

◆ DERECHOS HUMANOS ◆ ◆ PARAGUAY ◆ 2022 ◆

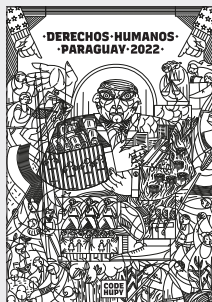


CODE
HUPY

• **DERECHOS • HUMANOS •**
• **PARAGUAY • 2022 •**



**CODE
HUPY**



Edita

© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
Francisco Dupuis (5ta.) N.º 799 esq. Ayolas. Asunción - Paraguay
codehupy@codehupy.org.py / www.codehupy.org.py

Equipo Editor:

Coordinación general: *Dante Leguizamón Morra*
Dirección académica: *Hugo Valiente*
Edición: *Rebeca González Garcete*
Asistencia de edición: *Lupe Galiano*
Equipo académico: *Hugo Valiente, Mario Barrios Cáceres, Sarah Zevaco y Marcella Zub Centeno*
Secretaría: *Cecilia Fernández Aquino*
Proyecto gráfico e ilustración: *Fábrica Memética por Juan Heilborn, Guadalupe Lobo y Robert Báez*
Diagramación: *Rossana Paniagua*
Corrección: *Esteban Cabrera Grinok*

ISBN: 978-99953-70-16-9

Impresión: *AGR S. A. Servicios Gráficos*
Primera edición, *diciembre de 2022*
Tirada: *1.000 ejemplares*

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

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

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

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

¿Cómo citar un artículo de este informe?

APA

Apellido, A. A. y Apellido, B. B. (2022). Título del artículo. En Codehupy (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (pp. inicio-fin). Asunción, Paraguay: Codehupy.

Chicago-Deusto

Apellido, Nombre. «Título del artículo». En *Derechos Humanos en Paraguay 2022*, editado por Codehupy, página de inicio-página de fin, Asunción: Codehupy, 2022.

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

- Aireana - Grupo por los derechos de las lesbianas
- Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP)
- Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva (Alames)
- Base - Investigaciones Sociales (BASE-IS)
- Campaña Itaipú Ñane Mba'e
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI)
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM Paraguay)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
- Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
- Fundación Teletón Paraguay
- Fundación Vencer
- Hábitat para la Humanidad - Paraguay
- Heñói - Centro de Estudios y Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos y la Sostenibilidad Socioambiental
- Iniciativa Amotocodie
- Kuña Róga
- Movimiento por el Derecho a la Salud «María Rivarola»
- Presencia Joven
- Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay
- Red Contra Toda Forma de Discriminación (RCTD)
- Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py)
- Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
- Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPy)
- Tape'a para el desarrollo social sostenible
- Tecnología y Comunidad (TEDIC)
- Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco

ÍNDICE

Presentación _____ 9

In Memoriam _____ 13

ANÁLISIS DE COYUNTURA

Complejo escenario electoral, narcopolítica y debilitamiento democrático _____ 19

Coyuntura política

Sara Mabel Villalba y Camilo Filártiga Callizo (Asociación de Ciencia Política del Paraguay)

Estanflación, mayor desigualdad y endeudamiento público _____ 31

Coyuntura económica

Lila Molinier (Tape'a)

CAPÍTULO 1. DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Los indígenas siguen al albur de una clase política negligente y sometida a intereses económicos _____ 53

Derechos de los pueblos indígenas

Oscar Ayala Amarilla (Tierraviva)

«No digan tatú con tatú» _____ 69

Discriminación por orientación sexual, identidad y expresión de género

Rosa Posa Guinea, Carolina Robledo Desh, Erwing Szokol, Walter Morínigo y Florencia Falabella (Aireana, Grupo por los derechos de las lesbianas; Red contra toda forma de discriminación - RCTFD; Presencia Joven y Kuña Róga y Centro de Estudios rurales Interdisciplinarios - CERI)

Tiempo de medir los avances en las políticas públicas de violencia basada en género _____ 87

Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia

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

Acceso a la justicia como medio para exigir los derechos de la población con discapacidad _____ 107

Derechos de las Personas con discapacidad

Renata Olmedo Zelaya (Fundación Teletón)

Disminuir las brechas en el acceso para llegar a la meta de la respuesta al VIH e ITS _____ 121

Derechos de las personas viviendo con VIH

Pablino Caballero Aguilera y Juan Francisco Ramírez Flores (Fundación Vencer)

(Des)igualdad ante los débiles mecanismos institucionales de género _____ 131

Derecho a la igualdad y no discriminación hacia las mujeres

Melody Ariana Brizuela y Ma. Limpia Díaz O. (Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de las mujeres - CLADEM-PY)

CÁPITULO 2: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El viacrucis para acceder a la salud y la política estatal del «No hay» _____ 143

Derecho a la salud

Mariluz Martín Martínez y Patricia Lima Pereira (Asociación Latinoamericana de Medicina Social – ALAMES)

Verdades que duelen: retrocesos y estancamientos de la crisis climática _____ 167

Derecho a un ambiente sano

Guillermo Achucarro, Miguel Lovera, Sara Montiel y Natalia Rodríguez (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – Grupo temático de Tierra, Ambiente y Derechos Humanos)

Hambre, hambruna y desnutrición por culpa de unos pocos _____ 189

Derecho a la alimentación y nutrición adecuadas

Inés Franceschelli y Miguel Lovera (Heñói, Centro de Estudios y Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos y la Sostenibilidad Socioambiental e Iniciativa Amotocodie)

«Ideología de género» y porvenir de la Transformación Educativa _____ 203

Derecho a la educación

Ramón Corvalán (Servicio Paz y Justicia – SERPAJ-Py)

Un horizonte consolidado: sectarismo, atomización y privatización de la cultura _____ 213

Derechos culturales

Vladimir Velázquez Moreira

Hacia la garantía de una política pública de derecho a la vivienda _____ 227

Derecho a la vivienda y derecho a la ciudad

Raquel Bertrán Sisa, Melissa Cartasso, Cindy Chaparro y Andrea Wehrle Martínez (Hábitat para la Humanidad – Paraguay)

El territorio de las paradojas _____ 239

Reforma agraria y derechos campesinos

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

Violencia estatal contra campesinos e indígenas _____ 257

Protección contra los desalojos forzosos

Lis García y Abel Irala (Base Investigaciones Sociales)

CAPÍTULO 3: LIBERTADES PÚBLICAS Y GARANTÍAS JUDICIALES

Crímenes, acoso sexual y sus efectos en el ejercicio del trabajo periodístico _____ 277

Derecho a la libertad de expresión e información

Noelia Díaz Esquivel y Lida Duarte Franco (Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay)

Acoso sexual, muerte e impunidad en la labor de la prensa _____ 291

Derecho a la libertad de expresión e información

Carlos Morales (Sindicato de Periodistas del Paraguay – SPP)

A punto de estallar, el Estado sigue tirando leña al fuego _____ 301

Derecho al trato humano a las personas privadas de libertad

Dante Ariel Leguizamón Morra (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay)

Deudas, desafíos y conquistas en la intersección de los derechos humanos e internet _____ 313

Derechos digitales

Maricarmen Sequera, Eduardo Carrillo y Leonardo Gómez Berniga (TEDIC)

Inversión pública en seguridad en la zona Norte debe ser replanteada _____ 329

Derecho a la seguridad

Dante Ariel Leguizamón Morra (Servicio Paz y Justicia – Paraguay – SERPAJ-Py)

CAPÍTULO 4: DERECHOS POLÍTICOS

Aprendizajes de municipales 2021 deben llevar a un mejor proceso electoral 2023 _____ 349

Participación política

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

Camino hacia las elecciones generales: sin paridad y sin presidentas _____ 361

Participación política de las mujeres

Julieta Gamarra y Marcella Zub Centeno (Kuña Róga)

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

Taser, gatillo fácil, impunidad _____ 373

Prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes

Hugo Valiente (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – Codehupy)

La incierta deriva de una transición sin justicia _____ 385

Derecho a la verdad, justicia y reparación

Hugo Valiente (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – Codehupy)

CAPÍTULO 6: USO DEL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES

Inversión fiscal del Estado: derechos vs. Capital _____ 405

Derechos humanos y política fiscal

Sarah Zevaco y Alhelí González Cáceres (Sociedad de Economía Política del Paraguay – SEPPY)

Itaipú: palanca y no tranca al desarrollo _____ 421

Derecho de libre determinación y soberanía energética

Cecilia Vuyk y Sara Costa (Campaña Itaipú Ñane Mba'e)

CAPÍTULO 7: SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DD. HH.

Libro blanco y rendición de cuentas _____ 441

Sistema internacional de protección de derechos humanos

Hugo Valiente (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – Codehupy)

Un *ombudsman* a la altura de sus responsabilidades _____ 459

Sistema nacional de protección de derechos humanos

Mario J. Barrios Cáceres (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – Codehupy)

TEMA DEL AÑO

Ascenso del crimen organizado _____ 471

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – Codehupy

Anexos _____ 481

Directorio de organizaciones _____ 507

PRESENTACIÓN

Cada 10 de diciembre, el aniversario de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, nos convoca a una jornada de recordación y lucha, alrededor de esta fecha que, a nivel global, está instituida como el Día Internacional de los Derechos Humanos. Es una ocasión propicia para colocar la mirada en el largo recorrido que la humanidad hizo, desde los horrores de los hornos crematorios de Auschwitz, hasta el día de hoy, donde nuevos desafíos como el cambio climático nos enfrentan a las siempre presentes amenazas a la dignidad del ser humano, aquí y en cualquier lugar del mundo.

Esta mirada retrospectiva nos permite evaluar los avances, estancamientos y retrocesos, en un esfuerzo por sistematizar los aprendizajes de las victorias y las derrotas, aprender de ellas, cerrar balances y proyectar las plataformas de exigibilidad de derechos que nos permiten imaginar otros futuros posibles, donde la dignidad del ser humano, sin discriminaciones de ningún tipo, sea el centro del quehacer del Estado y el propósito último de las leyes y políticas públicas.

A nivel local, esta jornada de reflexión y balance, de proyección y lucha, nos encuentra, como ya es tradición, alrededor de la presentación del informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el Paraguay, emprendimiento editorial liderado por la Codehupy, pero llevado adelante por un sinnúmero de organizaciones y personas que defienden los derechos humanos. En el 2022, el informe alcanza 27 ediciones ininterrumpidas.

En esta edición, se presentan 29 artículos sustanciales que dan cuenta de la situación de los derechos humanos. En total, participan 26 redes y organizaciones de la sociedad civil, así como otras personas referentes en diferentes temáticas de los derechos humanos. Es un consolidado espacio editorial, donde la comunidad de defensores y defensoras de derechos humanos nos reunimos, de manera colaborativa y articulada, a analizar la realidad nacional y proyectar la plataforma de exigibilidad de demandas dirigidas a las diversas instancias del Estado, obligadas a garantizar los derechos humanos.

Asunción, 10 de diciembre de 2022

Dante Leguizamón Morra
Secretario Ejecutivo
Codehupy

IN MEMORIAM



IN MEMORIAM 2022

Francisco de Paula Oliva, Pa'i Oliva. (10 de enero de 2022). Sacerdote jesuita, gran defensor de los derechos humanos, fue un leal y entregado compañero de todas las gestas por la libertad del pueblo paraguayo, durante la dictadura y la democracia.

Ramón Leiva Montiel. (20 de enero de 2022). Luchador contra la dictadura, activista por la memoria histórica e integrante de la Coordinadora de Luchadores, Luchadoras y víctimas de la Dictadura (Codelucha).

Francisco Villalba. (21 de enero de 2022). Defensor ambiental de la comunidad de Aguapety Portón, departamento de Caaguazú. Fue asesinado por sicarios, en el marco de una lucha de su comunidad contra dos arroceras que habían secado las fuentes de agua de la comunidad.

Juan Leguizamón. (30 de enero de 2022). Exmilitante de las Ligas Agrarias Cristinas de Quayquyhó, e integrante de la Organización Política Militar (OPM), sobreviviente de la represión, militante por la libertad, la reforma agraria y los derechos de los expresos y expresas. Integró el Movimiento Nacional de Víctimas de la Dictadura y Codelucha.

Uenejai Chiquenoi (30 de enero de 2022). Gran divulgador cultural y cantor ayoreo, quien dejó un legado de gran importancia para el acervo cultural del pueblo ayoreo del Chaco paraguayo y para la diversidad cultural del Paraguay.

José Rodrigo Paniagua (2 de febrero de 2022). Abogado y por muchos años miembro del equipo jurídico de Tierraviva. Consagró su esfuerzo, dedicación y solidaridad a la defensa de las comunidades y los pueblos indígenas del Chaco.

Cristóbal Ortiz (24 de marzo de 2022). Sociólogo y defensor de derechos indígenas. Trabajó en los proyectos pañ tavyterã y guaraní de los años 70, junto a comunidades de los pueblos ava guaraní, mbya guaraní y pañ tavyterã. Asesor de las Ligas Agrarias Cristianas, a través del programa de alfabetización Kó'etĩ de las Escuelitas Campesinas.

Leoncio Rodríguez (30 de marzo de 2022). Indígena enxet, de la comunidad Makxawáya. Histórico colaborador con la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCh), defensor de su cultura y su territorio.

Ángel Domínguez (21 de mayo de 2022). Defensor de los derechos del colectivo LGTBI y miembro del Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py).

Edgar Emiliano Centurión Almirón (15 de junio de 2022). Defensor de los derechos campesinos de Itapúa. Víctima de una ejecución arbitraria perpetrada por agentes de policía en el marco de un desalojo forzoso en el asentamiento 1.º de Mayo, cuya lucha acompañaba.

Antonio Añazco Jara (11 de julio de 2022). Educador popular y notablemente entregado defensor de los derechos de la niñez y la adolescencia. Miembro de Callescuela y referente en el acompañamiento a la organización de los niños, niñas y adolescentes trabajadores en Paraguay y en Latinoamérica.

Humberto León Rubin (25 de julio de 2022). Periodista y director de Radio Ñandutí. Baluarte de la lucha por la libertad de expresión y la democracia durante la dictadura.

Antonio Spiridonoff Reyes (21 de agosto de 2022). Ingeniero forestal, defensor ambiental y del colectivo LGTBI.

Nilo Mármol (23 de agosto de 2022). Educador popular, miembro de Callescuela, exsacerdote, escabino comprometido del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). Defensor incansable por los derechos de las infancias y por la participación protagónica de niñas, niños y adolescentes trabajadores.

Juani Cañete (25 de agosto de 2022). Defensora de los derechos de las mujeres, fundadora e integrante de Kuña Róga.

Reinalda Aguayo (6 de septiembre de 2022). Secretaria de organización de la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (Conamuri), integrante del pueblo mbya guaraní, comunidad de Arroyo Guazú Amambay'i. Gran defensora ambiental, del buen vivir comunitario y de su territorio.

Humberto Coronel (6 de septiembre de 2022). Comunicador de la radioemisora Amambay 570 AM de Pedro Juan Caballero, quien denunciaba la corrupción y el crimen organizado desde su espacio radial. Fue asesinado por el crimen organizado.

Laureano Ayala (8 de septiembre de 2022). Histórico líder indígena del pueblo enxet, de la comunidad La Herencia. Guía espiritual y continuador de la cultura y la espiritualidad de su pueblo. Fue un defensor de la causa indígena.

Tomás Dermott (23 de septiembre de 2022). Miembro de la comunidad Xák-mok Kásek, del pueblo sanapaná. Defensor de los derechos territoriales de su pueblo. Su lucha y su testimonio fueron claves ante la Corte IDH, para la restitución de los derechos territoriales de su comunidad.

Fabián Gamarra (26 de septiembre de 2022). Defensor de los derechos del colectivo LGTBI. Activista de Amnistía Internacional Paraguay por más de 15 años, donde coordinó varios proyectos. Entre ellos destaca *Derechos Ómnibus - La discriminación mata*, el *VIH No y Diversidad Bajo Ataque*, más conocido como Diversxxs.

María Elena Velázquez (29 de septiembre de 2022). Comunicadora y defensora de la libertad de expresión y de la problemática indigenista en nuestro país. Integrante de la Sociedad de Comunicadores del Paraguay (SCP) y ex-integrante de la organización Gente, Ambiente y Territorio (GAT).

Mario López Garelli (5 de octubre de 2022). Funcionario paraguayo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Comprometido con la causa de los derechos humanos en el hemisferio.

Niño Irigoyen Ortiz (10 de octubre de 2022). Indígena enxet de la comunidad Makxawáya. En vida luchó por el acceso a la salud, en su lucha contra el cáncer, sin lograr una asistencia regular desde salud pública. Fue líder comunitario y el primer candidato indígena a gobernador del departamento de Presidente Hayes, en las elecciones generales del 2003.

Alcides Morilla Romero y Rodrigo Gómez (23 de octubre de 2022). Líder paĩ tavyterã, Alcides Morilla Romero era descendiente de un largo linaje de líderes tradicionales de su pueblo. Defensor de los derechos territoriales indígenas y uno de los custodios del Jasuka Venda, patrimonio sagrado indígena. Fue asesinado por el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Rodrigo Gómez, su aprendiz, fue ejecutado junto a su maestro.

Benito Ojeda (s/f). Líder principal de la comunidad indígena Huguá Chiní, del pueblo angaité. Fue un líder ejemplar, supo guiar con entereza y dignidad a su comunidad. Lo caracterizaban la tranquilidad y sabiduría como atributos de su personalidad. Deja una gran lección en la historia paraguaya respecto a la lucha indígena por su tierra, por su territorio.

ANÁLISIS DE COYUNTURA



COYUNTURA POLÍTICA

Complejo escenario electoral, narcopolítica y debilitamiento democrático



La complejidad del escenario electoral es uno de los aspectos resaltantes de la coyuntura, caracterizada por la renovación institucional de la Justicia Electoral, las reformas legales, la violencia política en los comicios municipales y el desmesurado proselitismo al interior de los partidos tradicionales, que se extiende a otras esferas institucionales. Se suma el auge de la narcopolítica y del discurso político fundamentalista y antiderechos que debilitan la democracia.

Palabras claves: *elecciones nacionales, renovación institucional, violencia política, narcopolítica, calidad de la democracia.*

Sara Mabel Villalba y Camilo Filártiga Callizo

ASOCIACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA DEL PARAGUAY

El ciclo electoral que se extiende del 2021 al 2023 es de los más intensos en los últimos años en Paraguay. Apenas terminados los comicios municipales de octubre de 2021, que se habían retrasado un año debido a la pandemia del COVID-19, comenzaron —o continuaron— las campañas proselitistas para las internas generales de diciembre de 2022, que terminarán en las elecciones generales de abril de 2023. En tres años se concentran tres elecciones, dado que no tuvo lugar la pausa habitual de dos años entre los comicios municipales y generales.

Precisamente, en concordancia con la importancia del contexto electoral en la coyuntura política nacional, en la primera parte de este artículo se mencionan varios aspectos referentes, como la renovación del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), con el nombramiento de dos nuevos ministros. Además, se detallan las reformas electorales sobre la aplicación del desbloqueo de las listas de candidaturas para cargos plurinominales, el uso de las máquinas electrónicas para las votaciones y las regulaciones referentes al financiamiento político. En este apartado también se analizan a los principales actores de la competencia electoral y sus dinámicas. Se mencionan especialmente las candidaturas de los movimientos internos de la Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado, así como de las fuerzas de la oposición agrupadas, en su mayoría, en la denominada Concertación Nacional «Para un Nuevo Paraguay».

En la segunda parte se analizan algunas expresiones de la violencia política en el país. Específicamente, se menciona la violencia electoral, considerando el grave antecedente de los comicios municipales de 2021. También se examina el auge de la narcopolítica evidenciado en operativos judiciales-policiales de organismos estatales mediante coordinación internacional, realizados en 2022, así como en el informe de la Comisión Bicameral de Lavado de Dinero y Delitos Conexos, que expone pruebas sobre tráfico de armas, lavado de dinero y terrorismo y su presunta vinculación con referentes políticos importantes de Paraguay. Como otro canal de manifestación de la violencia política en el contexto nacional, se plantea el discurso político fundamentalista y antiderechos emitido por referentes gubernamentales o personas candidatas a cargos electivos nacionales y departamentales.

Finalmente, se plantea la cuestión del debilitamiento de la calidad de la democracia ocasionado por la conjunción de factores mencionados y enfatizado a través de los índices de medición de calidad democrática y vigencia de libertades, mediante diferentes estudios internacionales.

CONTEXTO ELECTORAL

El proceso electoral ha concentrado la atención a lo largo del presente año. A los elementos de la coyuntura ya señalados, se suma la eventualidad de violencia electoral, considerando los antecedentes registrados en las elecciones municipales. Un hecho grave en este contexto preelectoral fue el incendio de un depósito situado en el local del TSJE, donde se destruyeron nada menos que unas 7.500 máquinas de votación y equipos tecnológicos del sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP), a escasos 45 días de las elecciones internas partidarias.

NUEVA CONFORMACIÓN DEL TSJE

El Tribunal Superior de Justicia Electoral, recientemente constituido con la selección de dos nuevos ministros, los doctores Jorge Bogarín González y César Rossel, tiene el desafío de sostener la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en los procesos electorales. Este aspecto resulta clave para la democracia representativa y ha sido la dimensión de mayor avance en el proceso de democratización en el país, desde el golpe de Estado contra la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989. La elección de los nuevos ministros fortalece el equilibrio interpartidario sobre el cual se sustenta la legitimidad del órgano rector electoral, aspecto que venía siendo cuestionado insistentemente por partidos y movimientos de oposición que no se sentían debidamente representados. La nueva conformación del TSJE puede permitir al órgano electoral renovar fuerzas, reestablecer vínculos con actores políticos y encaminar los esfuerzos institucionales a fin de garantizar el cumplimiento del marco legal.

REFORMAS LEGALES ELECTORALES

Otro factor de influencia sobre el contexto electoral constituye la aplicación de las reformas legislativas que incluyen el desbloqueo de listas de candidaturas a cargos plurinominales y la utilización de máquinas electrónicas de votación previstas en la Ley N.º 6318/2019, así como el control del financiamiento político previsto en la Ley N.º 6501/2020. Ambas leyes ya han sido implementadas en las elecciones municipales de octubre del 2021, mostrando algunos primeros efectos en el sistema político y en la competencia electoral.

En este sentido, el desbloqueo de listas de candidaturas ha despertado interés y expectativa en la participación de figuras nuevas al interior de los partidos tradicionales, principalmente, aunque también en los demás partidos. Como contracara a estas ideas de renovación y de diversidad surgidas en

la oferta política, también se ven efectos amenazantes para la competencia electoral en igualdad de condiciones debido al encarecimiento exponencial de las campañas políticas. Esta situación obliga a cada candidato(a) a crear su propio equipo de campaña y desplegar estrategias personalizadas, con todo lo que ello implica en términos de financiamiento. La lógica de la competencia política se traslada de los partidos y movimientos a los candidatos y a las candidatas. De esta manera, se personaliza la competencia electoral, lo cual genera una oferta política cada vez más dividida.

Esta fragmentación de la competencia política y la necesidad de incrementar los gastos de campaña propician más oportunidades para el ingreso de dinero ilícito a la política. En esta línea, el crimen organizado representa severas amenazas a la integridad de los procesos electorales. El marco legal de control al financiamiento político viene siendo reformado desde 2012 con leyes modificatorias en 2018 y 2020. Sin embargo, la confusión de los actores políticos, sujetos de las disposiciones de estas leyes de control, sigue presente. El desafío en esta materia es enorme, obligando a una participación sincronizada e interinstitucional entre partidos políticos, instituciones del Estado¹ y el involucramiento de la sociedad civil en el monitoreo de los procesos.

Por otro lado, la implementación de las máquinas electrónicas en las pasadas elecciones municipales ha sido bien conceptuada tanto por los actores políticos locales como por las distintas misiones de observación electoral.

ACTORES CENTRALES DE LA COMPETENCIA ELECTORAL²

La **Asociación Nacional Republicana (ANR)** o **Partido Colorado** es uno de los actores centrales de la política nacional. Asegura contar con 2.616.424 personas afiliadas y habilitadas para votar en las internas del 18 de diciembre³, lo que supone casi la mitad del padrón nacional. Durante la mayor parte del período democrático, la ANR ha jugado la dualidad de ser partido de gobierno y oposición al mismo tiempo. Esta división ha caracterizado a las dinámicas partidarias y ha configurado el conflicto interno, que se extiende a la política nacional, marca las agendas y moviliza a la opinión pública.

El partido presentará precandidaturas y candidaturas para los cargos electivos nacionales y departamentales (el Ejecutivo nacional y departamental,

1 Especialmente, la Secretaría de Estado de Tributación (SET), la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (Seprelad), el TSJE y la Contraloría General de la República.

2 Carmen Echaury y Camilo Filártiga-Callizo, «Contexto electoral: Internas partidarias en Paraguay», IDEA, 11 de noviembre de 2022, acceso el 15 de noviembre de 2022, <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/contexto-electoral-internas-partidarias-en-paraguay>

3 «ANR vuelve a habilitar su padrón con 2.616.424 afiliados que pueden votar», ANR, 4 de octubre de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://www.anr.org.py/anr-vuelve-a-habilitar-su-padrón-con-2-616-424-afiliados-que-pueden-votar/>

ambas cámaras del Congreso y las juntas departamentales)⁴, así como para la renovación de los diferentes cargos del gobierno partidario a nivel nacional como de algunos organismos de base localizados en el exterior (Argentina, Estados Unidos, España).

Para la chapa presidencial, la ANR presenta tres precandidaturas. El movimiento Fuerza Republicana, afín al presidente Abdo, postula a Arnoldo Wiens y a Juan Manuel Brunetti para presidente y vicepresidente, respectivamente. Honor Colorado, movimiento del expresidente Horacio Cartes, postula a Santiago Peña y Pedro Alliana (actual presidente del partido y diputado nacional). Gregorio Aquino es el tercer precandidato por el Movimiento Alianza Colorada Alternativa (MACA), pero sin mayores perspectivas, de acuerdo con los datos preliminares.

En la carrera por los cargos partidarios, el expresidente de la República (2013-2018) Horacio Cartes, con su movimiento Honor Colorado, medirá fuerzas con el actual presidente de la República, Mario Abdo Benítez y su movimiento Colorado Añeteté⁵, en la disputa por la presidencia del partido.

El contexto político nacional se vio convulsionado entre julio y agosto por la calificación de «significativamente corrupto», aplicada por el Gobierno de los Estados Unidos al expresidente Cartes (presuntos lavado de activos y conexión con organizaciones terroristas⁶) y, posteriormente, al actual vicepresidente de la República, Hugo Velázquez (presunto soborno para obstruir una investigación sobre lavado de activos⁷). El impacto inmediato fue la renuncia de Velázquez a la precandidatura presidencial, que llevaba adelante hasta ese momento y contaba con el apoyo del oficialismo. Esto último desestructuró el proyecto político y obligó al entorno del presidente Abdo al reemplazo de la candidatura en medio del ya avanzado proceso electoral.

Por otro lado, la **Concertación Nacional «Para un Nuevo Paraguay»**, reconocida por resolución N.º 8 del TSJE del 8 de julio de 2022, está conformada por 23 partidos y 2 movimientos políticos de oposición: Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Partido Patria Querida, Partido Febrerista, Partido Encuentro Nacional, Partido País Solidario, Partido Democrático Progresista,

4 «TEP cerró plazo de inscripción y hay tres pre candidatos a Pte. de la República y dos para ANR», ANR, 16 de junio de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://www.anr.org.py/anr-vuelve-a-habilitar-su-padron-con-2-616-424-afiliados-que-pueden-votar/>. «ANR vuelve a habilitar su padrón con 2.616.424 afiliados que pueden votar», ANR, 4 de octubre de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://www.anr.org.py/tep-cerro-plazo-de-inscripcion-y-hay-tres-pre-candidatos-a-pte-de-la-republica-y-dos-para-anr/>

5 Traducido del guaraní como «colorado auténtico».

6 Antony J. Blinken, Designation of Former Paraguayan President Horacio Manuel Cartes Jara for Involvement in Significant Corruption, U. S. Department of State, 22 de julio de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://www.state.gov/designation-of-former-paraguayan-president-horacio-manuel-cartes-jara-for-involvement-in-significant-corruption/>

7 Antony J. Blinken, «Designation of Paraguayan Vice President Hugo Velazquez and Yacyretá Bi-National Entity Legal Counsel Juan Carlos Duarte for Involvement in Significant Corruption», U. S. Department of State, 22 de julio de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://www.state.gov/designation-of-paraguayan-vice-president-hugo-velazquez-and-yacyreta-bi-national-entity-legal-counsel-juan-carlos-duarte-for-involvement-in-significant-corruption/>

Partido Hagamos, entre otros. La presidencia de la agrupación política está a cargo de la senadora Esperanza Martínez, del Frente Guasu. La tendencia ideológica del espacio político es heterogénea, abarcando la mayor parte del espectro del eje izquierda-derecha.

Los partidos que integran la Concertación presentarán candidaturas ejecutivas a presidencia, vicepresidencia y gobernaciones, así como candidaturas plurinominales para el Congreso Nacional (senadores y diputados) y juntas departamentales.

Para la elección de cargos ejecutivos, el TSJE autorizó a la Concertación la posibilidad de usar el padrón nacional en sus internas. Las precandidaturas a la presidencia y vicepresidencia de la República son disputadas por los dirigentes liberales Efraín Alegre, quien hace dupla con la precandidata independiente Soledad Núñez; Martín Burt y Luz Borja; Hugo Fleitas y Bruno Balmelli; por el Partido Patria Querida disputan Sebastián Villarejo y Patricia dos Santos. En cuanto a las candidaturas para el Congreso (senadores y diputados), cada partido presenta sus listas para competir entre sí, utilizando exclusivamente sus padrones partidarios. A nivel regional, para competir por cargos a concejales en las juntas departamentales algunos partidos y movimientos recurrieron a la figura de la alianza, acordando integrar sus listas finales con candidatos de distintos partidos.

VIOLENCIA POLÍTICA

A la complejidad del contexto electoral se suman las expresiones de la violencia política que se plantean en la coyuntura actual, como hechos consumados o latentes: la violencia electoral, la narcopolítica y el discurso político fundamentalista y antiderechos.

VIOLENCIA ELECTORAL

La violencia electoral es definida como «cualquier acto o amenaza, fortuita o deliberada, para intimidar, hacer daño físico, chantajear, o abusar de un actor político con el propósito de determinar, retrasar o influir un proceso electoral»⁸. Este fenómeno puede influir en el proceso, en la participación y en los resultados electorales y, por tanto, incluso en la configuración del poder político en una determinada localidad, región o país⁹.

En Paraguay, la amenaza de violencia electoral se constituye en uno de los principales desafíos de las elecciones generales previstas para abril de 2023,

8 Jeff Fischer, *Electoral conflict and violence* (Washington: IFES, 2002), 5.

9 Miguel García Sánchez, «Control territorial y decisión de voto en Colombia. Un enfoque multinivel», *Política y gobierno* 23.1 (2016), 59.

considerando lo ocurrido en los comicios municipales de octubre de 2021. En ese entonces se habían registrado el asesinato de cuatro candidatos a concejales municipales, además de hechos de sicariato, ataques a viviendas y vehículos y amenazas de muerte contra candidatos(as) o sus familiares, según consta en el informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE/OEA)¹⁰. Estas situaciones de violencia electoral tuvieron lugar en 10 de los 17 departamentos del país, específicamente en: Boquerón, Cordillera, Caaguazú, Guairá, Ñeembucú, Itapúa, San Pedro, Amambay, Canindeyú y Alto Paraná¹¹. Al respecto, el entonces ministro del Interior, Arnaldo Giuzzio, había señalado que la mayoría de los atentados estaban ligados al narcotráfico y señaló como una de las causas coadyuvantes el «abaratamiento» en la contratación de sicarios¹².

NARCOPOLÍTICA

Con respecto a la narcopolítica, este concepto indica un sistema político dominado por actores políticos controlados por intereses del tráfico ilícito de drogas, que «penetra la política»¹³. En Paraguay, a lo largo de varias décadas se han registrado hechos que visibilizan la conexión entre fuerzas del crimen organizado y referentes políticos. De acuerdo con investigaciones académicas, en principio, la participación política de personas vinculadas al narcotráfico se registró mediante la financiación de campañas electorales de dirigentes que respondían a sus intereses. Luego, en los últimos años, los mismos incluso se han postulado y han conseguido cargos electorales, especialmente como intendentes o concejales municipales. No obstante, el involucramiento directo e indirecto de actores políticos en la estructura del narcotráfico también abarca las dirigencias de base, gobierno departamental (gobernadores y concejales departamentales), diputados y senadores nacionales, tanto de la ANR como del PLRA¹⁴. Esta situación se ha dado a pesar de la aprobación del marco regulatorio del financiamiento político, mencionado anteriormente.

Específicamente, en 2022 se llevó a cabo la Operación A Ultranza Py, identificada como la mayor operación de la historia nacional contra el tráfico de cocaína y el lavado de dinero. En 2019 ya habían sido iniciadas las investigaciones

10 OEA, *Informe final. Misión de Observación Electoral. Elecciones municipales. República del Paraguay* (Washington: OEA, 2022), 5.

11 «Violencia y muerte dañan ambiente previo a la jornada comicial de hoy», *ABC Color*, 10 de octubre de 2021, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/10/10/violencia-y-muerte-danan-ambiente-previo-a-la-jornada-comicial-de-hoy/>

12 «Atentados contra políticos: para Giuzzio, sicariato se "abarató"», *ABC Color*, 10 de octubre de 2021, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/10/10/atentados-contra-politicos-para-giuzzio-sicariato-se-abarato/>

13 Carl Johan Blydal, *Narcopolítica en un Narcoestado. ¿El destino Político del Perú?* (Lima: Escuela Superior de Guerra Naval, 2015), 6, <https://repositorio.esup.edu.pe/bitstream/20.500.12927/254/1/Informe.pdf>

14 Juan Martens, «Narcopolítica: dinámicas y modalidades de participación de actores políticos de Paraguay en el narcotráfico», *REVICSO - Revista de Investigación en Ciencias Sociales*, Volumen 5, Número 10, 2022, 11-36.

sobre un esquema integrado por organizaciones criminales de países sudamericanos que posibilitaba el transporte de toneladas de cocaína con destino a Europa y África. El operativo fue llevado a cabo por la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad) y el Ministerio Público, en coordinación internacional con la Drug Enforcement Administration (DEA), de EE. UU.; la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), con sede en La Haya, Holanda; y la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas (DGRTID), de Uruguay¹⁵.

Precisamente, el operativo evidenció vínculos de varios políticos con el narcotráfico. Uno de ellos fue el diputado de la ANR Juan Carlos Ozorio, quien, ante una inminente destitución, renunció a su banca y fue detenido por la Senad¹⁶. También fue involucrado el diputado Erico Galeano, de la ANR, quien se encuentra investigado por la Fiscalía General del Estado y fue llamado a declarar ante la Comisión Bicameral de Lavado de Dinero y Delitos Conexos, aunque se negó a responder cualquier pregunta¹⁷. Otras implicancias que tuvo esta acción conjunta fue la destitución de dos ministros del Poder Ejecutivo: Arnaldo Giuzzio, del Ministerio del Interior, por presuntos vínculos con un narcotraficante; Joaquín Roa, de la Secretaría Nacional de Emergencia (SEN), quien compró un yate de uno de los principales imputados en el caso A Ultranza Py y también es investigado por la Fiscalía General del Estado¹⁸.

Asimismo, en octubre de 2022 se publicó y divulgó el informe final de la Comisión Bicameral de Lavado de Dinero y Delitos Conexos¹⁹, que expone evidencias sobre tráfico de armas, lavado de dinero y terrorismo y su vinculación con referentes políticos de Paraguay. La creación de la comisión fue aprobada por el Congreso Nacional en marzo de 2022²⁰, conformada por tres integrantes de la Cámara de Senadores y tres de la Cámara de Diputados y presidida por el senador Jorge Querey, de la Concertación Nacional Frente Guasu. Expresa el documento:

15 Operación «A Ultranza Py», *Senad*, 25 de febrero de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <http://www.senad.gov.py/noticia/14802-operacion-a-ultranza-py.html#Y2504XbMLIV>

16 «Juan Carlos Ozorio, de diputado a detenido por presuntos nexos con el narcotráfico», *El Urbano*, 3 de marzo de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://elurbano.com.py/2022/03/03/juan-carlos-ozorio-de-diputado-a-detenido-por-presuntos-nexos-con-el-narcotrafico/>

17 «Erico Galeano se niega a declarar ante Comisión "antilavado"», *El Nacional*, 19 de julio de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://www.elnacional.com.py/destacado/2022/07/19/erico-galeano-se-niega-a-declarar-ante-comision-antilavado/>

18 «A Ultranza: Abren investigación contra Erico Galeano y Joaquín Roa», *ABC Color*, 9 de marzo de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/03/09/abren-investigacion-contra-diputado-erico-galeano-y-joaquin-roa/>

19 Comisión Bicameral de Investigación de Hechos Punibles de Lavado de Dinero y Otros Delitos Conexos, *Poder Legislativo - Congreso de la Nación*, <http://bit.ly/InformeCBI>

20 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 20 de noviembre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/125171>

Las organizaciones criminales por medio del narcotráfico y el contrabando han penetrado fuertemente en la sociedad paraguaya, situación que lamentablemente derivó hasta en el asesinato de un fiscal del crimen organizado y recientemente a un periodista de Pedro Juan Caballero.

El mencionado reporte está basado en informes solicitados a más de 20 organismos estatales y numerosas audiencias testimoniales. Incluye varios apartados sobre la supuesta vinculación del expresidente de la República Horacio Cartes, con un esquema elaborado de contrabando y lavado de dinero a través de la producción tabacalera —además de una presunta vinculación con el terrorismo—, utilizando la misma ruta que el narcotráfico. Dicho documento también evidencia nexos de los mencionados delitos con parlamentarios y políticos de la ANR²¹.

DISCURSO POLÍTICO FUNDAMENTALISTA Y ANTIDERECHOS

Otro canal de manifestación de la violencia política en el contexto nacional constituye el discurso político fundamentalista y antiderechos emitido por referentes gubernamentales o personas candidatas a cargos electivos nacionales. Una acepción del fundamentalismo del *Diccionario de la lengua española* señala que consiste en la «exigencia intransigente de sometimiento a una doctrina o práctica establecida» y usualmente se relaciona con la religión. Como su nombre lo indica, el discurso fundamentalista se constituye en la expresión de los movimientos fundamentalistas que, a nivel nacional e internacional, obstaculizan los esfuerzos por aprobar tratados de derechos humanos²². En el caso paraguayo, este discurso político es contrario a la Constitución Nacional que establece, en su artículo 24, que «ninguna confesión tendrá carácter oficial», con lo cual reconoce la naturaleza laica del Estado.

A su vez, la expresión «antiderechos» se refiere al rechazo de los derechos sexuales y reproductivos, principalmente, protegidos por instrumentos jurídicos internacionales. No obstante, en los últimos años, esta línea discursiva, expresada a través de algunos medios de comunicación, ha incluido también estigmatizaciones a grupos de campesinos e indígenas, en el contexto de deslegitimación de sus reclamos de acceso a tierra o asistencia a la producción.

Ejemplos de la retórica mencionada se aprecian en los discursos de campaña de Arnoldo Wiens, precandidato a la presidencia de la República, del movimiento Fuerza Republicana:

²¹ *Ibidem* 19.

²² Cassandra Balchin, *El Auge de los Fundamentalismos Religiosos: Argumentos para la acción* (AWID, 2008), https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/el_auge_de_los_fundamentalismos_religiosos.pdf

«El paraguayo es una persona de familia y no nos van a engañar con eso de la ideología de género».²³

«El ser humano nace varón o mujer, no nace otra cosa. Quieren confundirnos con ideologías raras y la Constitución dice que la familia es la base de la sociedad y se constituye de hombre, la mujer y de sus descendientes, de su familia».²⁴

«Es imposible que estemos a favor de la ideología de género porque nosotros defendemos la familia».²⁵

Aunque no incite de manera directa a realizar una acción violenta, al no reconocer la diversidad, este tipo de discurso puede ser dañino por sí mismo, dado que implica una estigmatización de otras personas —especialmente del colectivo TLGBIQ+—, la pérdida de su reputación o su derecho a la participación social. Además, establece una relación de asimetría —«nosotros» y «ellos»—, lo cual constituye un obstáculo para el sistema democrático²⁶. Esta situación se agrava, considerando que los emisores son referentes políticos nacionales y que dichos discursos también operan como distractores para la ciudadanía y encubren la ausencia de propuestas de gobierno específicas.

¿DEMOCRACIA EN PELIGRO?

Los aspectos considerados en el presente análisis de coyuntura muestran un escenario poco favorable a la consolidación de la democracia en Paraguay e incluso se constituyen en factores debilitantes de la calidad democrática. Una democracia de calidad es definida como «una estructura institucional estable que permite que los ciudadanos alcancen la libertad e igualdad mediante el legítimo y correcto funcionamiento de sus instituciones y mecanismos»²⁷. A partir de este concepto —uno entre varios de la literatura referente—, numerosos organismos y entidades internacionales han establecido una serie de atributos y condiciones que permiten medir el nivel de la calidad democrática de cada país.

23 «El paraguayo es persona de familia», dice Wiens y rechaza ideología de género», *EnParaguay.net*, 9 de octubre de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://enparaguay.net/el-paraguayo-es-persona-de-familia-dice-wiens-y-rechaza-ideologia-de-genero/>

24 «Cartes vaticina la unidad y Wiens se declara profamilia», *Última Hora*, 9 de octubre de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://www.ultimahora.com/cartes-vaticina-la-unidad-y-wiens-se-declara-profamilia-n3027658.html>

25 «Es imposible que estemos a favor de ideología de género porque defendemos la familia», dice Wiens», *El Trueno*, 29 de septiembre de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://eltrueno.com.py/2022/09/29/es-imposible-que-estemos-a-favor-de-ideologia-de-genero-porque-defendemos-la-familia-dice-wiens/>

26 Adela Cortina, *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia* (Buenos Aires: Editorial Paidós, 2017), 57.

27 Leonardo Morlino, *La calidad de las democracias en América Latina* (IDEA Internacional, 2014).

En esta línea, el informe Estado Global de la Democracia (GSoD), de IDEA Internacional de 2021²⁸, que «mide» el nivel de la democracia de 165 países, muestra ciertas fortalezas y numerosos déficits que afectan al Paraguay. El documento se basa en gran cantidad de evidencia empírica que permite analizar cinco atributos principales de la democracia: Gobierno representativo, Derechos fundamentales, Controles del gobierno, Administración imparcial y Compromiso participativo. A su vez, estos se dividen en 16 subatributos y 97 indicadores. El estudio establece, además, tres tipos de regímenes principales: democracias, regímenes híbridos y autoritarios. Los gobiernos democráticos se clasifican según su desempeño en: débiles, de desempeño medio o de desempeño alto, de acuerdo con los puntajes anuales, que pueden variar de un año a otro.

Considerando estas categorías, Paraguay aún se clasifica como gobierno democrático, pero con un desempeño de tipo débil. Específicamente, el país registra un desempeño muy bajo en los subatributos de: Ausencia de corrupción, Igualdad de grupos sociales y Democracia directa²⁹. Como su nombre lo indica, la Ausencia de corrupción señala hasta qué punto el Poder Ejecutivo y la administración pública en general no abusan de sus cargos para beneficio personal; la Igualdad de grupos sociales mide el grado en que existe igualdad de clases con respecto al poder político y a las libertades civiles. La Democracia directa indica hasta qué punto los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones y la disponibilidad de mecanismos de democracia directa. En la escala de 0 a 1, el país no supera el puntaje de 0,4 en estas cuestiones.

En los apartados anteriores de este artículo se ha hecho mención de situaciones especialmente graves de corrupción y del fenómeno de la narcopolítica registradas en el país en 2022, las cuales se constituyen en evidencias empíricas que, sumadas a otras, permiten establecer congruencias con el presente informe en relación a los déficits en los subatributos de Ausencia de corrupción e Igualdad de grupos sociales. Lo mismo ocurre con respecto a la Democracia directa, dado que, si bien dos tipos de mecanismos (referéndum e iniciativa legislativa popular) se encuentran reconocidos en la Constitución Nacional de 1992, su empleo ha sido mínimo. Hasta ahora, ninguna ley ha sido fruto de la iniciativa legislativa popular y se ha realizado un único referéndum nacional en 2011. Esto se debe a limitaciones para su aplicación, que pueden ser constatadas en el propio marco legal³⁰.

Otros informes de medición de desempeño democrático y de vigencia de derechos y libertades también ubican a Paraguay en nivel similar o incluso

28 «The Global State of Democracy Report 2021. Building Resilience in a Pandemic Era», IDEA, acceso el 10 de noviembre de 2022, <https://www.idea.int/gsd/global-report>

29 «The Global State of Democracy Indices», IDEA, acceso el 10 de noviembre de 2022, <https://www.idea.int/gsd-indices/countries-regions-profile?rsc=%5B150%5D>

30 Sara Mabel Villalba, «Dificultades para implementar mecanismos de democracia directa en Paraguay» (Ponencia, Noveno Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideo, 2017).

menor. Por ejemplo, el estudio anual de la Unidad de Inteligencia del semanario *The Economist* (Reino Unido) considera cinco indicadores: proceso electoral y pluralismo; funcionamiento del gobierno; participación política; cultura política; y libertades civiles. Mediante estos parámetros establece si los países evaluados poseen: una «democracia plena», una «democracia defectuosa», un «régimen híbrido» o un «régimen autoritario». En su último documento *Índice de Democracia 2021*, Paraguay es considerado un régimen híbrido³¹, que implica un régimen con una combinación de elementos democráticos y autoritarios, y que carece de un contexto electoral lo suficientemente abierto, libre o justo³².

Asimismo, en su último informe anual de 2021, el índice de vigencia de derechos políticos y libertades civiles, elaborado por la organización estadounidense Freedom House, ubica a Paraguay en el puesto 65 (de 100), uno de los más bajos de la región. El país es calificado como «parcialmente libre»³³.

En suma, en la coyuntura política actual del país se encuentran presentes numerosos factores que muestran y destacan el debilitamiento del sistema democrático, con lo cual los resultados de las elecciones generales de 2023 se plantean como cruciales para definir el rumbo cada vez más incierto de la democracia en el Paraguay.

Camilo J. Filártiga Callizo

Abogado. Máster en Estudios Políticos Aplicados. Presidente de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP).

Contacto: cfilartigacallizo@gmail.com

Sara Mabel Villalba

Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos y Máster Universitario en Ciencia Política. Investigadora activa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Integrante de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP).

Contacto: saramabelvillalba@hotmail.com

31 «A new low for global democracy. More pandemic restrictions damaged democratic freedoms in 2021», *The Economist*, 9 de febrero de 2022, acceso el 10 de noviembre de 2022, <https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>

32 Larry Diamond, «Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos», *Estudios políticos* N.º 24, Medellín, 2004.

33 «Countries and Territories», Freedom House, <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>

COYUNTURA ECONÓMICA

Estanflación, mayor desigualdad y endeudamiento público



La crisis económica, climática y social del periodo 2019-2020 ha mutado a la estanflación. Además, los efectos de la crisis sanitaria se recienten aún. Las políticas públicas debilitadas llevan al Estado, las empresas y las familias al sobreendeudamiento. La peor salida es la concentración de la riqueza en unos pocos.

Palabras claves: *inflación, pobreza, deuda pública, salario mínimo, trabajo.*

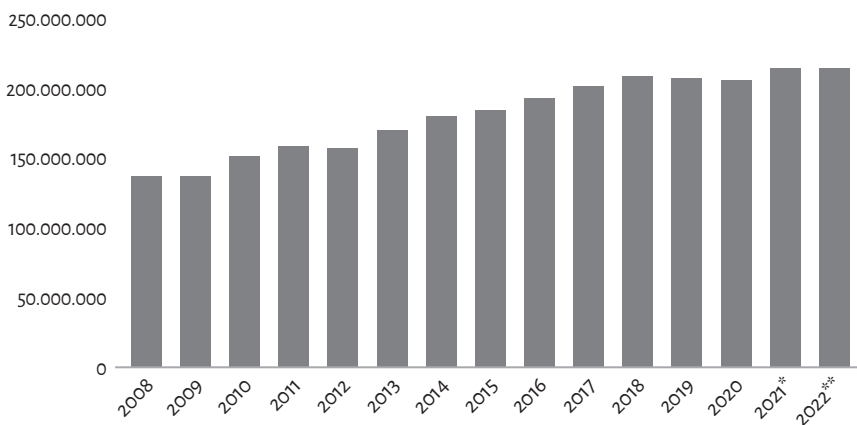
Lila Molinier

TAPÉ'A

EL CONTEXTO Y LAS CIFRAS DE LA ESTANFLACIÓN

La crisis de 2019-2020 y la insuficiente recuperación en 2021-2022 determinaron el estancamiento económico en este periodo. El pronóstico del Banco Central del Paraguay (BCP) para el 2022 es que la recuperación del valor de la producción de bienes y servicios lograda en 2021, de 4,1% de crecimiento del PIB, no se sostiene y caerá al 0,2%, es decir, en un porcentaje menor al 1%. La variación del producto interno sería del 0,80% (menos del 1%) promedio anual desde 2019 (gráficos 1 y 2). Así, no hay recuperación ni crecimiento, sino estancamiento de la economía registrada y formalizada, y atendida por las políticas económicas.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL PIB DE PARAGUAY EN MILLONES DE GUARANÍES CONSTANTES DE 2014. AÑOS 2008-2022



* Cifras preliminares sujetas a revisión.

** Proyección.

Fuente: Elaboración propia, basada en Anexo Estadístico del BCP, al 6 de octubre de 2022.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN PORCENTUAL DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES DE 2014. AÑOS 2008-2022



* Sobre cifras preliminares sujetas a revisión.

** Sobre proyección.

Fuente: Elaboración propia, basada en Anexo Estadístico del BCP, al 6 de octubre de 2022.

La crisis climática y económica —que afecta al país en general desde antes de la pandemia del coronavirus— fue profundizándose durante dicha emergencia sanitaria y social, y los intentos de recuperación desde el 2021 no lograron sostenerse ante los embates de los efectos de la guerra en Ucrania.

Rusia es productor y exportador de petróleo y gas, entre otros bienes, así como mercado para la carne y el grano de soja nacionales. La guerra y, sobre todo, las sanciones aplicadas de parte de los Estados Unidos de América y la Unión Europea a ese país han afectado el mercado y el precio internacional del petróleo y gas. En el caso de las exportaciones nacionales, se ha reducido al 50% el valor exportado hacia el mercado ruso a fines del tercer trimestre, respecto del mismo periodo del año anterior.

Al tercer trimestre de 2022, las caídas de las exportaciones al mercado argentino —el más importante para la soja en grano y otras oleaginosas nacionales— fueron de -60% en cuanto al volumen y -51% en cuanto al valor comercializado respecto del mismo periodo de 2021, aunque, en este caso, frente a un escenario de crecimiento inusual en 2020, que no se sostuvo.

No obstante, los precios internacionales de la carne bovina y el grano de soja están al alza, por lo que el menor volumen exportado fue compensado, en gran parte, por un valor mejorado, situación que comenzó en 2021. Además,

la cotización del dólar venta a nivel nacional también se mantuvo al alza en 2021 y 2022, favoreciendo a los grupos exportadores¹.

En cuanto a la inflación, el índice general acumulado a enero de 2022 era de 101,5 y pasó a 107,2 en agosto. El de los alimentos y bebidas no alcohólicas pasó de 107,8 a 129,6; el del transporte, de 114,2 a 147,1; y el alojamiento, agua, electricidad, gas y otro, de 107 a 110,6².

En el caso del combustible automotor, el país es dependiente de las importaciones, y el alza de precios³ tiene un efecto en cadena en el mercado interno, incluyendo la producción de los rubros exportables.

En términos globales, en 2021, el valor total de las exportaciones de bienes creció 32% respecto de 2020. A septiembre del presente año, se llegó al 73% del valor total del año anterior⁴.

Los principales rubros de las exportaciones paraguayas se mantienen, dentro de los cuales los **productos primarios** ocupan el 45% del valor total exportado (2021), concentrado en el grano de la soja (33%), seguido muy atrás por el maíz (4,6%) y el arroz (3,1%). La sequía que afectó duramente al país y los cultivos de verano, de la soja en particular, y el problema de mercado redujeron fuertemente su exportación.

En el segundo grupo, de las **manufacturas agropecuarias** —que ocupa el 41% del valor total exportado— predomina la carne bovina enfriada (18%), seguida por las harinas, tortas y demás residuos de soja (7%) y por el aceite de soja (6%), el más importante del grupo de aceites vegetales. Aquí también hay que considerar que los precios internacionales mejoraron para los principales productos de exportación nacional y el tipo de cambio del dólar venta⁵.

Hay que agregar que en este grupo se exporta otra veintena de productos agropecuarios manufacturados y residuales, entre los que se destacan bebidas, pieles y cueros preparados, grasas y sebos, azúcar en bruto, maderas aserradas y manufacturadas, que también cubren el mercado interno⁶.

En cuanto a las **importaciones**, en 2021 se mantuvieron crecientes, incluyendo las destinadas a su reexportación mediante el régimen de turismo de

1 Banco Central del Paraguay, *Boletín de Comercio Exterior - Trimestral*, <https://www.bcp.gov.py/boletin-de-comercio-exterior-trimestral-1400>

2 Banco Central del Paraguay, *Anexo Estadístico del Informe Económico*, <https://bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-1365>

3 Ver más abajo Tabla 1. Variaciones de precios del combustible automotor. Junio a octubre de 2022.

4 *Ibidem* 1.

5 *Ibidem* 1. Cuadros: Exportaciones por niveles de procesamiento, en miles de dólares; Precios internacionales de las exportaciones y Cotización del dólar.

6 *Ibidem* 1. Cuadros: Exportaciones por niveles de procesamiento, en miles de dólares, y en toneladas.

compra, desarrollado principalmente en Ciudad del Este, en la triple frontera con el Brasil y la Argentina y, en menor medida, en Asunción⁷. En ese sentido, no ha habido cambios, pues dichas reexportaciones mantuvieron el rol que cumplen desde 2006, dentro del modelo exportador y, a la vez, importador que se desarrolla en este país, el de lograr que el saldo del comercio exterior sea positivo⁸.

EL FACTOR GEOPOLÍTICO DEL COMERCIO EXTERIOR CON CHINA POPULAR

El actual estancamiento económico impulsó a que los sectores empresariales del agronegocio, como la Asociación Rural del Paraguay (ARP), insistieran al Gobierno sobre la necesidad de la apertura de las relaciones diplomáticas y comerciales con China Popular, para asegurar el crecimiento de la producción y exportación de los principales productos de la oferta paraguaya, los granos de soja, la carne, sus manufacturas y derivados⁹.

Lo nuevo en esta coyuntura es que, desde el Paraguay, la ARP haya pedido que Estados Unidos de América aumente el cupo de su compra en compensación a la disposición de ese Gobierno de evitar que nuestro país abra relaciones diplomáticas con China, y que se convierta en un socio comprador de la carne paraguaya. Asimismo, llamó la atención que el presidente de la República haya hecho el mismo pedido al Gobierno de Taiwán (que aumente el cupo de compra de la carne paraguaya)¹⁰. Tal parece que este pedido fue escuchado porque el valor total de las exportaciones paraguayas hacia Taiwán ha crecido y, a septiembre de 2022, ya supera en 15% el valor total obtenido a fines del año pasado¹¹. Este aumento es un consuelo, pues con ello no se compensa la falta de acceso al mercado chino.

Sin embargo, el factor geopolítico que hace dependiente al Gobierno paraguayo de las decisiones del estadounidense en relación con China Popular, y

7 *Ibidem* 1. Cuadro: Balanza de bienes.

8 *Ibidem* 1.

9 «Apertura del mercado chino para la exportación de carne es fundamental, según titular de la ARP», en <https://www.ip.gov.py/ip/apertura-del-mercado-chino-para-la-exportacion-de-carne-es-fundamental-senala-titular-de-la-arp/>. «Paraguay sigue fuera de China mientras que gran parte de la Región apostó por ese mercado», *Asociación Rural del Paraguay*, acceso el 13 de octubre de 2022, <https://www.arp.org.py/index.php/noticias-sp-28081/destacadas/3190-paraguay-sigue-fuera-de-china-mientras-que-gran-parte-de-la-region-aposto-por-ese-mercado>; Gustavo Rojas, *La emergencia de China en América Latina* (OBEI, 2018), http://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Informe_China_full_color.pdf

10 «Paraguay pide a Taiwán que invierta USD 1.000 millones para continuar alianza, según Financiamiento», *Megacadena*, 28 de septiembre de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://megacadena.com.py/paraguay-pide-a-taiwan-que-invierta-usd-1-000-millones-para-continuar-alianza-segun-financial-times/>. «Cancillería niega que Abdo Benítez haya pedido US\$ 1.000 millones en inversión a Taiwán», *ABC Color*, 29 de septiembre de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/politica/2022/09/29/cancilleria-niega-que-abdo-benitez-haya-pedido-us-1000-millones-en-inversion-a-taiwan/>

11 *Ibidem* 1. Cuadro: Exportaciones por países. Cuadro: Balanza de bienes.

que está amarrado con los acuerdos de cooperación de Taiwán¹², no opera en cuanto a las importaciones paraguayas de dicho país. Muy por el contrario, a pesar de que el Paraguay no puede exportar a China Popular, es uno de los principales mercados compradores de las exportaciones de dicho país en la región.

En 2021, el valor total de las importaciones de Paraguay desde ese país llegó a 3.713 millones de dólares¹³, de los cuales más del 70% son reexportadas mediante el llamado turismo de compra. Y esta reexportación de las importaciones de las mercaderías chinas cumple la función, como efecto directo, de lograr que la balanza comercial de bienes del país sea positiva o superavitaria. El problema geopolítico que explica esta situación es histórico y la coyuntura actual no fue favorable a un cambio en ese sentido. Mientras, el comercio exterior de Paraguay con China Popular registra un déficit de más de 3.700 millones de dólares (2021), aunque con la reexportación mediante la triangulación con la economía brasileña, principalmente, ese déficit se reduce en más del 75%, y el comercio exterior paraguayo, en su conjunto, registra un superávit (saldo positivo) de más de 960 millones de dólares¹⁴.

LA INFLACIÓN Y EL AJUSTE DEL SALARIO MÍNIMO

El aumento de los precios de las mercaderías y servicios a nivel interno desde el 2019 no ha cesado, y no solo afecta al país, sino a la región y a nivel mundial, de distintas maneras, ya que está en relación con los efectos de la crisis sistémica y la pandemia del COVID-19.

Los más afectados por la inflación son los sectores de trabajadores asalariados, los de sueldo fijo y los de ingresos bajos e inseguros, al estar asociados con el consumo de una canasta básica de alimentos y servicios, y el peligro de su reducción. A diferencia de las empresas, los sectores trabajadores no pueden trasladar la inflación de su consumo a otros sectores, como sí lo hacen las empresas a través del ajuste y alza de sus precios.

También el Estado puede ajustar las tarifas de los servicios y bienes públicos, como ha sucedido con los precios de los combustibles y del gas que importa y distribuye la empresa Petropar (tabla 1). Pero, por sus efectos en cadena sobre el consumo de las mayorías, y ante la queja de los automovilistas y los transportistas de carga, aplicó una serie de medidas, pasando de los descuentos semanales y promocionales, a reducciones sucesivas.

12 «Paraguay atrapado entre China y Taiwán», Centro UC Estudios Internacionales CEIUC, 20 de abril de 2021, acceso el 20 de octubre de 2022, <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/medios/4161-paraguay-atrapado-entre-china-y-taiwan>

13 *Ibidem* 1. Cuadro: Importaciones por países. Cuadro: Balanza de bienes.

14 *Ibidem*.

TABLA 1. VARIACIONES DE PRECIOS DEL COMBUSTIBLE AUTOMOTOR. JUNIO A OCTUBRE DE 2022

COMBUSTIBLES	PRECIO EN GS. 2020	PRECIO GS. 06/2022	PRECIO VIGENTE	DESDE
Nafta súper Aratirí 97	9.590	9.990	9.190	18/10/2022
Nafta Oikoité 93	8.310	9.060	8.260	18/10/2022
Nafta Kapé 88	7.700	8.300	7.500	18/10/2022
Diésel Mbareté (premium)	9.670	9.990	10.590	28/10/2022
Diésel Porã (común)	8.050	8.800	8.500	28/07/2022

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la prensa y de Petropar.

Los choferes del transporte de carga han logrado revertir dichos aumentos a través del paro, y el Gobierno ha sostenido el subsidio al pasaje del transporte público de pasajeros, en un contexto en el que el sector evidencia mantener capturada la política de transporte de pasajeros y los recursos públicos, en ausencia de un sistema alternativo masivo, como podría ser el tren de cercanías para el Área Metropolitana de Asunción, que es la más poblada del país¹⁵.

En el caso del suministro de la electricidad, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) ha reducido su tarifa en 25% entre septiembre y diciembre del presente año, para los hogares con consumo medio-bajo¹⁶.

El ajuste del salario mínimo se estableció desde el 1 de julio de 2022, tal como sucedió el año pasado, y fue del 10,6%, que es un porcentaje de más del doble que del anterior (4,4%)¹⁷. Los nuevos montos para el caso del salario mínimo legal pueden verse en la tabla 2.

TABLA 2. NUEVOS MONTOS PARA EL SALARIO MÍNIMO LEGAL (SML)

	EN GS.
Salario mínimo mensual	2.550.307
Salario por jornal diario	98.089

Fuente: Datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al 21 de noviembre de 2022.

Asimismo, se dispuso el ajuste de los sueldos de los empleados y obreros escalafonados, según los diversos grados y oficios vinculados con: la construcción,

¹⁵ Las motocicletas y bicicletas son opciones que requieren de mejores condiciones de infraestructura para su masificación.

¹⁶ «Acuerdo garantiza recursos para fortalecer el sector eléctrico y beneficia a usuarios domiciliarios de la ANDE», ANDE, de agosto de 2022, acceso el 25 de octubre de 2022, <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=10248#.Y2u7RXbMLEY>

¹⁷ «Ministerio de Trabajo reglamentó reajuste de sueldos y jornales mínimos para los trabajadores de sector privado», *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*, 28 de junio de 2022, acceso el 25 de octubre de 2022, <https://www.mtess.gov.py/noticias/ministerio-de-trabajo-reglamento-reajuste-de-sueldos-y-jornales-minimos-para-los-trabajadores-de-sector-privado>

mecánica automotriz, los choferes; el trabajo en los medios de comunicación; el doméstico; en los establecimientos agrícolas y los ganaderos. Igualmente, para los jóvenes estudiantes/aprendices del sistema dual¹⁸.

LA SITUACIÓN DEL TRABAJO

Según la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC), la fuerza de trabajo —personas con 15 y más años, ocupadas y desocupadas, que buscan empleo— suma 3.708.149 personas en el segundo trimestre del presente año y está descendiendo desde el cuarto trimestre de 2021¹⁹. Representa el 70,2% de la población en edad de trabajar, el porcentaje más bajo del periodo indicado. En cuanto a su incidencia y distribución dentro de la población de edad, se mantiene poco variable: son mayoría entre los hombres (84%) y la participación femenina es del 59% sobre la población total femenina (tabla 3).

**TABLA 3. FUERZA DE TRABAJO OCUPADA, SUBOCUPADA Y DESOCUPADA.
AÑO 2021 Y SEGUNDO TRIMESTRE DE 2022**

INDICADORES	CUARTO TRIMESTRE 2021		SEGUNDO TRIMESTRE 2022	
		% PM		% PM
Fuerza de trabajo *	3.770.282	72,1%	3.708.149	70,2%
Hombre	2.170.917	84,2%	2.139.461	84,0%
Mujer	1.599.365	60,3%	1.568.688	59,1%
Población ocupada **	3.513.422	67,2%	3.458.166	66,7%
Hombre	2.066.809	80,2%	2.012.710	79,4%
Mujer	1.446.613	54,5%	1.445.456	54,4%
Población subocupada - insuficiencia tiempo de trabajo**	173.443	4,6%	175.545	4,7%
Hombre	76.315	3,5%	74.881	3,5%
Mujer	97.128	6,7%	101.965	6,5%
Población desocupada (desempleo abierto)**	256.860	7,2%	242.906	6,5%
Hombre	104.108	4,9%	119.273	5,5%
Mujer	152.752	10,2%	123.633	7,9%
Población subocupada más desocupada	430.303	15,6%	418.451	11,2%

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

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

Fuente: INE. EPHC - Segundo Trimestre de 2022.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Es aplicada en Asunción y 15 departamentos del país. Los departamentos no incluidos son Boquerón y Alto Paraguay, de la región del Chaco. INE, *Boletín Trimestral de Empleo. EPHC 2.º trimestre de 2022*, https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/49a3_Boletin%20trimestral_EPHC_2%C2%BA%20Trimestre%202022.pdf

Por su parte, la población ocupada en el cuarto trimestre de 2021 fue la más elevada del año y, por la característica zafra de la economía paraguaya, ella se reduce en el primer trimestre de 2022, para volver a aumentar gradualmente en el segundo semestre. Es más favorable entre los hombres (79,4%), mientras la participación de las mujeres ocupadas es un poco más de la mitad dentro de la población femenina total (tabla 3).

En su distribución por zona urbana y rural, por un lado, la ocupación también favorece más a los hombres que a las mujeres en ambas zonas, pero en las rurales la desventaja para las mujeres es mayor que en las zonas urbanas. Por otro lado, la desventaja para las mujeres rurales que se observa en el cuarto trimestre de 2021 aumentó en el segundo semestre del 2022²⁰.

En relación con la subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo —con jornadas inferiores a las 30 horas semanales— se tiene un comportamiento zigzagueante, aunque con pequeñas variaciones, al bajar en el cuarto trimestre de 2021; subir en el primer trimestre de 2022 y volver a bajar en el segundo trimestre, en relación con la fuerza de trabajo, tanto a nivel nacional como de las zonas urbanas y rurales²¹. Además, en todos los casos, la subocupación afectó más a las mujeres (tabla 3)²².

La suma de la población subocupada con la desocupada implica que, en 2021, más de 430.300 personas (11,4% de la fuerza de trabajo de 15 años y más) tuvieron dificultades con el empleo y el ingreso. En el segundo semestre de 2022, se redujeron el total de afectados a más de 418.450, o el 11,5%, de la fuerza de trabajo que también se redujo (tabla 3). En ambos periodos, las más afectadas fueron las mujeres, de las zonas urbanas y un poco más a las de las zonas rurales²³.

HAY RETROCESOS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Los planes actuales de promoción y protección social contemplan la reducción de la desigualdad como finalidad, mientras que las acciones en dicho sentido aún enfrentan dificultades para avanzar y sostenerse²⁴. De ahí que es preocupante la situación actual de pobreza que evidencian los indicadores tras la pandemia del COVID-19.

20 *Ibidem*, cuadro N.º 3, página 5.

21 *Ibidem*, 21, gráfico N.º 1, página 6.

22 *Ibidem*, 21, gráfico N.º 1, página 6.

23 *Ibidem*, 21, cuadro N.º 7, página 8.

24 «Vamos! Sistema Nacional de Protección Social» (2018), del Gabinete Social; Plan Nacional de Reducción de la Pobreza Jajapó Paraguay (2020-2030), del Ministerio de Desarrollo Social; IV Plan Nacional de Igualdad (2018-2024), del Ministerio de la Mujer, entre otros; Programas Tenonderã y Tekoha del Ministerio de Desarrollo Social.

Desde el 2020, el número y porcentaje de pobres es un poco mayor en las zonas urbanas que en las rurales, lo cual es un fenómeno nuevo (tabla 4 y gráfico 3), probablemente como efecto de la pandemia del COVID-19, las sucesivas cuarentenas, pérdidas y restricciones para el trabajo —sobre todo, informal—, la reducción del ingreso por hogar y el aumento de la migración campo-ciudad, que cabe dimensionar²⁵.

TABLA 4. POBREZA. INCIDENCIA ABSOLUTA Y RELATIVA, SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA. AÑO 2021

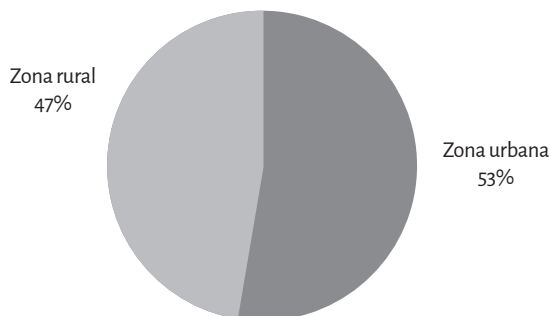
ZONA DE RESIDENCIA	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN POBRE *	PORCENTAJE DE POBLACIÓN POBRE	POBLACIÓN POBRE EXTREMA*	PORCENTAJE DE POBLACIÓN POBRE EXTREMA
Total país **	7.254.456	1.951.020	26,9%	283.523	3,9%
Zona urbana	4.581.435	1.025.905	22,4%	77.490	1,7%
Zona rural	2.673.021	925.115	34,6%	206.033	7,7%

* Incluye pobres extremos y no extremos.

** No incluye los departamentos Boquerón y Alto Paraguay ni a los trabajadores domésticos sin retiro.

Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Cuadro 2, página 6.

GRÁFICO 3. POBLACIÓN POBRE, SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA. AÑO 2021



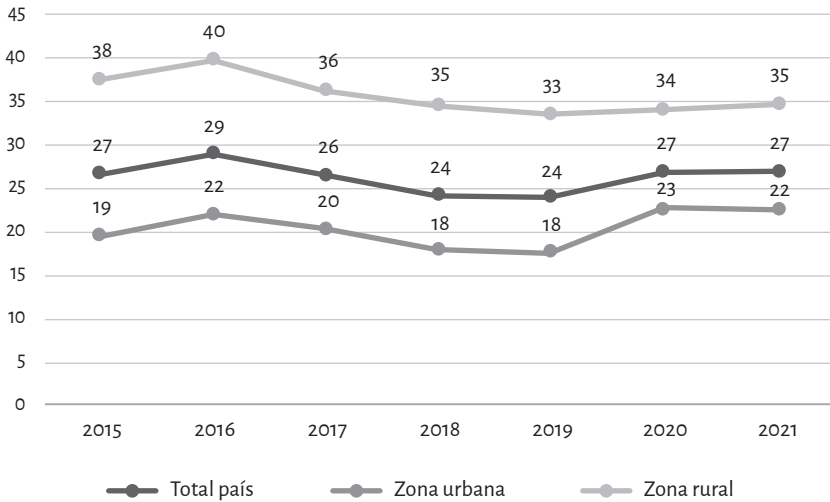
Fuente: INE, 2022, Pobreza Monetaria (EPHC 2021).

²⁵ INE, *Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingreso. EPHC 2021*, https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/5626_Boletin_Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202021_INE.pdf

Sin embargo, en 2021, la participación porcentual o incidencia de la pobreza total, extrema y no extrema, en la población por zona de residencia, sigue siendo más alta en las zonas rurales (34,6%) que en las urbanas (22,4%), siendo la incidencia a nivel nacional, sobre la población total, del 26,9% (tabla 4 y gráfico 4).

Al considerar el periodo 2015-2021, haciendo un seguimiento al ODS 1: Fin de la pobreza, se observa que a nivel nacional se retrocedió al porcentaje que tenía en 2015; en las zonas rurales, se retrocedió al nivel de 2018, y en las zonas urbanas al de 2016 (gráfico 4).

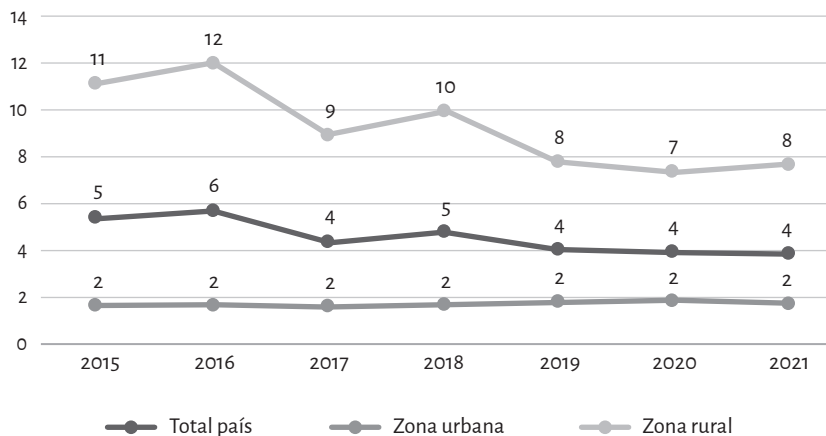
GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE POBREZA TOTAL SOBRE POBLACIÓN, SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA. AÑOS 2015-2021



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, gráfico 2, página 7.

En cuanto a la pobreza extrema, que afecta a los hogares con ingresos por debajo del costo de la canasta de alimentos básicos, en 2021, a nivel nacional, se mantuvo estable en 4% desde 2017, con excepción del 2018. Los más afectados se encuentran en las zonas rurales, con un porcentaje del doble al consignado a nivel nacional (8%), pero el retroceso fue menor al registrado en 2019, mientras que se mantuvo estable en las zonas urbanas (gráfico 5).

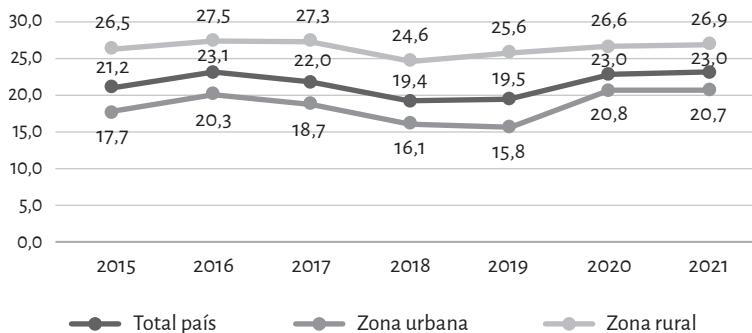
GRÁFICO 5. PORCENTAJE DE POBRES EXTREMOS SOBRE POBLACIÓN POR ZONA DE RESIDENCIA. AÑOS 2015-2021



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, gráfico 3, página 8.

La pobreza no extrema —que por definición en términos de ingresos monetarios afecta a los hogares y personas que no alcanzan a cubrir el costo de la canasta de alimentos y servicios básicos— es la más generalizada. Está más extendida en las zonas rurales, pero también en las zonas urbanas es de importancia considerable. En 2020 y 2021, el nivel alcanzado en las zonas rurales (de 26,6% y 26,9%), ya había sido superado en 2018. En las zonas urbanas afecta a un poco más de la quinta parte, nivel ya superado en 2016 (gráfico 6).

GRÁFICO 6. INCIDENCIA DE LA POBREZA NO EXTREMA POR ZONA DE RESIDENCIA. AÑOS 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, Anexo 1, cuadro 2, página 17.

Asociado con la situación de pobreza monetaria que se acaba de ver, se pasa ahora a los resultados del análisis de la desigualdad del ingreso, en términos de la desigualdad social y económica como factor de discriminación y generación de pobreza y exclusión, por un lado, y de riqueza y privilegios, por el otro.

SE MANTIENEN LA DESIGUALDAD Y LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO

Según los indicadores del nivel promedio del ingreso monetario de los hogares de los cinco grupos o quintiles de ingreso en los que se reúnen y ordenan los datos, y que permite la estimación del ingreso por persona, la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) determinó en 2021 lo siguiente:

- La primera característica común a todos los grupos de ingresos, desde el más pobre al más rico, es que los ingresos laborales son el principal componente, y su participación promedio fue del 86,2%. Este promedio disminuye en los dos primeros quintiles o grupos más pobres y aumenta desde el nivel medio, al siguiente más alto —el quintil de ricos acomodados (88,5%)— y vuelve a bajar a un nivel cercano al promedio en el grupo más rico (86,5%)²⁶.
- Además, existen siete tipos de ingresos que complementan los ingresos laborales y que participan de manera distinta según los quintiles (tabla 5). Por ejemplo, los dos primeros quintiles más pobres complementan sus ingresos laborales por medio de ingresos por ayuda familiar, programas del Estado, como la Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores, y Tekoporã, y otros ingresos, como ser: cuidado de niños, víveres, merienda escolar, etcétera.
- El promedio general de ingreso familiar disponible establecido por la EPHC 2021 es de 4 millones 912 mil guaraníes. Dicho promedio baja en el primer quintil más pobre, a 1 millón 610 mil guaraníes, y aumenta en los siguientes quintiles, hasta llegar al último quintil de los más ricos, donde el ingreso familiar es de 9 millones 330 mil guaraníes (tabla 5).
- La diferencia entre el ingreso total promedio en el primer quintil —de los más pobres— y el quinto o último quintil —de los más ricos— es de 7 millones 720 mil 321 guaraníes (tabla 5). Es decir, el quintil más rico tiene, por lo menos, un ingreso superior a seis veces más que las personas del primer quintil más pobre (tabla 5).

26 «Cuadro 4. Estructura de los ingresos familiares mensuales por quintiles de ingresos per cápita mensual. Año 2021», *Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingreso. EPHC 2021* (Asunción: INE, 2021), 11, https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/5626_Boletin_Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202021_INE.pdf

- De ahí que se concluye que la distribución del ingreso es muy desigual y que está concentrado en los grupos más ricos (tabla 5).

TABLA 5. PROMEDIO DE INGRESOS MENSUALES POR QUINTILES DE INGRESOS PER CÁPITA MENSUAL, SEGÚN FUENTE DE INGRESO. AÑO 2021 (EN MILES DE GUARANÍES)

FUENTE DE INGRESO* *	TOTAL PAÍS*	HOGARES CLASIFICADOS POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA MENSUAL				
		20% MÁS POBRE	20% SIGUIENTE	20% SIGUIENTE	20% SIGUIENTE	20% MÁS RICO
Ingresos laborales	4.592	1.420	2.263	3.395	4.669	8.553
Ingreso por ayuda familiar del país	856	552	685	731	761	1.768
Ingreso por ayuda familiar del exterior	895	(302)	307	451	857	1.933
Ingreso por jubilación o pensión	3.928	(752)	(1.508)	1.820	2.593	5.176
Ingreso del Estado Monetario Tekoporã	179	188	176	167	(161)	(196)
Ingreso del Estado Monetario Adulto Mayor	629	589	662	650	602	601
Ingreso por Pytyvõ	107	(113)	(89)	(103)	(124)	(87)
Otros ingresos ***	469	231	230	305	425	1.452
Promedio de ingreso familiar disponible****	4.912	1.610	2.521	3.559	4.955	9.330

* No incluye los departamentos Boquerón y Alto Paraguay ni trabajadores domésticos sin retiro.

** No incluye ingresos iguales a cero.

*** Incluyen ingresos provenientes de alquileres o rentas netas, intereses o dividendos, divorcio y cuidado de hijos, Estado-viveres de alguna institución pública, otros ingresos agro asignados al jefe, vaso de leche (kit de merienda escolar), viveres del sector privado, otro ingreso.

**** No incluye la renta imputada de la vivienda propia ni el ingreso de trabajadores domésticos en el hogar.

Nota: () cifra basada en menos a 30 casos muestrales, que puede ser considerada como insuficiencia muestral.

Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, cuadro 5, página 12.

Toda esta información contrasta, y a la vez justifica, por un lado, los avances en el diseño y la ejecución de los programas y proyectos de protección y promoción de las familias y la atención diferenciada a sus miembros para reducir la pobreza y aumentar las capacidades de subsistencia, empleabilidad y bienestar, es decir, la cobertura de derechos sociales. La Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores en situación de pobreza (de 65 años y más) —iniciada en 2010— cuenta actualmente con 267.137 pensionadas y pensionados²⁷. En el Programa Tekoporã, iniciado en 2005, participan actualmente 168.141 familias²⁸.

DEUDA PÚBLICA, ADMINISTRANDO LO INSOSTENIBLE

La deuda pública total a septiembre es de 14.670,9 millones de dólares, que representa el 35,8% del PIB anual, y supera el tope recomendable del 30% para países de ingreso medio alto de 5.000 dólares por persona, como es el caso de Paraguay. Pero el tope no es lo esencial.

En el cuadro 1 y el gráfico 7, se encuentra y representa la síntesis de la gestión de la deuda pública por medio de las dos áreas de administración o gobierno, la Central y la Descentralizada. Desde el 2018, la deuda pública total es mayor al saldo de las reservas monetarias internacionales (RMI) y la externa, desde 2019 (gráfico 8), por lo que la presión por la disponibilidad de divisas está en aumento, en un contexto en el que los ingresos de divisas por medio de las hidroeléctricas binacionales también disminuyen desde el 2020, por reducción de la generación de energía y del ingreso de las compensaciones pagadas por Argentina (Yacyretá) y el Brasil (Itaipú) vinculadas con la comercialización de la energía por ambas centrales²⁹ en el contexto de la crisis climática y el estiaje de los ríos.

La Administración Central es el área más endeudada del sector público, y su deuda total representa el 31,9% del PIB. A septiembre del presente año, está a cargo del 89% de la deuda pública total, y dentro de ella, del 93% de la deuda externa total (cuadro 2).

La deuda externa del área creció 13,1% en 2021 respecto de 2020, y 7,7% a septiembre, respecto de 2021. La deuda en préstamos externos, con los organismos financieros públicos de cooperación, ha vuelto a aumentar, y con ello, las condiciones más blandas de financiamiento en cuanto a tasas de interés y plazo de vencimiento. No obstante, la lenta y baja ejecución de los proyectos financiados con préstamos externos ha reducido dichas ventajas³⁰. Los

27 Ministerio de Hacienda, *Total de beneficiarios y calendario de pagos*, noviembre de 2022, <https://www.hacienda.gov.py/web-sseaf/index.php?c=303>

28 Ministerio de Desarrollo Social, *Programa Tekoporã*, 2022, <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora>

29 BCP, Anexo Estadístico - Informe Económico, 21-10-2022, cuadro N.º 53.

30 MH/Dirección de Endeudamiento Público, junio de 2022.

acreedores de la deuda externa en préstamos son el BID, Banco Mundial, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y FONPLATA.

**CUADRO 1. INDICADORES DE LA DEUDA PÚBLICA DE PARAGUAY.
A SEPTIEMBRE DE 2022**

Saldo de la deuda pública total	14.670,7	100%	35,8% del PIB
Saldo de la deuda externa	12.824,8	87,4%	31,3% del PIB
Préstamos externos	6.310,2	43,0%	Acreedores bi y multilaterales
Bonos externos	6.071,2	41,4%	Sector financiero internacional privado
Proyecto Llave en mano, Ley N.º 5074/2013	443,5	3,0%	Sector privado externo
Saldo de la deuda interna	1.845,8	12,6%	4,5 del PIB
Bono perpetuo con el BCP	553,8	4,3%	Tesoro Nacional a favor del BCP
Bonos del Fondo de Garantía de Depósito	33,5	0,3%	Público-privado obligatorio
Bonos internos y otros	1.208,1	8,2%	Sector financiero nacional privado
Proyecto Llave en mano, Ley N.º 5074/2013	50,4	0,3%	Sector privado nacional
Servicios pagados sobre la deuda total (enero a septiembre)	631,4	100%	
Sobre la deuda externa	506,3	80,2%	Acreedores bi, multilaterales y sector financiero internacional privado
Sobre la deuda interna	125,1	19,8%	Sector financiero nacional privado

Fuente: Ministerio de Hacienda. Deuda pública a septiembre de 2022³¹.

31 *Ibidem.*

**CUADRO 2. INDICADORES DE LA DEUDA PÚBLICA DE LA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DESCENTRALIZADA. A SEPTIEMBRE DE 2022
(EN MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJE)**

Deuda pública - Administración Central	13.072,9	100%	31,9% del PIB
Saldo de la deuda externa	11.902,7	91,0%	29,1% del PIB
Préstamos externos	5.388,1	41,2%	Acreedores multi y bilaterales
Bonos externos	6.071,2	46,4%	Sector financiero internacional privado
Proyecto Llave en mano, Ley N.º 5074/2013 ¹	443,5	3,4%	Sector privado externo
Saldo de la deuda interna	1.170,2	9,0%	2,9% del PIB
Bono perpetuo con el BCP*	553,8	4,2%	Tesoro Nacional a favor del BCP por deuda interna titulada
Bonos del Fondo de Garantía de Depósito**	33,5	0,3%	Público-privado, obligatorio
Bonos internos y otros	532,5	4,1%	Sector financiero privado interno
Proyecto Llave en mano, Ley N.º 5074/2013 ²	50,4	0,4%	Sector privado interno
Servicios pagados sobre deuda A. Central (enero a septiembre)	537,0	100%	Amortizaciones e intereses
Sobre la deuda externa	456,7	73,1%	Sobre bonos y préstamos externos
Sobre la deuda interna	80,3	26,9%	Sobre bonos internos
Deuda pública - Administración Descentralizada	1.597,8	100%	3,9% del PIB
Saldo de la deuda externa***	922,1	57,7%	2,3% del PIB
Saldo de la deuda interna*v	675,6	42,3%	1,7% del PIB
Servicios pagados sobre la deuda de la A. Descentralizada	94,4	100%	Acreedores externos e internos
Servicios pagados sobre la deuda externa (enero a septiembre)	49,6	52,5%	Sobre préstamos y bonos externos
Servicios pagados sobre la deuda interna (enero a septiembre)	44,8	47,5%	Sobre bonos internos- sector f. privado

1 Proyecto Llave en mano, Ley N.º 5074/2013. Corredor Bioceánico - Chaco.

2 Proyecto Llave en mano, Ley N.º 5074/2013. Ruta Naranjal.

* Pago de intereses cancelados hasta 2023.

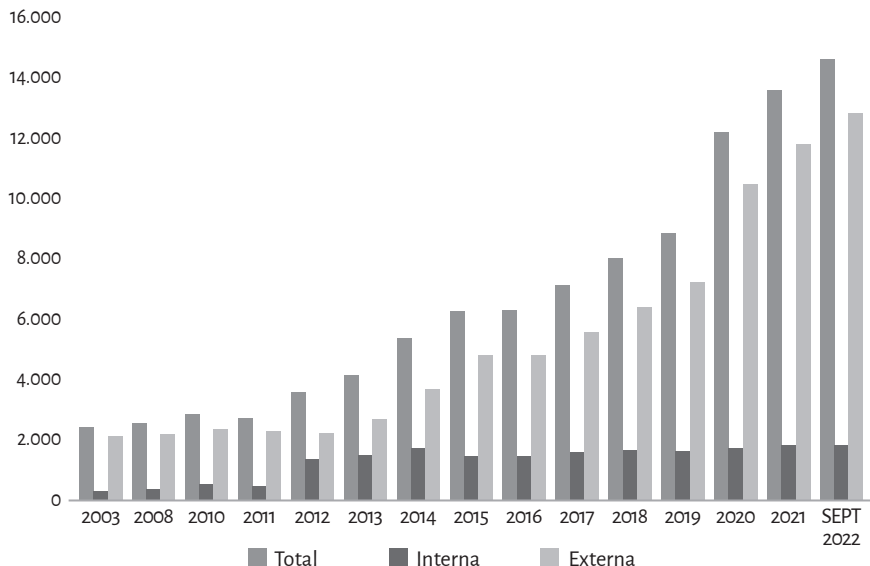
** No generan intereses. Su crecimiento fortalece el Fondo.

*** Acreedores multilaterales y bilaterales.

* v Canje Deuda por Naturaleza (TFCA) y Garantía sobre Bonos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD).

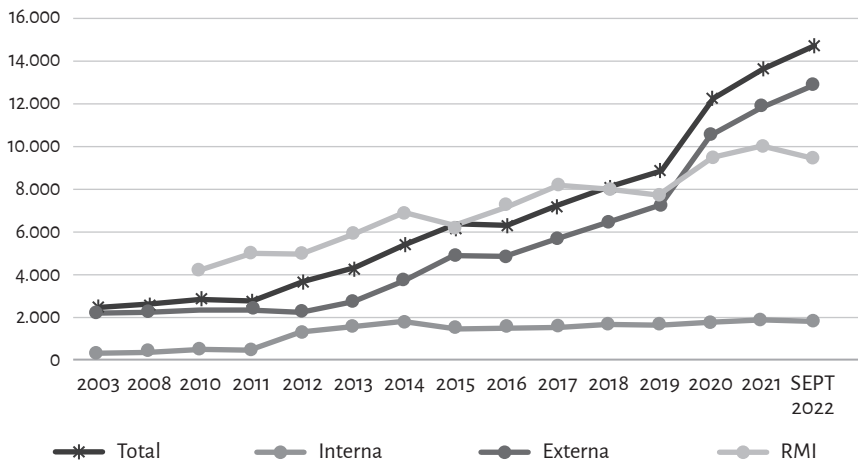
Fuente: Ministerio de Hacienda. Deuda pública a septiembre de 2022³².

**GRÁFICO 7. SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA TOTAL Y SU DISTRIBUCIÓN.
A SEPTIEMBRE DE 2022 (EN MILLONES DE DÓLARES)**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Hacienda. Deuda pública a septiembre de 2022.

**GRÁFICO 8. SALDOS DE LA DEUDA PÚBLICA Y DE LAS RMI.
AÑOS 2003-2022 (SEPTIEMBRE) (EN MILLONES DE DÓLARES)**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Hacienda. Deuda pública a septiembre de 2022.

Los bonos externos han dejado de ser los favoritos para la Administración Central, por el alto costo de los intereses, y dos series de emisiones son objeto de renegociación desde 2021, proceso que fue seguido en enero de 2022.

Lo irónico de la situación es que, en los últimos meses, el Gobierno no tenía recursos para pagar los intereses semestrales de los bonos externos, unos 47,6 millones de dólares, y logró que dos bancos financieros de cooperación (BID y CAF) se los facilite, pero dentro de un préstamo por 140 millones de dólares, por lo que cerca de 100.000 irían a inversiones³³. El Congreso Nacional no dio prioridad al proyecto de ley, y aprobó otros préstamos por 635 millones de dólares, financiados por el BID³⁴ en un año electoral. Pero el retraso fue relativamente favorable, ya que el Congreso aprobó el préstamo condicionando la adopción de los préstamos externos como instrumento de deuda externa, y rechazando los bonos.

Por otro lado, la política de endeudamiento llegó a una situación deplorable. No es sostenible, y este último año del actual gobierno está generando las condiciones para su revisión, ante las situaciones límites ya mencionadas. Es lamentable que el Ministerio de Hacienda y el Banco Central del Paraguay no planteen el problema fiscal y tributario que tiene el Estado en general y en relación con el pago de los servicios y, sobre todo, el costo en intereses de la deuda pública, tanto externa como interna. Le culpan al Congreso Nacional por inflar el presupuesto, pero también se han inflado los recursos del crédito sin perspectiva clara. Desde 2014 al 2021 se endeudó al país en bonos externos, con 11 emisiones, un total de más de 6.000 millones de dólares, de los cuales se destinaron más de 1.500 millones de dólares para amortizar la deuda en bonos internos, a fin de fortalecer el sector financiero privado local y diversificar las fuentes de deuda pública³⁵. Pero el sector financiero local tuvo utilidades (ganancias) en el ejercicio 2021 por 415 millones de dólares³⁶.

La deuda pública paraguaya debe ser auditada por la Contraloría General de la República.

33 «Disputas políticas arriesgan fondos para obras públicas y pago de deuda», *Última Hora*, 6 de agosto de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/disputas-politicas-arriesgan-fondos-obras-publicas-y-pago-deuda-n3016122.html>

34 «Congreso aprueba préstamos por USD 635 millones para Salud y Obras Públicas», *Última Hora*, 31 de agosto de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/congreso-aprueba-prestamos-usd-635-millones-salud-y-obras-publicas-n3020929.html>

35 Ministerio de Hacienda, *Lineamientos Estratégicos de Mediano Plazo para la Gestión de la Deuda Pública 2021-2025*, https://www.economia.gov.py/application/files/9016/4729/2272/LE_EGDP_2021-2025.pdf

36 «Negocio financiero alcanzó utilidades por US\$ 415 millones en 2021», *ABC Color*, 28 de enero de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/01/28/negocio-financiero-alcanzo-utilidades-por-us-415-millones-en-2021/>

¿CUÁL ES EL CAMINO?

La coyuntura económica interanual evidencia una serie de problemas estructurales y coyunturales asociados con el modelo de crecimiento económico altamente dependiente, desigual y sobreendeudado. Necesitará plantearse salidas al estancamiento actual no solo para concentrarse a pagar la deuda pública acumulada aumentando el ajuste fiscal, sino para establecer prioridades que generen condiciones y proyectos costo-efectivas, que aumente los niveles de empleo digno y productivo, en relación con la inversión pública y privada sostenibles.

Lila Molinier

Licenciada y maestra en Economía, con especialización en políticas y gastos sociales. Docente, investigadora, consultora y directiva de la organización Tape'a. Integrante de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY) y de la regional SEPLA.

Contacto: lilamolnier@gmail.com

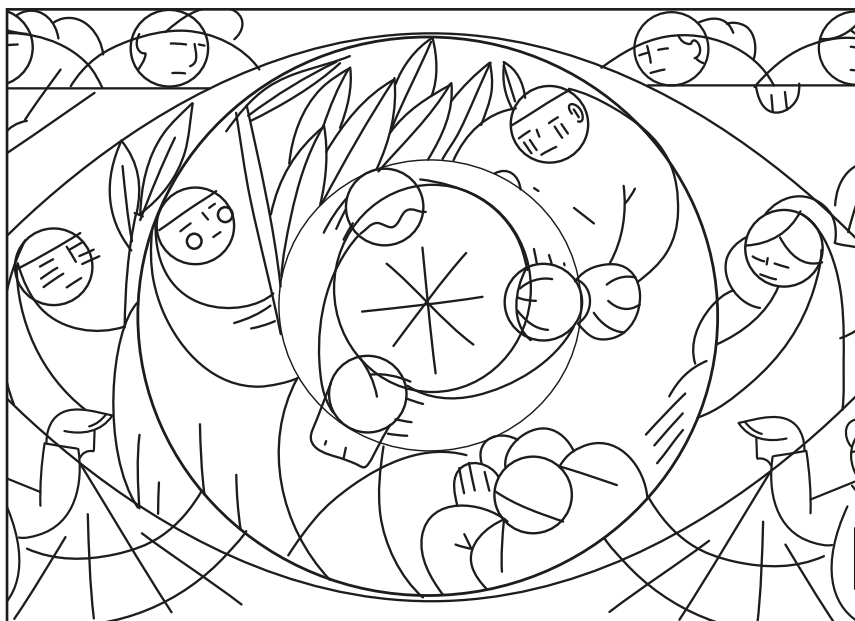
CAPÍTULO 1

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN



DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Los indígenas siguen al albur de una clase política negligente y sometida a intereses económicos



A finales del 2021 y comienzos del 2022, el movimiento social, coaligado con el movimiento indígena, irrumpe en la escena pública con una serie de acciones de protesta, articuladas en torno al rechazo de las medidas represivas, avanzadas durante todo el periodo del 2021. Este escenario, cuyo telón de fondo se complementa con la falta de políticas y la regresividad de algunas, así como con la degradación político-institucional en el Estado, en muchos casos, sitúa a los pueblos indígenas al margen de condiciones incompatibles con la dignidad humana misma.

Palabras claves: negligencia, desalojos, protesta, omisión, política.

Oscar Ayala Amarilla

TIERRAVIVA

El presente artículo recorre un escenario político, social e institucional donde se intenta una descripción del activismo del movimiento social y de las principales acciones promovidas por organizaciones de la sociedad civil. Del mismo modo, se hace un repaso de la práctica y acción gubernamental en relación a los derechos indígenas, así como la mención de determinados casos o situaciones que son ilustrativas de las violaciones de derechos observadas en el periodo que se reporta. Por último, se formula un plexo de recomendaciones, a modo de guía para las acciones de exigibilidad.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

LA CONTESTACIÓN SOCIAL A LA POLÍTICA REPRESIVA UNIFICA ACCIONES

El endurecimiento de las penas y la práctica continuada de los desalojos forzados movilizaron a una multitud que marchó el 10 de diciembre de 2021 exigiendo el cese de la persecución y el fin de la criminalización de indígenas y campesinos.

En efecto, un rasgo de trascendencia política y social significativa de la coyuntura, sin dudas, es la apropiación del movimiento social e indígena de la fecha conmemorativa del Día Internacional de los Derechos Humanos, hasta no hace mucho, aprovechada únicamente por actores sociales provenientes de las organizaciones de la sociedad civil, para visibilizar su agenda reivindicativa y denuncias. La agobiante criminalización y violencia que sufren los asentamientos campesinos y las comunidades indígenas, víctimas de un patrón de violencia orientado a la privación de sus derechos de propiedad comunal, en el caso de estas últimas, y del acceso a la tierra y la reforma agraria de los primeros, subrayó la importancia de la unidad de acción de los diferentes sectores afectados.

Las acciones de protesta empezaron el 10 de diciembre del año pasado, y si bien tuvieron como protagonistas centrales a las organizaciones campesinas, también contaron con una amplia participación de sectores indígenas organizados y, en especial, de las víctimas de los desalojos forzados que sumaron y superaron en cantidad los que afectaron a las comunidades indígenas, a los perpetrados en contra de asentamientos campesinos¹.

La principal consigna de la movilización de diciembre, así como de las que se sucederían luego, en el primer cuatrimestre del 2022, fue la derogación de la ley que convertía en crimen lo que hasta ese año era un delito: el hecho

¹ «Gran movilización contra violaciones de derechos humanos», *Codehupy*, 10 de diciembre de 2021, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.codehupy.org.py/gran-movilizacion-contra-violaciones-de-derechos-humanos/>

punible de invasión de inmueble ajeno². Al aprobarse esta medida, las penas se duplicaron con la inocultable pretensión de presionar con amenaza de cárcel a quienes a lo largo de las últimas décadas han encontrado como única herramienta para el acceso a derechos la ocupación de tierras y la protesta social.

Estas acciones de movilización y protesta del movimiento social e indígena tuvieron su correlato de acciones de exigibilidad por parte de organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) articuló esfuerzos para promover el debate nacional e internacional sobre la deteriorada situación de los derechos humanos de las comunidades indígenas, para lo cual documentó casos y realizó comunicaciones a organismos internacionales de protección de derechos humanos, tanto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos como del Sistema Universal, que rápidamente se preocuparon por la situación dada en Paraguay.

Así las cosas, en el mes de febrero, indígenas de la comunidad Ka'a Poty y otras, junto a referentes de organizaciones sociales, participaron de una suerte de interpelación social al Gobierno, realizada en la Plaza de Armas de Asunción, lugar transformado en el hábitat de los desamparados. Allí, donde acampaban por entonces cientos de indígenas a quienes el Estado había privado de sus tierras, arrojándolos a la humillación de vivir en un espacio público, a ojos vistas de una sociedad que, generalmente, es incapaz de reaccionar en clave de derechos humanos para solidarizarse.

La reunión con representantes de diversas instituciones públicas, en ese marco, incluyó al recientemente asumido titular del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), quien contaba con apenas una semana en el cargo³.

Coincidiendo con dicha acción, en el mismo día, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) notificaba a la Cancillería, así como a la Codehupy, la convocatoria a una audiencia temática sobre los desalojos forzosos y la política agraria en el Paraguay, que se realizaría en el mes de marzo.

Así, durante su primer periodo de sesiones, la CIDH se transforma en el primer foro internacional donde se analiza el agravamiento de las violaciones de derechos humanos con relación a comunidades indígenas y campesinas, víctimas de desalojos forzosos durante el 2022⁴.

2 Ley N.º 6830, del 30 de septiembre de 2021, «Que modifica el artículo 142 de la Ley N.º 1160/1997 "Código Penal", y su modificatoria, Ley N.º 3440/2008», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 15 de noviembre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/9670/LEY%206830.pdf>

3 «Codehupy impulsa espacio de diálogo entre el Estado y familias afectadas por desalojos», *Codehupy*, 16 de febrero de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.codehupy.org.py/codehupy-impulsa-espacio-de-dialogo-entre-el-estado-y-familias-afectadas-por-desalojos/>

4 «Denunciarán ante la CIDH situación de familias desalojadas en Paraguay», *Codehupy*, 16 de marzo de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.codehupy.org.py/denunciaran-ante-la-cidh-situacion-de-familias-desalojadas-en-paraguay/>

Entretanto, se sucedían las protestas a lo largo de numerosos departamentos del país, entre ellos Caaguazú, Canindeyú y San Pedro, que culminarían con una gran movilización de campesinos e indígenas en la capital en marzo, con el objetivo centrado en la ratificación de las exigencias enunciadas desde finales del 2021, consistentes en la derogación de la reforma penal que criminalizaba la lucha social y la protección de las comunidades⁵.

Estas acciones sucesivas y articuladas de varios sectores, tanto del movimiento social como de las organizaciones de la sociedad civil, en especial de la Codehupy, desembocaron finalmente en una reunión política de alto nivel, celebrada en abril entre la dirigencia indígena y campesina y los principales congresistas y representantes del Ejecutivo⁶. La reunión, que tenía como marco institucional la sesión conjunta de las Comisiones de Derechos Humanos, Reforma Agraria y de Pueblos Indígenas, todas de la Cámara de Senadores, contó además con la observación internacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Era la primera vez desde que se había iniciado la pandemia, y la ola de persecución, represión y criminalización de la lucha por la tierra, que se daba un diálogo entre la dirigencia campesina e indígena de forma directa con varios de los principales protagonistas políticos que impulsaron las medidas por ellos denunciadas como regresivas y represivas. De esta forma, en el Salón Acosta Ñu de la Cámara Alta, se desarrolló este encuentro con la atenta mirada de representantes de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) de la ONU, así como del coordinador residente del sistema de la ONU en el Paraguay, quienes participaron con mucho interés del mismo.

La agenda propuesta giró en torno a cuatro temas enunciados por los representantes indígenas y campesinos: 1) la regularización jurídica de los asentamientos campesinos e indígenas; 2) la protección de campesinos e indígenas contra los desalojos forzosos; 3) la recuperación de las tierras malhabidas; y 4) la atención de las personas y familias desalojadas, en particular, de aquellas que acampaban en la ciudad capital y en otros lugares del interior del país en plazas o a la vera de caminos.

Con posterioridad a estas movilizaciones y acciones de exigibilidad de derechos, el movimiento social ingresó en un letargo, sin haber obtenido respuestas positivas o avances favorables a sus pretensiones, con lo cual la legislación penal que fuera modificada para endurecer las penas por el hecho punible de

5 «Vigésima quinta marcha campesina por la reforma agraria», *Codehupy*, 22 de marzo de 2018, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.codehupy.org.py/vigesima-quinta-marcha-campesina-por-la-reforma-agraria/>

6 «En reunión interinstitucional tratan situación de comunidades campesinas e indígenas», *Honorable Cámara de Senadores*, 17 de abril de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/9546-en-reunion-interinstitucional-tratan-situacion-de-comunidades-campesinas-e-indigenas-2022-04-27-17-42-45>

invasión de inmueble ajeno quedó consolidada en el 2022, al no existir una mayoría parlamentaria capaz de revertirla.

Lo único que resonó, con fuerza, luego del periodo de movilizaciones descripto, fue la manifestación pública en las calles de Asunción protagonizada por la Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna (ANIVID), que repitió una multitudinaria marcha ya realizada el año anterior, en la misma fecha, el 12 de octubre⁷. La agenda reivindicativa, en este caso, del sector indígena, puso su acento nuevamente en el núcleo duro de la agenda social: el fin de los desalojos forzosos, el reconocimiento de los derechos de posesión tradicional de las comunidades y, consecuentemente, el aseguramiento jurídico y la titulación de las tierras que ocupan y son parte constitutiva de su hábitat tradicional. Asimismo, la inversión pública en infraestructura y producción formó parte del plexo de reclamos arrimados al Estado⁸.

Lo que vaya a suceder en el futuro dependerá, en gran medida, de la conformación del próximo Congreso, tras las elecciones generales de 2023 y, desde luego, de la capacidad movilizadora del movimiento indígena y su articulación con otros sectores.

CUANDO LA FALTA DE POLÍTICA ES LA POLÍTICA

Desde que inició el actual Gobierno su mandato, la política de designación en la titularidad del INDI siguió el invariable patrón del menosprecio, de la falta de importancia hacia los pueblos indígenas. Esto se ha expresado, entre otras cosas, en el nombramiento sucesivo de funcionarios y funcionarias carentes de toda experticia y experiencia en temas indígenas.

Así, en febrero del presente año, el Poder Ejecutivo designó como nuevo presidente del INDI —el tercero desde que asumió Mario Abdo Benítez— a Omar Pico, quien sin rubor alguno aceptó el nombramiento, a pesar de no contar con el conocimiento ni la experiencia en el ámbito público que se le estaba encargado gerenciar, así como en ninguna materia análoga, tal como él mismo se encargó de reconocer ante los medios de comunicación⁹.

Así las cosas, como un aliciente en medio de la carencia política inveterada para la interlocución y discusión de la situación de los pueblos indígenas en

7 «Marcha indígena: Sin territorio no hay vida digna», *Tierraviva*, octubre de 2022, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.tierraviva.org.py/marcha-indigena-sin-territorio-no-hay-vida-digna/>

8 «Por el solo hecho de nuestra existencia, los pueblos indígenas que habitamos el Paraguay tenemos derecho a vivir libre y dignamente en nuestro hábitat tradicional», *Tierraviva*, 12 de octubre de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.tierraviva.org.py/por-el-solo-hecho-de-nuestra-existencia-los-pueblos-indigenas-que-habitamos-el-paraguay-tenemos-derecho-a-vivir-libre-y-dignamente-en-nuestro-habitat-tradicional/>

9 «Nuevo titular del INDI reconoce que no tiene experiencia trabajando con indígenas», *ABC Color*, 11 de febrero de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/02/11/nuevo-titular-del-indi-reconoce-que-no-tiene-experiencia-trabajando-con-indigenas/#:~:text=Omar%20Pico%2C%20nuevo%20presidente%20del,m%C3%BAltiples%20problemas%20de%20estas%20comunidades.>

el Estado paraguayo, en el Legislativo sí hay algo que rescatar: la labor de la Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Senadores¹⁰. Esta comisión asesora, desde su creación, y en particular en el año que se informa, se ha constituido en la principal caja de resonancia de las graves violaciones de derechos humanos que enfrentan los pueblos indígenas en el Paraguay. Asimismo, este organismo senatorial se ha erigido en una de las pocas instancias de monitoreo, que regularmente exige una rendición de cuentas al Ejecutivo respecto a los numerosos casos que llegan a su conocimiento, ya sea como denuncia de los líderes comunitarios o como información periódica a través de los medios.

POLÍTICA REGRESIVA EN MATERIA PRESUPUESTARIA

La falta de política, como verdadera política, sobre todo se ha expresado en el anteproyecto de Presupuesto General de la Nación, remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso en el mes de septiembre.

Para una mejor comprensión de lo señalado, basta con leer la política presupuestaria a la luz del Plan Nacional de Pueblos Indígenas, aprobado el año anterior¹¹. Como ya fuera referido en informes anteriores, este plan declama la intencionalidad de atender y dar respuesta a las demandas territoriales de los pueblos indígenas; es un objetivo cuya realización persigue. Si esto realmente fuera así, la verdadera política y no la mera e inconsistente retórica, debería contar como correlato para su materialización una política de expropiación y adquisición de tierras, y tal cosa no existe, ni siquiera en un esquema de progresivo cumplimiento que esté acompañado de una política presupuestaria acorde.

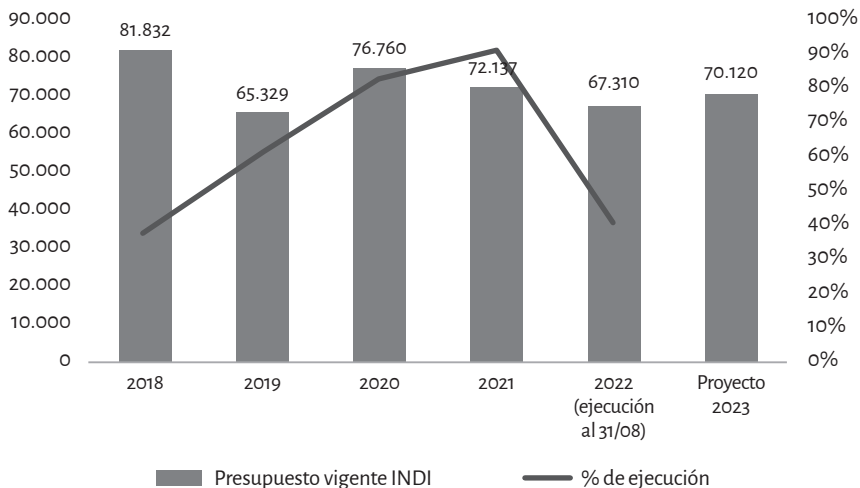
Al contrario, lo que se observa en materia presupuestaria es una política regresiva, tanto en la inversión pública referida a la restitución de tierras como en otras áreas de las políticas públicas¹². En general, el presupuesto del INDI sigue bajando, como puede observarse en el gráfico 1.

10 «Comisión de Pueblos Indígenas analiza situación de tierras ancestrales», *Honorable Cámara de Senadores*, 22 de agosto de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/10282-comision-de-pueblos-indigenas-analiza-situacion-de-tierras-ancestrales-2022-08-22-18-12-04>

11 INDI, Plan Nacional de Pueblos Indígenas (Asunción: INDI, 2021), https://www.indi.gov.py/application/files/8716/1903/8084/Plan_Nacional_Pueblos_Indigenas_-_version_digital.pdf

12 Al respecto, un estudio publicado por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) ilustra este patrón de comportamiento estatal, que consiste en desinversión de las políticas ejecutadas por el INDI y el área social del Gobierno. Sarah Zevaco, *Análisis del Presupuesto General de la Nación 2021 e inversión pública dirigida a pueblos indígenas del Paraguay, con énfasis en niñez y adolescencia* (Asunción: CDIA, 2021), <https://www.cdiaobserva.org.py/2022/08/23/analisis-del-presupuesto-general-de-la-nacion-2021-e-inversion-publica-dirigida-a-pueblos-indigenas-del-paraguay/>

**GRÁFICO 1. PRESUPUESTO DEL INDI Y PORCENTAJE DE EJECUCIÓN.
AÑOS 2018-2022 Y PROYECTO PARA 2023 (EN MILLONES DE GUARANÍES)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

EL CENSO Y UNA OMISIÓN INEXPLICABLE

Como queriendo confirmar aquello de que la falta de política es la política hacia los pueblos indígenas, inexplicablemente, el cuestionario del Censo Nacional, realizado el 9 de noviembre, a diferencia del último llevado a cabo en el 2012 y el anterior de 2002, omitió la pregunta sobre identificación étnica.

En el 2012, a las 113.254 personas indígenas captadas por el Censo Nacional Indígena, se sumaron otras 3.896 captadas en el Censo Nacional de Población y Viviendas. Esta pregunta sobre pertenencia étnica resulta, pues, fundamental para alcanzar mayor precisión no solo en aspectos cuantitativos, sino también al momento de evaluar políticas que hacen a la migración, el desplazamiento u otros fenómenos que así, tal cual se encuentra el cuestionario censal, será imposible de identificar¹³.

A esto se suman otros puntos que resultan preocupantes y hacen a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como la no especificidad sobre la potabilidad del agua a la que tienen acceso; otros elementos que hacen al derecho a la vivienda digna; a la salud con una perspectiva intercultural; a la educación y las dificultades que podrían presentarse; entre

13 «El INE y la SFP socializan detalles del operativo censal con funcionarios de diferentes entidades públicas», INE, 28 de octubre de 2022, acceso el 30 de octubre de 2022, <https://www.ine.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=1407>

otros. De esta forma, muchos datos que hacen a la urgencia cotidiana y casi perpetuada hacia las comunidades indígenas carecerán de toda la información que podría haberse obtenido, de vital importancia para las instituciones del Estado; estas últimas, encargadas de la elaboración de políticas públicas para la población en general y para la población indígena de nuestro país, en particular en lo que respecta a esta nota. También estos datos resultan de utilidad para estas mismas poblaciones citadas.

EL CHACO Y EL PROBLEMA IRRESUELTO DEL AGUA. LAS COMUNIDADES SIGUEN SIN ACCESO A ESTE BIEN COMÚN¹⁴

La sequía golpeó fuertemente en 2022 a la población del Chaco, en especial a las comunidades indígenas. La falta de lluvias, asociada al fracaso del Acueducto, originó un importante desabastecimiento que puso en riesgo el acceso regular no solo para el consumo humano, sino también para la producción agropecuaria del vital líquido. Esta situación ha generado la preocupación de organismos internacionales que mantienen vigentes programas para la atención de la problemática.

En el presente año, el Estado tuvo nuevamente que recurrir a la declaración de emergencia por sequía, como mecanismo para destinar recursos y simplificar la burocracia estatal de cara a la asistencia humanitaria¹⁵.

En este sentido, es de destacar que la crisis del agua es, sobre todo, una crisis alimentaria, que afecta gravemente a las comunidades que dependen de la lluvia para colectar agua y de sus cultivos para poder alimentarse.

La seguridad hídrica no está garantizada para las comunidades indígenas, por lo que el acceso al agua sigue dependiendo del azar climático¹⁶.

El agravamiento de la provisión de agua se ha visto fundamentalmente en el departamento de Boquerón. Iniciativa Amotocodie¹⁷ refiere que existen 13 asentamientos ayoreos en la zona, en los que habitan aproximadamente 4.000 personas, quienes desde el año 1979 carecen de un sistema de provisión de agua potable que les asegure el derecho al consumo de agua.

14 Esta sección cuenta con la colaboración de la institución Iniciativa Amotocodie.

15 «Declaran emergencia por sequía en los dptos. de Pdte. Hayes, Boquerón y Alto Paraguay», *Honorable Cámara de Diputados*, 6 de septiembre de 2022, acceso el 30 de octubre de 2022, <http://www.diputados.gov.py/index.php/noticias/declaran-en-emergencia-por-sequia-los-departamentos-de-pdte-hayes-boqueron-y-alto-paraguay#:~:text=La%20normativa%20se%C3%B1ala%20que%20en,bien%20definidas%20con%20condiciones%20de>

16 «Sequía en el Chaco paraguay: UNESCO acompaña acciones para garantizar la Seguridad Hídrica», *UNESCO*, 7 de octubre de 2022, acceso el 30 de octubre de 2022, <https://es.unesco.org/news/sequia-chaco-paraguay-unesco-acompana-acciones-garantizar-seguridad-hidrica>

17 Iniciativa Amotocodie, <https://www.iniciativa-amotocodie.org/>

Es el caso de Campo Loro¹⁸, donde habitan aproximadamente 260 familias en condiciones de privación de la mayoría de sus derechos básicos, en constante lucha por la supervivencia. Esta comunidad del pueblo ayoreo corre el riesgo de desaparecer, ante la desidia de un Estado ausente que ha sido incapaz, hasta ahora, de generar condiciones de protección de esta población contra la sequía que afecta a la región y pone en riesgo no solo la provisión de agua, sino de todo tipo de alimentos.

PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ INDÍGENA

En los últimos años ha crecido la preocupación por la niñez indígena, como resultado de las alarmantes cifras de abuso sexual que tienen por víctimas, principalmente, a niñas que quedan en situación de gravidez a muy corta edad. Con relación a las niñas indígenas, esta realidad tendía a ser ignorada o desatendida, muchas veces con base en una presunta concepción de relativización cultural que se daría en el seno de las comunidades indígenas sobre las relaciones sexuales a muy temprana edad de niñas y niños, incluso, con personas adultas.

En este sentido, durante el año bajo reporte, un primer paso a destacar sobre esta problemática es el hecho mismo de haberse puesto sobre la mesa este tema por parte del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), y de haberse encarado un diálogo directo entre los liderazgos comunitarios y las autoridades estatales encargadas del tema.

El acuerdo alcanzado en el departamento de Caaguazú, que involucra a unas 30 comunidades indígenas y diferentes instancias gubernamentales, así lo evidencia. El MINNA, como impulsor de la iniciativa, además de contribuir con la protección de la niñez indígena a partir del acuerdo alcanzado, posicionó también el ejercicio del diálogo intercultural como una buena práctica a destacar en este informe¹⁹.

LAS NIÑAS, LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES MAKA Y LA INDIGNACIÓN MOMENTÁNEA

En octubre, los medios de comunicación social dieron a conocer la situación de niñas, niños y adolescentes indígenas del pueblo maka en la ciudad de Mariano Roque Alonso. La condición de abandono era tal que incluso se detectó la explotación sexual a la que eran sometidas 10 niñas indígenas, aunque esto podría estar afectando a muchos más niños, niñas y adolescentes

18 Fundada en 1979 por la iglesia Misión Nuevas Tribus.

19 Liza Medina, «Líderes indígenas de Caaguazú acuerdan medidas de protección para niñas y adolescentes de sus comunidades», RCC, 1 de septiembre de 2022, acceso el 30 de octubre de 2022, <https://rcc.com.py/nacionales/lideres-indigenas-de-caaguazu-acuerdan-medidas-de-proteccion-para-ninas-y-adolescentes-de-sus-comunidades/>

quienes serían explotados por dos adultos, en un barrio de la ciudad que uno de los medios llamó como «pasillo de la prostitución» o «barrio zombi», a plena vista y conocimiento de quienes pasan por el lugar.

La investigación de los medios derivó en la intervención de un operativo fiscal, aun cuando los medios señalaron que personas de la vecindad manifestaron que ya habían radicado numerosas denuncias. La Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados también reaccionó a la investigación periodística y aprobó sobre tablas el proyecto de declaración «Que insta al Poder Ejecutivo - Ministerio de la Niñez y de la Adolescencia (MINNA) - Ministerio del Interior - Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) - Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) - Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) - Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) - Fiscalía General del Estado, a planificar y ejecutar, urgentemente, acciones concretas tendientes a resolver la situación de trata de personas (explotación sexual), y otros tipos de abusos que sufren niños, niñas y adolescentes de la comunidad indígena Maká»²⁰, señalando además que ya en años anteriores debió intervenir en el lugar ante esta situación, que se arrastra desde hace tiempo y busca que se adopten medidas «urgentes, reales y sostenibles» de parte de las autoridades responsables de intervención²¹.

Resulta penosa la tragedia a la que son sometidas estas víctimas, abandonadas a la suerte de quienes las explotan de la forma denunciada, pero también por parte de autoridades responsables de intervenir que, sabiendo esta realidad desde hace años, no hayan podido arbitrar medidas suficientes que lleven a revertir y reparar la situación. Generalmente, se realizan acciones que solo disipan por unos días el problema, pero al no asumir acciones que lleven a atender la problemática de fondo, de trabajo sostenido, difícilmente esto sea superado y se tengan nuevas víctimas que lamentar. La dimensión de la tragedia lleva incluso a desconocer el número total de víctimas y a la impotencia de visualizar cómo no se encuentran planteándose, en las distintas intervenciones de autoridades, medidas que —aparte de sancionar a los responsables— busquen un acompañamiento integral de reparación a quienes hoy ya son víctimas con sus derechos destrozados.

LA VIOLENCIA CRECE EN EL AMAMBAY Y LOS PAÏ TAVYTERÁ SUFREN EL IMPACTO

Al cierre del presente informe, se registró un hecho que conmocionó a los paï tavyterá, y por qué no decirlo, a la sociedad paraguaya, cuando dos miembros de este pueblo fueron muertos y un tercero gravemente herido durante

20 «Exhortan a tomar acciones urgentes ante abusos que sufren niños de la comunidad Maká», *Honorable Cámara de Diputados*, 3 de noviembre de 2022, acceso el 5 de noviembre de 2022, <http://www.diputados.gov.py/index.php/noticias/exhortan-tomar-acciones-urgentes-ante-abusos-que-sufren-ninos-de-la-comunidad-maka>

21 *Ibidem*.

la incursión de un grupo armado. En efecto, la asociación criminal dada a conocer hace más de una década con el nombre de Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) irrumpió en la zona del Cerro Guazú o Jasuka Venda y perpetró el crimen, conforme a los relatos que han cobrado estado público²².

En el contexto señalado, también las fuerzas públicas se enfrentaron a tiros con los atacantes y dieron muerte a 3 de ellos, 1 igualmente indígena, al no deponer sus armas y entregarse a las autoridades, según el parte oficial dado a conocer por el Comando de Operaciones de Defensa Interna - Fuerza de Tarea Conjunta (CODI - FTC).

Este hecho confirma los temores ya expresados desde hace al menos dos años por las organizaciones pañ tavyterã, quienes han manifestado reiteradamente su preocupación por la militarización de su territorio, tanto por parte de fuerzas estatales como por aquellas que operan al margen de la ley.

Esta situación es especialmente preocupante para los indígenas pañ, pues conlleva para ellos, además del riesgo propio de quedar atrapados en el tiroteo de las fuerzas públicas y los grupos que están combatiendo en la zona, la restricción de la libertad de circulación en el Jasuka Venda, como resultado del temor a ser víctimas de la violencia armada, en un lugar considerado sagrado por tradición y cultura por este pueblo indígena.

Si bien es cierto la región del departamento de Amambay hace décadas es escenario de una violencia generalizada, vinculada a la producción, el tránsito y la comercialización ilegal de drogas, la situación actual parece haber alcanzado niveles de mayor preocupación y amenaza a la vida de las comunidades que habitan los departamentos fronterizos con el Brasil.

ESTANCAMIENTO DE DENUNCIAS REALIZADAS ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO

Las denuncias sobre afectación de bienes jurídicos indígenas no prosperan, como puede verse en el cuadro 1, que contiene información elaborada por el equipo jurídico de Tierraviva, y que el autor del presente reporte conoce por actuación propia. En este relevamiento, que fue puesto a conocimiento de la agente fiscal adjunta para la región del Chaco, Rocío Cantero, el 25 de octubre de 2022, se da cuenta de cuatro denuncias penales formuladas por comunidades indígenas ante la Unidad Fiscal Penal de Pozo Colorado y la Unidad Especializada en Delitos Ambientales de Pozo Colorado²³.

22 «EPP mató a pareja de indígenas antes de enfrentamiento, según FTC», *Última Hora*, 23 de octubre de 2022, acceso el 15 de noviembre de 2022, <https://www.ultimahora.com/epp-mato-pareja-indigenas-antes-enfrentamiento-segun-ftc-n3029956.html>

23 Nota del 25 de octubre de 2022, presentada a la Fiscalía Adjunta del Área VIII del Chaco, según número de entrada N.º 512.

CUADRO 1. DENUNCIAS PENALES DE COMUNIDADES INDÍGENAS SIN DILIGENCIAS

1. Causa N.º 99/2019: «Personas innominadas s/ invasión de inmueble»
<p><u>Ubicación:</u> UF PENAL#1 Pozo Colorado <u>Comunidades afectadas:</u> Kelyenmagategma y Yakye Axa <u>Pueblo:</u> enxet <u>Investigación del Ministerio Público:</u> - Inicio de la denuncia: 12/03/2019 - Acto de constitución de la Fiscalía para verificación en el inmueble: 12/12/2019 (es decir, habiendo transcurrido 9 meses desde la recepción de la denuncia) - Actos de acompañamiento de evidencias, proposición de diligencias y urgimientos de la víctima: 12/03/2019, 12/09/2019, 09/02/2022, 22/04/2022 y 02/06/2022. En conclusión: <i>No se tiene individualizado o imputado, ni siquiera indiciado ningún presunto responsable, ni se ha tomado declaración a alguna persona extraña a la comunidad a la fecha: 20/10/2022 (a los tres años, siete meses y ocho días de recibida la denuncia)</i> * Días transcurridos desde el inicio de la denuncia: 1.313</p>
2. Causa N.º 2296/2020: «Personas innominadas s/ transgresión a la Ley N.º 716/96 - Tala de árboles»
<p><u>Ubicación:</u> UF ESPECIALIZADA EN DELITOS AMBIENTALES - Villa Hayes <u>Comunidad afectada:</u> San Fernando <u>Pueblo:</u> enxet <u>Investigación del Ministerio Público:</u> - Inicio de la denuncia: 05/08/2020 - Acto de constitución de la Fiscalía para verificación en el inmueble: a la fecha no hay constitución (esto es, habiendo transcurrido algo más de dos años, un mes y catorce días desde la recepción de la denuncia) - Actos de acompañamiento por parte de Codehupy y Tierraviva a las víctimas para ampliación de denuncia, declaración testifical y pedido de copias: 05/08/22, 17/01/22 y 18/02/22. El Ministerio Público denegó, verbalmente, el acceso a las copias de la carpeta fiscal a Tierraviva el 18 de febrero de 2022, a pesar de que el escrito está firmado por la víctima Grabiél Fernández. En conclusión: <i>No se tiene individualizado o imputado, ni siquiera indiciado ningún presunto responsable, ni se ha tomado declaración a alguna persona extraña a la comunidad a la fecha: 20/10/2022, a los dos años, dos meses y quince días de recibida la denuncia</i> * Días transcurridos desde el inicio de la denuncia: 805</p>

3. Causa N.º 342/2021: «Personas innominadas s/ invasión de inmueble en El Estribo»

Ubicación: UF PENAL#2 Pozo Colorado

Comunidad afectada: El Estribo

Pueblo: enxet

Investigación del Ministerio Público:

- Inicio de la denuncia: 26/07/2021

- Acto de constitución de la Fiscalía para verificación en el inmueble: 28/08/2021 **(a los treinta y tres días, a pesar de estar señalado con precisión el presunto responsable en la denuncia)**

- Audiencia de ratificación de la denuncia tomada al líder denunciante

Benigno Rojas: 08/08/2022 **(transcurrido un año y doce días desde la recepción de la denuncia por el Ministerio Público)**

- Actos de acompañamiento de evidencias, proposición de diligencias y urgimientos de la comunidad víctima: 09/02/2022, 22/04/2022, 02/06/2022. En conclusión: *No se tiene imputado, ni siquiera como indiciado ningún presunto responsable, ni esclarecidas las circunstancias del hecho, a la fecha: 20/10/2022 (a los un año, dos meses y veinticuatro días de recibida la denuncia)*

* **Días transcurridos desde el inicio de la denuncia: 449**

4. Causa N.º 430/2022: «Personas innominadas s/ invasión de inmueble»

Causa N.º 3623/22: «Personas innominadas s/ tala de árboles en contravención a la Ley N.º 716/96»

Ubicación: UF PENAL#2 Pozo Colorado

Comunidad afectada: Payseyamexyempa'a (Colonia 96 y Buena Vista)

Pueblo: enxet

Investigación del Ministerio Público:

- Inicio de la denuncia: 01/09/22

- Ratificación de la denuncia y declaración testifical de las víctimas: 01/09/22

- Presentación de escrito de proposición de diligencias: 07/10/22

- Presentación de escrito urgiendo se tomen recaudos para hacer cesar el hecho punible en la causa ambiental: **07/10/22 (ya ha transcurrido, a dicha fecha, más de un mes desde la denuncia)**

- Verificación del expediente, sin novedad: 14/10/22. En conclusión: *Tampoco se ha realizado alguna diligencia más allá de la ratificación de las víctimas, habiendo transcurrido a la fecha de hoy, 20 de octubre de 2022, 50 (cincuenta) días desde la recepción de la denuncia por el Ministerio Público*

* **Días transcurridos desde el inicio de la denuncia: 50**

Fuente: Tierraviva.

Un solo caso es suficiente para ilustrar la forma en que se manifiesta lo que, sin dudas, podemos caracterizar como discriminación estructural. En el Chaco, una denuncia fue presentada el 12 de marzo de 2019 en sede de la Unidad Penal de Pozo Colorado, por una comunidad indígena de la zona.

En el marco de la carpeta de investigación fiscal, la Fiscalía se constituyó en el inmueble donde se produjo el hecho punible denunciado el 12 de diciembre de 2019 (es decir, habiendo transcurrido nueve meses desde la recepción de la denuncia). Los abogados de la comunidad patrocinaron presentaciones donde se acompañan evidencias, proposición de diligencias y urgimientos de la comunidad víctima, según escritos presentados en fechas: 12/03/2019, 12/09/2019, 09/02/2022, 22/04/2022 y 02/06/2022. A pesar de ello, no se tiene individualizado o imputado, ni siquiera indiciado ningún presunto responsable, ni se ha tomado declaración a alguna persona extraña a la comunidad, a la fecha: 20/10/2022 (esto es, a los tres años, siete meses y ocho días de recibida la denuncia). Días transcurridos desde el inicio de la denuncia: 1.313. La pregunta es: si la víctima o denunciante hubiese sido una persona no indígena, ¿la Fiscalía hubiese demorado tanto? La experiencia nos dice que no.

VIOLENCIA RECURRENTE

Las comunidades Hugua Po'i²⁴ y 15 de Enero²⁵, ambas del pueblo mbya guaraní, deben estar entre las más violentadas en los últimos años. Las mismas han sufrido reiterados desalojos no solamente en el periodo que abarca el presente reporte, sino a lo largo de muchos años.

Desalojos, procesamiento penal, encarcelamiento. El repertorio represivo sigue siendo el mismo y el argumento también. El Estado sostiene que las tierras reclamadas por estas comunidades cuentan con títulos privados, es decir, que las tierras ya fueron entregadas a terceros, sin que se contemplen los derechos indígenas sobre las mismas.

Para el Estado paraguayo, por tanto, sigue siendo letra muerta la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que en sus tres fallos sobre Paraguay, y muy especialmente en el del 2006²⁶, recordó que bajo las obligaciones emanadas del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), el hábitat tradicional de las comunidades indígenas está protegido, agregando que la posesión tradicional tiene el efecto jurídico equivalente al título de propiedad otorgado por el Estado.

Con esto, deviene inconsistente la argumentación estatal que se ampara en el mero hecho de que las tierras indígenas ya fueron transferidas a terceros,

24 «Desalojan a comunidad indígena Hugua Po'i», *Codehupy*, 12 de julio de 2022, acceso el 15 de noviembre de 2022, <https://www.codehupy.org.py/desalojan-a-comunidad-indigena-hugua-poi-en-caaguazu/>

25 Violento desalojo de comunidad indígena en Caaguazú, *Tierraviva*, 19 de octubre de 2022, acceso el 15 de noviembre de 2022, <https://www.tierraviva.org.py/violento-desalojo-indigena-en-caaguazu/>

26 Corte IDH, *Ficha Técnica: Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*, https://www.corteidh.or.cr/cfj/jurisprudencia/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=327&lang=es#:~:text=Ficha%20T%C3%A9cnica%3A%20Comunidad%20Ind%C3%ADgena%20Sawhoyamaya,Paraguay&text=Sumilla%3A,numerosas%20afectaciones%20a%20sus%20miembros.

y que, por tanto, estas ya no pueden ser restituidas a sus antiguos dueños. Por el contrario, en este sentido, la Corte IDH se explaya ampliamente sobre los derechos de las comunidades indígenas a recuperar sus tierras y formula el marco de obligaciones para que los Estados sepan cómo actuar bajo este presupuesto, para atender y resolver las reclamaciones que existan, sin que esto, infortunadamente en el Paraguay, país condenado en tres ocasiones, se tome en cuenta hasta ahora.

SUPERVISIÓN REFORZADA

En su última resolución de supervisión del fallo pronunciado en el caso *Yakye Axa*, la Corte IDH anunció el inicio de lo que llama una «supervisión reforzada», y adelantó la constitución de la secretaría del tribunal en terreno para el monitoreo más efectivo de las medidas que aún debe adoptar el Estado paraguayo²⁷.

Esta decisión marca el inicio de una nueva fase del procedimiento de supervisión de sentencias y profundiza una práctica solicitada hace tiempo por las víctimas, aguardándose, por tanto, un rol más activo del tribunal interamericano, en terreno, para el cumplimiento pleno de sus decisiones no solo en el caso *Yakye Axa*, sino también en los otros dos casos que supervisa en Paraguay en materia indígena.

CONCLUSIONES

El año 2022 fue un periodo marcado por intensas movilizaciones, donde se pudo observar una creciente articulación del movimiento indígena con otros colectivos sociales. Del mismo modo, y a pesar de lo anterior, que sin dudas de por sí es una noticia alentadora para las chances de las diferentes acciones de exigibilidad de derechos, las medidas regresivas y represivas que pretendieron revertir terminaron consolidándose.

Por otra parte, la violencia estructural expresada con la falta de respuesta del Ministerio Público cuando hay afectación de bienes jurídicos indígenas, y asimismo la violencia creciente de todo tipo y la crisis climática terminan por configurar un estado de cosas que priva de derechos y mantiene en la inseguridad y falta de garantías a las comunidades indígenas, que sobreviven, muchas de ellas, en condiciones incompatibles con la dignidad humana, conviviendo con la pobreza y la falta de políticas para el sector.

27 Corte IDH, *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2022. Caso Yakye Axa Vs. Paraguay. Resolución de supervisión de sentencia*, https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/yakyeaxa_24_06_22.pdf

RECOMENDACIONES

- Reiniciar el diálogo, entre el Gobierno y el movimiento indígena, con base a la agenda enunciada en la reunión del 27 de abril en el Congreso.
- Diseñar un plan de seguridad integral, en conjunto con el pueblo paĩ tavyterã, para la protección de su territorio y de la vida de los miembros de todas sus comunidades.
- Diseñar un plan de emergencia climática, que asegure el abastecimiento regular de agua potable a todas las comunidades indígenas del Chaco.
- Implementar, sin más dilaciones, todas las medidas de reparación ordenadas por la Corte IDH en los tres casos de las comunidades indígenas del Chaco.
- Formular una política presupuestaria consistente con los postulados del Plan Nacional de Pueblos Indígenas.

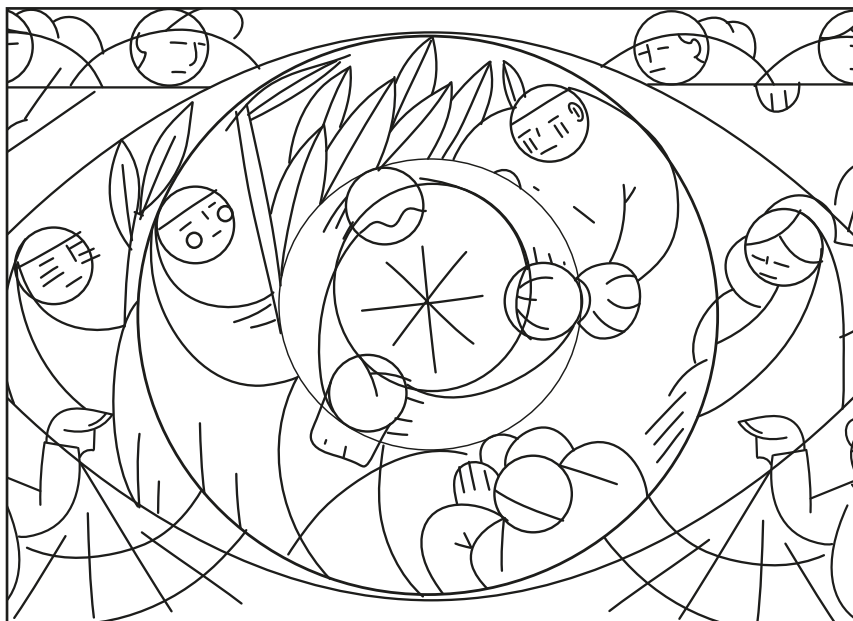
Oscar Ayala Amarilla

Defensor de Derechos Humanos. Abogado. Expresidente del INDI. Exsecretario ejecutivo de la Codehupy y actual miembro del equipo jurídico de la institución Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco.

Contacto: oscar.ayala.amarilla@gmail.com

DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL,
IDENTIDAD Y EXPRESIÓN DE GÉNERO

«No digan tatú con tatú»



Más demostraciones de odio y más violencia verbal, física y simbólica hacia personas TLGBIQ+. Eso es lo que nos trajo este 2022. Aparte de dos esfuerzos solitarios, el Estado sigue rezagado respecto a otros países de la región en materia de derechos. Pero esto no acalla nuestras voces, aunque lo pidan.

Palabras claves: *orientación sexual, identidad de género, expresión de género, discriminación, antiderechos.*

Rosa Posa Guinea y Carolina Robledo Desh

AIREANA, GRUPO POR LOS DERECHOS DE LAS LESBIANAS

Erwing Szokol

RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN (RCTFD)

Walter Morínigo

PRESENCIA JOVEN Y KUÑA RÓGA

Florencia Falabella

CENTRO DE ESTUDIOS RURALES INTERDISCIPLINARIOS (CERI)

Este informe¹ presenta la situación en que se encuentran los derechos de las personas TLGBIQ+, así como los principales registros de violaciones de derechos motivados por la orientación sexual y la identidad o expresión de género (OSIEG). Ante la histórica falta de datos oficiales sobre estas personas, se incluyen las denuncias y atenciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, se presentan recomendaciones para hacer frente a las situaciones ocurridas durante el periodo de este informe para responder a la siguiente pregunta: ¿cuáles son los avances necesarios en materia de derechos para garantizar la dignidad de las personas TLGBIQ+?

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

ESTADO NEGADOR

En el periodo de este informe no se registraron avances significativos en cuanto a la protección de los derechos de las personas TLGBIQ+. Esto sigue siendo una constante de los sucesivos Gobiernos: existe una negación de la discriminación por orientación sexual, identidad/expresión de género y diversidad corporal. Es más, se evita de manera sistemática mencionar los derechos de este colectivo. Las personas TLGBIQ+ solamente somos nombradas de manera negativa para evitar algún tipo de avance en cuanto a derechos.

En el 2022, el Estado paraguayo hizo nuevamente gala de su posición anti-derechos. Lo hizo esta vez en la 52.^a Asamblea de la OEA² que tuvo lugar en Lima, Perú, en octubre de 2022, liderando el bloque de países que se oponen al avance de los derechos junto con Guatemala y Jamaica. En el proyecto de *Resolución de promoción y protección de derechos humanos*, uno de los debates más insistentes fue alrededor de la expresión «mujeres en toda su diversidad». La expresión aparece constantemente borrada por estos tres países, dejando en evidencia una visión esencialista desde la cual hay un solo tipo de mujer que merece derechos según las autoridades. La excusa más utilizada por Paraguay fue la de «soberanía» para decir que los países no pueden incidir en las legislaciones de otros, olvidando que los compromisos en derechos humanos están insertos en sistemas internacionales que han sido aceptados y ratificados a nivel nacional. Otro tema recurrente fue una falsa interpretación del concepto de «interculturalidad», planteando que el país tiene una cultura única (cristiana/católica, blanca, cisheterosexual endosex) atropellada por lo foráneo. Esto ya decían en 1959³.

1 Agradecemos la colaboración de Yren Rotela por la provisión de algunas informaciones.

2 Organización de los Estados Americanos, 52.^a, *Asamblea de la OEA*, 2022, <https://www.oas.org/es/council/AG/regular/52RGA/documents.asp>

3 1959 fue el año de la primera persecución conocida de la dictadura de Stroessner hacia «los amorales». La persecución, detención y tortura fueron acompañadas por una intensa campaña en los medios de prensa de la época, donde se señalaba que «los amorales» venían de fuera. «Organizaciones sociales LGBTBI recuerdan 50 años del caso 108», *108 memorias*, 30 de septiembre de 2009, acceso el 13 de noviembre de 2022, <https://108memorias.com/2009/09/30/organizaciones-sociales-lgbti-recuerdan-50-anos-del-caso-%e2%80%99c108%e2%80%9d/>

Hay que señalar que en esta Asamblea de la OEA hubo observadores del Vaticano. Algo inusual.

ANTIDERECHOS SIEMPRE PONIENDO EL PALO EN LA RUEDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTA VEZ, CONTRA LA EDUCACIÓN

Los grupos antiderechos vienen generando retrocesos en Paraguay, principalmente intentando modificar o anular políticas públicas que garantizan derechos a las personas. El proceso de elaboración del Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE)⁴ no es la excepción. El trasfondo es su oposición a lo que llaman «ideología de género».

PRESIÓN DE LAS IGLESIAS CATÓLICA Y EVANGÉLICA CONTRA EL PNTE.

Las organizaciones católicas y evangélicas nuevamente lograron instalar en la agenda de la opinión pública argumentos en contra de la ideología de género, esta vez, para oponerse al PNTE. Cabe aclarar que su objetivo no es este plan educativo concreto, sino impedir por todos los medios el avance de los derechos TLGBIQ+ a través de la invención de una amenaza y, por otro lado, desestabilizar al Gobierno actual acusándolo de tener planes «progresistas». Preocupa también que dichas organizaciones realizan constantes presiones en instituciones públicas para forzar a que se pronuncien contra esta propuesta de transformación educativa. Por ejemplo, por Resolución N.º 63/22 de la Junta Departamental de Alto Paraná, se estableció que «La Junta Departamental de Alto Paraná insta al Ministerio de Educación y Ciencias el rechazo al Plan Nacional de Transformación Educativa: Paraguay 2040»⁵. Esto es especialmente grave porque retrasa el proceso de protección de derechos y, por ende, el reconocimiento del carácter de la ciudadanía de las personas TLGBIQ+ en la sociedad paraguaya.

MARCHA DEL 20 DE OCTUBRE DE 2022. Los grupos autodenominados «provida y profamilia» marcharon en la capital del país en contra del PNTE. Esta movilización fue organizada por la Red Ciudadana por la Niñez y la Adolescencia (Recnapy), conformada por 35 organizaciones de padres, católicos y evangélicos⁶. Lo más grave de todo esto es que la marcha estuvo apoyada por diferentes autoridades locales, como la Junta Departamental

4 Este proyecto está liderado por un Comité Estratégico conformado por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Ministerio de Hacienda (MH), la Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social (STP), la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República (UGPR) y miembros de la sociedad civil.

Transformación educativa, *Oñondivepa jahupytyta ñande keravyoty*, 2022, <https://www.transformacioneducativa.edu.py/>

5 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/sesion/108640>

6 «Grupos antiderechos marcharon en Paraguay contra la reforma educativa», *Agencia Presentes*, 20 de octubre de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://agenciapresentes.org/2022/10/25/grupos-antiderechos-marcharon-en-paraguay-en-contra-de-la-reforma-educativa/#:~:text=DERECHOS-.Grupos%20antiderechos%20marcharon%20en%20Paraguay%20contra%20la%20reforma%20educativa,la%20E2%80%99Cideolog%3%ADa%20de%20g%C3%A9nero%E2%80%99D>

de Alto Paraná, que declaró asueto⁷, así como la Municipalidad de Asunción, que instó a participar de dicha actividad mediante el memorándum D.G.G. N.º 743/2022⁸. Con respecto a la participación del sector privado, la Tabacalera del Este S.A., desde su departamento de recursos humanos, informó su adherencia al asueto declarado en Alto Paraná, instando a sus trabajadores(as) a participar de la marcha y que además el permiso sería remunerado⁹. Asimismo, la Cooperativa Naranjito Ltda. de Itapúa puso a disposición un bus de forma gratuita para socios(as), padres, madres y ciudadanía en general para participar de la marcha en la capital del país¹⁰.

FAKE NEWS. Los grupos antiderechos han pregonado informaciones falsas y mentiras sobre el PNTE, en su mayoría centradas en discursos lgbtifóbicos, transodiantes y nacionalistas, buscando atemorizar y paralizar a algunos sectores de la sociedad. Incluso, muchos de estos discursos son replicados por tomadores de decisión, personas cuya campaña política se basa en discursos de odio, generadores(as) de opinión pública y algunos medios de comunicación y periodistas. Las principales mentiras difundidas por estos grupos fueron: que el plan promueve la pérdida de la patria potestad, que está plagado de «ideología de género», y que el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) enseñará a niños a tener sexo desde el nacimiento y a masturbarse¹¹.

¿CUÁL ES LA VERDADERA NATURALEZA DEL PNTE? Si bien es cierto que el plan contiene varios lineamientos necesarios para la reforma educativa de nuestro país, lo que es seguro es que **no contempla la educación integral de la sexualidad ni el enfoque de género** como tal. Ojalá los contemplara. Pero, no. Así como está de todas maneras dificulta que se den las garantías y condiciones necesarias para la promoción de una educación en igualdad y no discriminación hacia las personas de la disidencia sexual en el sistema educativo paraguayo.

7 «Asueto en Alto Paraná para manifestaciones: quieren dar un mensaje a las autoridades», *ABC Color*, 18 de octubre de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/este/2022/10/18/asueto-en-alto-parana-para-manifestacion-quieren-dar-un-mensaje-a-las-autoridades/>

8 «Memo de Municipalidad de Asunción para arrear funcionarios a marcha "no es oficial", según jefe de gabinete», *ABC Color*, 20 de octubre de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/10/20/memo-de-municipalidad-de-asuncion-para-arrear-funcionarios-a-marcha-no-es-oficial-segun-jefe-de-gabinete/>

9 «Tabesa libera a sus empleados para ir a la marcha contra la transformación educativa», *ABC Color*, 20 de octubre de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/10/20/tabesa-libera-a-sus-empleados-para-ir-a-la-marcha-contra-la-transformacion-educativa/>

10 «Cooperativa de Naranjito participa de manifestaciones en contra de la ideología de género», *Itapúa Noticias*, 16 de octubre de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://itapanoticias.tv/cooperativa-naranjito-participa-de-manifestaciones-en-contra-de-la-ideologia-de-genero/>

11 «Las falsedades que buscan frenar el plan de Transformación Educativa», *El Surtidor*, 21 de octubre de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://elsurti.com/laprecisa/chequeo/2022/10/21/las-falsedades-que-buscan-frenar-el-plan-de-transformacion-educativa/>

DISCURSOS DE OUDIO

Durante el periodo de este informe se observó un aumento de discursos de odio contra las personas TLGBIQ+ aprovechando situaciones acontecidas en diferentes contextos.

COLORES DE LA DISCORDIA. La puesta en espacios públicos de decoraciones con colores varios —relacionadas como un apoyo a los derechos TLGBIQ+ y a la ideología de género— generó acciones de repudio de grupos antiderechos. Estos son los casos de las sombrillas de colores sobre la calle Palma¹², las de la Expo¹³, así como adornos instalados en la ciudad de Obligado (Itapúa)¹⁴. En los dos últimos casos, fueron retirados debido a la presión recibida.

AGRESIONES DURANTE EVENTOS DEL 30 DE SEPTIEMBRE. También se observaron discursos de odio con relación a las actividades organizadas en torno al 30 de septiembre, reconocido por las organizaciones sociales como el «Día nacional por los derechos de las personas TLGBIQ+¹⁵» o como el Día del Orgullo Paraguayo. En este marco, se organizaron marchas a favor de los derechos del colectivo en Pedro Juan Caballero (Amambay), Encarnación (Itapúa)¹⁶ y Asunción, con una amplia convocatoria. En estas actividades se registraron actos de agresión verbal y amedrentamiento por parte de personas antiderechos, donde las fuerzas del orden —encargadas de garantizar el derecho constitucional a la manifestación— no tuvieron un actuar de protección de las personas manifestantes.

MARCHA CONTRA EL PNTE. El punto álgido de estos discursos de odio se registró en el contexto de la marcha contra el Plan Nacional de Transformación Educativa realizada el 20 de octubre por grupos antiderechos. Disfrazados de libertad de expresión, los discursos de odio hacia las personas TLGBIQ+ inundaron las redes sociales y los medios de comunicación.

12 «Polémica por coloridas sombrillas de calle Palma», *Crónica*, 15 de febrero de 2022, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.cronica.com.py/2022/02/15/polemica-por-coloridas-sombrillas-de-calle-palma/>

13 La Expo Mariano Roque Alonso es la muestra de la producción del Paraguay y de algunos países invitados. Se inició en 1975, pero fue recién en 1988 que comenzó a realizarse ininterrumpidamente de manera anual. Es organizada por la Asociación Rural del Paraguay (ARP), en conjunto con la Unión Industrial del Paraguay (UIP). «Mariano R. Alonso. La Expo», *Bienvenido a Paraguay*, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.bienvenidoaparaguay.com/showdata.php?xmlcity=15&xmldestino=381#sthash.q7YKX26A.dpuf>. En la edición de este año, la ARP decoró un sector con sombrillas de colores, pero tuvo que cambiarlas por las quejas de un sector conservador. «Cambiaron sombrillas de la Expo tras roncha por colores», *Extra*, 9 de julio de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.extra.com.py/actualidad/cambiaron-sombrillas-la-expo-roncha-colores-n3011319.html>

14 «Municipalidad de Obligado sacó adornos de una calle tras insólita polémica», *Extra*, 24 de mayo de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.extra.com.py/actualidad/municipalidad-obligado-saco-adornos-una-calle-insolitapolemica-n3003085.html>

15 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/102033>

16 Es de destacar que, por primera vez en cinco años, las autoridades municipales responden de manera escrita y dando visto bueno para la realización de la marcha en Encarnación. Es un pequeño avance, teniendo en cuenta que en el año 2019 el intendente municipal de esa ciudad prohibió la realización de dicha actividad. Cf. Rosa Posa Guinea, Erwing Augsten y Mariana Sepúlveda, «Cuando las autoridades alientan el odio, la discriminación aumenta», en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 106-107.

Ante todo, lo sucedido generó un contexto de temor y sentimiento de inseguridad por parte de las personas TLGBIQ+. Por ejemplo, una persona trans señaló que «somos blanco de violencia por parte de cualquier persona, después de esa manifestación [la del 20 de octubre] tuve que andar con tapaboca, para que no se vea tanto mi barba, todo esto por temor a recibir algún tipo de agresión por mi expresión e identidad de género»¹⁷.

Es urgente que las autoridades regulen estos discursos, poniendo límites y sancionando estas manifestaciones públicas de odio que van en contra de la dignidad de las personas.

A PESAR DE TODO, DOS PASOS HACIA ADELANTE

Un avance en el sector público

Es justo señalar que el Ministerio de la Defensa Pública ha dado pasos respecto a la protección de derechos de personas TLGBIQ+. Realizó la capacitación de su funcionariado en la aplicación del Protocolo de Atención para personas TLGBIQ+, aprobado por Resolución N.º 1287/2020¹⁸.

La gran virtud de esta resolución es que es la única normativa, después de aquella aprobada por la Secretaría de la Función Pública en 2011, durante la gestión de Lilian Soto¹⁹. Demuestra que el Estado no es monolítico y que existimos. Más allá de este gran valor simbólico, resuelve la vida de muchas personas, de madres lesbianas perseguidas por sus exmaridos, por ejemplo, así que tiene una implicación práctica en la vida de las personas.

Igual sin legislación favorable, el mundo corporativo avanza en derechos

En noviembre de 2021, varias organizaciones TLGBIQ+ fueron invitadas a jornadas de trabajo por un consorcio de empresas en Paraguay, con el objetivo de actuar frente a situaciones discriminatorias, mejorar el trato laboral en sus compañías y empezar a crear espacios de trabajo inclusivos para la diversidad sexual. Desde este año, varias empresas comenzaron a equiparar derechos sobre el reconocimiento de las parejas, permisos maternales y paternales y seguro médico. Algunas empresas se mostraron abiertas a colaborar en actividades referentes a la visibilidad de derechos de las personas TLGBIQ+.

¹⁷ Entrevista realizada a Deborth Tamarí, 26 de octubre de 2021.

¹⁸ «Defensa Pública promueve derechos humanos garantizando igualdad entre todas las personas», *Ministerio de la Defensa Pública*, 26 de octubre de 2020, acceso el 2 de octubre de 2022, <https://www.mdp.gov.py/biblioteca/noticias/defensa-publica-promueve-derechos-humanos-garantizando-igual>

¹⁹ Secretaría de la Función Pública (SFP), *Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública de Paraguay 2011* (Asunción: SFP, 2011), https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/plan%20igualdad%202011_gys8pdaf.pdf

Faltaría saber si han implementado protocolos de atención ante tratos discriminatorios, cupos laborales, entre otros, pero por ahora se puede decir que la materialización de los derechos hacia las personas TLGBIQ+ en Paraguay está avanzando, pues algunas empresas han tomado modelos inclusivos que otros países ya han incorporado con éxito en sus compañías.

Es fundamental y urgente contar con una legislación favorable que reconozca la igualdad de derechos, pero también es importante reconocer que, a pesar de los vacíos legales, esa no es la excusa para avanzar como sociedad más justa.

MESA MULTISECTORIAL. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS TRANS²⁰

Este año, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, junto con la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), la Asociación Panambi, Casa Trans Casa Diversa y la Mesa Nacional Trans se reunieron para analizar la situación de los derechos humanos de las personas trans.

Algunas decisiones resultantes fueron:

- Iniciar acciones juntamente con el Ministerio de Justicia con relación a las personas trans privadas de libertad.
- Comenzar conversaciones con autoridades policiales acerca del estigma y la violencia hacia las personas trans que ejercen el trabajo sexual.
- Elaborar un anteproyecto de ley donde se reconozca el día nacional de las personas trans para avanzar en la protección de los derechos humanos.

Como seguimiento del último punto, ya se dio un paso adelante: la Mesa Nacional Trans presentó el 17 de octubre una nota al presidente del Congreso para que las comisiones hagan una revisión de este anteproyecto.

FALTA DE PROTECCIÓN DE LAS FAMILIAS (EN PLURAL)

Las familias diversas existen, aunque el Estado no las reconozca. Existen sin derechos y sin posibilidades de alcanzarlos en el corto plazo. Los sucesivos Gobiernos, alimentados ideológicamente por los sectores antiderechos, se empeñan en que solo un único modelo de familia puede ser reconocido, po-

²⁰ «Mesa multisectorial considera situación de los derechos humanos de personas trans», *Honorable Cámara de Senadores*, 19 de octubre de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/10733-mesa-multisectorial-considera-situacion-de-los-derechos-humanos-de-personas-trans-2022-10-19-16-47-13>

niendo como excusa la definición de matrimonio de la Constitución Nacional, como si solo la palabra «matrimonio» pudiera ser la puerta para que se acceda al derecho a tomar decisiones sobre la enfermedad de la pareja, sobre la muerte, la seguridad social, las pensiones y jubilaciones, las herencias, la comunidad de bienes y la protección de los derechos de hijos e hijas.

RETARDO DE JUSTICIA

En cuanto a la rectificación de nombres de personas trans, el Poder Judicial no ha dado pasos significativos para dar solución a esta demanda.

El no reconocimiento de la identidad de género por parte del Estado paraguayo conlleva a que se sigan cometiendo violaciones a los derechos de las personas trans. Dos solicitudes cajoneadas desde el 2016 siguen evidenciando una «sistemática discriminación y tratamiento desigual», por lo que las personas pretendientes del cambio de nombre presentaron una demanda a nivel internacional²¹.

EXCLUSIÓN DEL CENSO 2022

Con relación a la producción de datos oficiales sobre la población TLGBIQ+, en el Censo Nacional 2022²² no se incluyeron preguntas sobre la orientación sexual ni sobre la expresión y/o identidad de género de las personas. Según Norma Medina²³, directora de la Dirección de Estadísticas Sociales y Demográficas del Instituto Nacional de Estadística (INE), solo existe la pregunta: «¿es hombre o mujer?». Es decir, «no se identificará si biológicamente es hombre y se identifica como mujer». Asimismo, explicó que para incluir a las personas TLGBIQ+ aún queda mucho por hacer, ya que se trata de un tema muy complejo, donde primero se debería sensibilizar a la sociedad.

Si el Estado paraguayo no toma la decisión de generar datos sobre las personas TLGBIQ+, la discriminación y la violencia hacia el colectivo continuarán incrementándose e imposibilitarán el diseño y la aplicación de políticas públicas capaces de revertir esta situación y de garantizar los derechos a este sector de la ciudadanía.

21 «Trans paraguayas acuden a justicia internacional ante negación de derechos en su país», *Codehupy*, 13 de septiembre de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.codehupy.org.py/trans-paraguayas-acuden-a-justicia-internacional-ante-negacion-de-derechos-en-su-pais/>

22 Entre otros retrocesos del Censo 2022, el INE tomó la decisión de retirar de la lista de preguntas la opción de identificarse como afrodescendiente.

23 Entrevista a Norma Medina realizada el 27 de octubre de 2022.

FALTA DE ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE MONITOREO DE RECOMENDACIONES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (SIMORE)

En la página del Simore no se cuenta con las actualizaciones de las recomendaciones emitidas en la tercera ronda del Examen Periódico Universal (EPU) al Estado paraguayo. Las últimas recomendaciones ingresadas al sistema son del año 2019. Esta falta de datos hace que sea imposible monitorear las acciones estatales para dar cumplimiento a dichas recomendaciones. Es urgente que la Cancillería, mediante el Ministerio de Relaciones Exteriores, subsane este hecho y ofrezca información relacionada a los motivos del porqué no se ha continuado actualizando el sitio web, que es de importancia para el monitoreo de los compromisos asumidos por el Estado paraguayo a nivel internacional.

CASOS OCURRIDOS EN 2022

REGISTROS DE CASOS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Entre noviembre de 2021 y octubre de 2022, el servicio de atención Rohendu registró un total de 209 casos (gráfico 1)²⁴.

**GRÁFICO 1. CASOS ATENDIDOS POR ROHENDU.
NOVIEMBRE DE 2021 A OCTUBRE DE 2022**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Rohendu.

24 Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas, *Rohendu*, 2022, <https://www.aireana.org.py/>

El gráfico 1 resume doce ítems. «Afrontar la discriminación» engloba temas para enfrentar la discriminación y/o violencia. El punto sobre «Consultas TLGBIQ+» refiere a la información de otras organizaciones, acercarse a una de ellas o interés en la agenda de actividades. También se consulta sobre los requisitos para casarse en otros países y lo más frecuente es la recomendación de profesionales de la salud que no discriminen o interpongan sus prejuicios en la atención. El punto «Intenta contactar» agrupa todos esos mensajes de saludos que no manifiestan nada en principio, pero días o semanas después vuelven a comunicarse o no. Ante la naturalización de la discriminación, puede ser difícil definir lo que se quiere transmitir.

La Asociación Panambi registró en su centro de denuncias un total de 75 casos, sobre temas relacionados con la discriminación, agresión física, intimidación o amenaza y hostigamiento, principalmente por alguna autoridad policial, fuerza de seguridad y por el personal del servicio de salud²⁵.

DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA FAMILIAR

En febrero de 2022, una niña de 13 años se comunicó con Rohendu buscando contención por la falta de aceptación familiar por su orientación sexual. Cuando en su casa se dieron cuenta de que ella sentía atracción por su compañera de grado, la cambiaron de colegio y ella entró en depresión. Varias veces la encerraron en su habitación dejándola incomunicada. Le repiten constantemente que la «homosexualidad es una enfermedad» y que ella debe cambiar. La niña comenzó a tener ataques de pánico e insomnio que le causan, entre otras cosas, un mal desempeño escolar.

En abril, durante el feriado por Semana Santa, la llevaron a un internado evangélico en la ciudad de Concepción, donde había otras niñas de su edad. Su mamá le dijo que era para «sacar el lesbianismo».

Desde el servicio, y a pedido de la niña, se pusieron en contacto con el padre para comunicarle la situación y, más adelante, con un familiar de su confianza. Ambas personas se mostraron abiertas a dar apoyo a la niña. Su abuela, con la que vive actualmente, comenzó a llevarle a tratamiento psicológico, pero solo con el fin de que ella vea que debe cambiar. La psicóloga también refuerza la idea de que la confusión acerca de su sexualidad se debe a su edad.

El discurso de la enfermedad sigue aún arraigado en las familias y este es un ejemplo de los tantos casos sobre discriminación familiar. De modo evidente, hace mucho daño la postura antiderechos que tiene el Gobierno. Al no reconocer la diversidad de las personas, se aferran a normalizar un único

25 La Asociación Panambi cuenta con un formulario para denuncias: <http://www.panambi.org.py/contacto/>

modelo de sexualidad de manera autoritaria y violenta. Como resultado, la salud mental se ve afectada desde la niñez.

IRRUPCIÓN EN LA 3.ª MARCHA Y PARADA DE LAS 108 MEMORIAS DE ENCARNACIÓN

Un integrante del movimiento «provida y profamilia» amedrentó la actividad realizada el 1 de octubre de 2022 en la capital de Itapúa. Un hombre identificado como Horacio Alarcón llegó al lugar gritando sus alabanzas religiosas, perturbando el evento. Después, empezó a tocar —sin su consentimiento— a algunas personas presentes, bajo la excusa de «convertirles a su Dios». Este hecho fue considerado violento, por lo que el equipo organizador de la marcha contactó con la Policía para solicitar su intervención. Minutos después, personal policial se apersonó hasta la Plaza de Armas y Alarcón fue retirado del lugar por violentar a algunas personas presentes, escoltado por un grupo de seis agentes.

Las organizaciones de la sociedad civil —aglutinadas en la Articulación 108 Encarnación— realizaron una denuncia en redes sociales repudiando lo ocurrido y exigiendo a las autoridades locales pronunciarse ante estos hechos de violencia, ya que representan un riesgo para la vida de las personas TLGBIQ+.

DISCRIMINACIÓN EN LUGARES PRIVADOS ABIERTOS AL PÚBLICO

Como es costumbre, continúan las prácticas de discriminación en el acceso a lugares abiertos al público. Estas acciones son justificadas bajo el argumento de que «la casa se reserva el derecho de admisión y permanencia», aplicado de manera arbitraria por las personas encargadas de estos lugares, con claros dejos de prejuicios basados en la orientación sexual, expresión e identidad de género.

Estas acciones violan claramente el derecho al disfrute de espacios de ocio y recreación, entre otros derechos. Es preocupante que, ante reiteradas denuncias de este tipo de discriminación, las autoridades municipales no tomen acciones para garantizar que no se repitan estas situaciones discriminatorias.

Dejamos registro en este informe de dos casos de discriminación que se hicieron públicos.

CASO BRUNE COMAS²⁶. Según el testimonio de Brune Comas²⁷, él y su pareja decidieron celebrar el Año Nuevo en una fiesta organizada en la discoteca Shamrock, ubicada en el centro de Asunción. Brune llevaba una camiseta blanca y una falda negra. Al llegar, sintieron miradas raras por parte de los guardias del lugar que comenzaron a hablar entre ellos. Luego de formar la fila para ingresar a la fiesta, les llega el turno de pasar y los guardias les dicen que no podrán dejarles entrar con ese atuendo, ya que está prohibido que ingresen hombres vestidos de mujer. Cuando Brune pide hablar con alguna persona responsable, se acerca una mujer que le explica que no permiten la entrada de personas trans ni de personas que se vistan del sexo opuesto. En este momento, Brune comienza a filmar un video para subir a las redes explicando y denunciando esta situación de discriminación, que luego sería publicado en medios de prensa. A pesar de que al día siguiente el local comunicó en redes sociales que allí no se discrimina a nadie, Brune no recibió ninguna disculpa.

CASO FABU OLMEDO²⁸. Conforme a lo manifestado por Fabu²⁹, ella se encontraba con un grupo de personas amigas que decidieron ir a Dinerama, un local nocturno de Asunción. Al llegar, se ubicaron en la fila para ingresar al local. Las personas iban entrando a medida que alcanzaban el acceso. Sin embargo, cuando ella llegó, el guardia del lugar la detuvo y le preguntó si tenía reserva. En ese momento, un amigo suyo, al cual encontró en la fila, confirmó que sí la tenía. A pesar de esto, sin siquiera mirar la lista de reservas, el guardia le indicó a Fabu que esa reserva no existía y, acto seguido, decidió dividir la fila entre hombres y mujeres. Cuando Fabu se ubicó en la fila de mujeres, el guardia le indicó al amigo que ella debía ubicarse en la fila de hombres. Indiscutiblemente, este hecho violento tuvo la intención de humillarla y ofenderla, por lo que decidió abandonar el lugar acompañada de un amigo.

IMPUNIDAD ANTE VIOLENCIA HACIA PERSONAS TRANS

Gabriela Cabrera, actriz e integrante de Casa Trans Casa Diversa, fue hallada muerta a orillas del arroyo en la ciudad de San Lorenzo, el 11 de noviembre de 2021, junto a su pareja sentimental que se encontraba durmiendo a su lado³⁰.

26 «Artista denuncia discriminación en bar céntrico: "Me dijeron que no dejan pasar hombres con vestido"», *Hoy*, 4 de enero de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.hoy.com.py/lgbt/artista-denuncia-discriminacion-en-bar-centrico-me-dijeron-que-no-dejan-pasar-hombres-con-vestido>

27 Entrevista a Brune Comas realizada el 28 de octubre de 2022.

28 «Cantante y periodista denuncian ser rechazados en locales por su homosexualidad», *Crónica*, 18 de julio de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.cronica.com.py/2022/07/18/cantante-y-periodista-denuncian-ser-rechazados-en-locales-por-su-homosexualidad/>

29 Entrevista a Fabu Olmedo realizada el 28 de octubre de 2022.

30 Red Paraguaya de Diversidad Sexual (Repadis), *Informe 2021: Situación del colectivo TLGBIQ+ en Paraguay* (Asunción: Repadis, 2022), <https://repadis.com/wp-content/uploads/2022/09/INFORME-2021-Situacion-del-colectivo-TLGBIQ-en-Paraguay.pdf>

En un principio, el Ministerio Público determinó como un caso de suicidio para, consecuentemente, cerrarlo. El 19 de noviembre, bajo el lema «Justicia para Gabi Cabrera», un grupo de personas se manifestaron ante la sede del Ministerio Público, a fin de exigir el avance de la investigación para poder llegar a los autores del hecho que terminó con la vida de Gabi³¹. Con la presión de activistas y organizaciones se logró que se lleve adelante la investigación correspondiente.

El fiscal a cargo, Gerardo Mosqueira, ordenó la autopsia, que concluyó señalando que la causa de muerte fue asfixia por estrangulación³².

No era la primera vez que Gabi era violentada. Prueba de esto es un video subido a las redes sociales, donde se muestra que varias personas la golpearon violentamente, hecho que fue investigado por la agente fiscal Viviana Riveros. También, en marzo del mismo año, Gabi fue raptada, violentada, maniatada y lanzada al arroyo de San Lorenzo, pudiendo salvarse al arrastrarse hasta una casa cercana al arroyo y ser socorrida por personas del lugar.

Gabi se suma a otras sesenta mujeres trans —de las que se tiene registro— que han sido asesinadas. El Estado paraguayo tiene una deuda pendiente sobre el esclarecimiento, justicia y reparación por sus muertes. A la fecha, solo hubo una condena por transfeminicidio³³.

PAREJA AGREDIDA POR VECINOS

Luis y Mario son pareja. Viven en un asentamiento en la ciudad de Mariano Roque Alonso, donde son frecuentemente amedrentados por un vecino y su esposa, a veces por medio de gritos e insultos y amenazas constantes, advirtiendo que tienen conexiones con políticos colorados. En noviembre del año pasado, fueron brutalmente agredidos con palos por un vecino al pasar frente a su casa. Unas semanas después del episodio recibieron una notificación para presentarse al Juzgado de Paz sobre una supuesta agresión ejercida por parte de ellos hacia la esposa del agresor.

El juez de Paz dispuso unas medidas de protección basándose en la Ley N.º 1600 «Contra la violencia doméstica». La notificación era para presentarse a una audiencia y comenzaba con: «Dar inicio al presente procedimiento especial establecido en la ley 1600/00 y sus concordantes la ley 5777/16».

31 «Activistas y organizaciones de derechos humanos exigen investigación y justicia por la muerte de Gabi Cabrera», *Agencia Presentes*, 14 de noviembre de 2021, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://agenciapresentes.org/2021/11/16/activistas-y-organizaciones-de-derechos-humanos-exigen-investigacion-y-justicia-por-la-muerte-de-gabi-cabrera/>

32 «Fiscalía ordena autopsia tras extraño hallazgo de cadáver», *Última Hora*, 11 de noviembre de 2021, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/fiscalia-ordena-autopsia-extrano-hallazgo-cadaver-n2971228.html>

33 «Sentencian a 25 años de prisión por asesinar a una trans», *Noticias Paraguay*, 1 de octubre de 2019, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://npy.com.py/2019/10/sentencian-a-25-anos-de-prision-por-asesinar-a-una-trans/>

Claramente, no es un caso de violencia doméstica. Por otra parte, evidencia cómo los discursos de odio permean en la sociedad que se siente legitimada para generar este tipo de hechos y ampararse ante las instituciones del Estado que, lejos de investigar la situación, aplican erróneamente la normativa.

DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO: «¿DESDE CUÁNDO EL COLEGIO SE CONVIRTIÓ EN UN COLEGIO PARA LESBIANAS?»³⁴

En marzo de este año, la directiva del Colegio Nuestra Señora del Huerto decidió cancelar la matrícula de dos adolescentes por ser lesbianas. El caso tomó dimensión pública al ser viralizado en las redes sociales.

Según manifestaron las mamás a los medios, las jóvenes eran constantemente hostigadas y perseguidas. Se les prohibía que estén juntas, razón por la cual la directora les solicitó desmatricular a sus hijas, con la amenaza de que, si no lo hacían, las expulsarían y no podrían ingresar a otros colegios.

La decisión lesbofóbica de la directora generó una protesta estudiantil frente a la institución, con carteles alusivos al trato no discriminatorio y cánticos. «Según diosito, todos somos sus hijos, él no discrimina, pero el colegio sí», «Huerto, no te calles», repetían³⁵. Y se destaca la frase: «Respetar las identidades de otras personas es gratis y salva vidas»³⁶.

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores apuntó en su cuenta de Twitter:

Como Comisión ya estamos tomando intervención en el caso de la presunta discriminación por orientación sexual de una adolescente, cuya consecuencia puso en peligro su vida. Tenemos el deber y la obligación de proteger a nuestros niños, niñas y adolescentes de toda violencia³⁷.

Tras la denuncia realizada contra el colegio, la abogada Sonia Escauriza, directora de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Ministerio de Educación, dijo que son varios los colegios en donde

34 «Un colegio de Asunción quiso expulsar a dos chicas por ser lesbianas», *Agencia Presentes*, 11 de marzo de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://agenciapresentes.org/2022/03/11/un-colegio-de-asuncion-quiso-expulsar-a-dos-chicas-por-ser-lesbianas/>

35 «Protesta estudiantil en apoyo a una compañera, desmatriculada por "su orientación sexual"», *Megacadena*, 10 de marzo de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://megacadena.com.py/protesta-estudiantil-en-apoyo-a-una-companera-desmatriculada-por-su-orientacion-sexual/>

36 «MEC investigará y estudiantes protestan por homofobia de colegio Nuestra Señora del Huerto», *ADN*, 10 de marzo de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.adndigital.com.py/mec-investigara-y-estudiantes-protestan-por-homofobia-de-colegio-nuestra-senora-del-huerto/>

37 «Como Comisión ya estamos tomando intervención...» [Tweet], Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores Py (@DDHHSenadoPY), 10 de marzo de 2022, <https://twitter.com/DDHHSenadoPY/status/1501961843920809991>

se denuncian casos similares. Finalmente, tras la intervención del MEC, la institución volvió a aceptar a las adolescentes³⁸.

Este caso es paradigmático por varias razones. Por un lado, el MEC asume que son reiterados los casos de colegios que discriminan por OSIEG. Por el otro, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores reconoce que la discriminación por orientación sexual tiene como consecuencia poner en peligro la vida. Además, es necesario resaltar con ímpetu la protesta realizada por estudiantes ante el hecho, paradójicamente en un país que criminaliza con fuerza a las personas TLGBIQ+, que pretende cercenar derechos fundamentales y, bajo su adultocentrismo operante, acallar las voces de adolescentes, quienes claramente piden a gritos políticas públicas que no les excluyan ni violenten por ninguna razón.

CONCLUSIONES

Cada año que pasa, Paraguay se va quedando más atrás respecto a los otros países de la región en cuanto a normativas o políticas públicas relacionadas con derechos humanos para TLGBIQ+. El palo en la rueda lo siguen poniendo los antiderechos, con la terrible anuencia de ciertas autoridades. El objetivo es desconocer, negar, invisibilizar, amordazar.

«No digan tatú con tatú» fue el pedido explícito hecho por una funcionaria municipal de Encarnación durante la realización de la 3ra. Marcha TLGBIQ+ de esa ciudad. Esto evidencia un intento de acallar palabras para devolver a este colectivo al terreno del silencio obligado. Pero eso ya no sucederá. A pesar de nuestros Gobiernos, la sociedad paraguaya avanza. El caso del Colegio de Nuestra Señora del Huerto, la capacitación del Ministerio de la Defensa Pública y una iniciativa en el mundo corporativo son ejemplos de ello.

Y, como ya lo venimos señalando desde informes anteriores, hay cada vez más organizaciones en diferentes ciudades del país, cada vez más marchas, más visibilidad. La respuesta está en la calle, sí, pero cuando hablamos de derechos humanos hay una responsabilidad que el Estado no podrá evitar siempre y salir siempre impune. Debe realizar los avances necesarios para garantizar los derechos de las personas del colectivo TLGBIQ+.

38 «Discriminación en colegios es una constante alegan desde el MEC», *Paraguay.com*, 11 de marzo de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://m.paraguay.com/nacionales/discriminacion-en-colegios-es-una-constante-alegan-desde-el-mec-204964>

RECOMENDACIONES

- Continuar el proceso desde la sociedad civil para concretar el reconocimiento de todos los tipos de familia.
- Incluir preguntas que recojan datos sobre la población TLGBIQ+ en el próximo Censo Nacional y en la Encuesta Permanente de Hogares Continua del Instituto Nacional de Estadística.
- Implementar en el sistema educativo paraguayo una política pública de Educación Integral de la Sexualidad con enfoque de derechos, género y diversidad.

Por su relevancia, reiteramos las recomendaciones realizadas en el informe del 2021³⁹:

- Aprobar e implementar la Ley Contra Toda Forma de Discriminación o «Ley Julio Fretes».
- Elaborar protocolos desde el Ministerio de Trabajo para evitar despidos basados en la orientación sexual o identidad de género.
- Trabajar en la prohibición de las torturas, mal llamadas «terapias de re-conversión», mediante el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP).
- Elaborar protocolos juntamente con el Ministerio de Educación y Ciencias para la no discriminación en escuelas y colegios para las infancias TLGBIQ+.
- Iniciar el proceso desde la sociedad civil que pueda concretarse en un reconocimiento de parejas no heterosexuales.
- Dictar sentencia a favor del cambio de nombre de las personas trans que presentaron esta acción ante la Justicia paraguaya.

³⁹ Rosa Posa Guinea et al., «Somos fuerza, resistencia y comunidad aun sin un Estado garante de derechos», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 92.

Rosa Posa Guinea

Licenciada en Ciencias de la Educación, con un posgrado en Políticas Públicas y Género. Fue asesora en Género en el PNUD 2001-2004. Coordinadora de capacitación de activistas LGTB en IGLHRC (International Gay & Lesbian Human Rights Commission) entre 2005 y 2011. Asesora en derechos sexuales y reproductivos en el Ministerio de Salud de Paraguay entre 2011 y 2012. Fundadora y activista en Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas. Codirectora ejecutiva de Akāhatā - Equipo latinoamericano de trabajo en sexualidades y géneros.

Contacto: rosaposaguinea@gmail.com

Carolina Robledo Desh

Licenciada en Psicología Clínica, egresada de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Presidenta de Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas. Dirige Rohendu, servicio de atención a casos de discriminación LGTBIQ+. Coordina el Festival Internacional de Cine LesBiGayTrans de Asunción.

Contacto: caro_robledo23@yahoo.es

Erwing Szokol

Abogado, investigador y activista por los derechos humanos. Tiene estudios en educación en derechos humanos por la Universidad Autónoma de México, formación superior en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Miembro del equipo de coordinación de la Red Contra Toda Forma de Discriminación.

Contacto: erwinga@gmail.com

Walter Morínigo

Trabajador social y activista por los derechos humanos de las juventudes. Actual coordinador de proyectos del grupo de adolescentes y jóvenes de Encarnación, Presencia Joven. Secretario de la Comisión Directiva de la organización Kuña Róga.

Contacto: waltermorinigo95@gmail.com

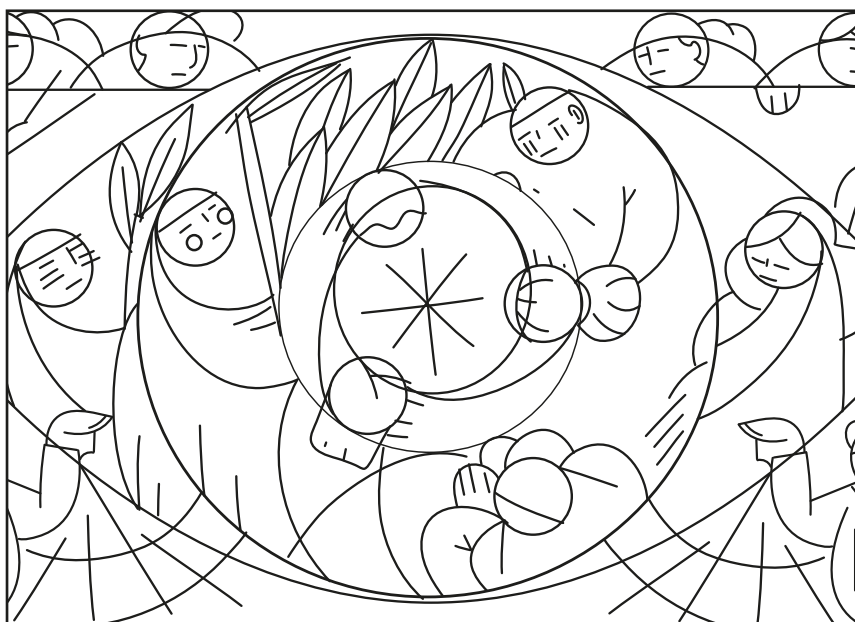
Florencia Falabella

Licenciada en Antropología Social y Cultural y máster en Investigación Etnográfica, Teoría Antropológica y Relaciones Interculturales por la Universidad Autónoma de Barcelona. Sus temas de investigación están relacionados con género y sexualidades y personas LGTBI.

Contacto: ffalabellad@gmail.com

DERECHO DE LAS MUJERES A
UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Tiempo de medir los avances en las políticas públicas de violencia basada en género



A treinta años de la nueva Constitución Nacional y otros tantos desde la asunción de compromisos internacionales contra la violencia basada en género, es momento de detenerse y medir los resultados, visualizar los principales obstáculos que persisten y pensar en nuevas políticas. Estos son hoy los desafíos del Estado paraguayo si quiere «lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas», como indica uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el 2030.

Palabras claves: *violencia basada en género, violencia familiar, justicia, legislación, políticas públicas.*

Myrian González Vera

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

Los datos que se publican este año en el Paraguay indican el aumento de las denuncias penales de casos de violencia familiar; una mayor visualización del acoso sexual y laboral a partir de casos denunciados en importantes medios de comunicación e instituciones del Estado; y la comprobación de que los casos de feminicidio son, en gran porcentaje, resultado de fallos en el sistema de protección a las mujeres que denuncian¹. Los mecanismos de protección no siempre se activan, las instituciones actúan aisladas y se toman medidas que no son monitoreadas por los agentes intervinientes. Por tanto, la protección integral y la intervención interinstitucional todavía son parte de un proceso incompleto².

Además de reiterar la urgencia de implementar el registro unificado que permitirá contabilizar y dar seguimiento a la ruta crítica de la acción estatal en cada caso denunciado, también es necesario saber cuánto se ha avanzado desde que la violencia hacia las mujeres, niñas y adolescentes dejara de ser un asunto privado o familiar para convertirse en un asunto público, donde el Estado tiene la obligación de intervenir. De eso se trata este artículo: del intento de revisar de modo general las principales políticas, planes, leyes y mecanismos institucionales que están vigentes, de modo a tener una visualización general de aquellos nudos, obstáculos y carencias que tiene el Estado para un cumplimiento cabal de sus compromisos, a treinta años de la inclusión de mandatos constitucionales que garantizan la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la no discriminación y el derecho a la protección contra la violencia. Se incluye, además, un relevamiento de datos sobre violencia basada en género obtenidos de fuentes oficiales, así como algunas conclusiones y recomendaciones a instituciones del Estado que permitan mejores y más servicios a la población, principalmente a mujeres y niñas afectadas.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

TREINTA AÑOS NO SON NADA

Además de la Constitución paraguaya, este año se cumplen treinta años de la incorporación de la Recomendación General N.º 19/1992 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), en la que se establece la responsabilidad

1 El artículo se elabora principalmente sobre la base de la información periodística de diarios nacionales, la sistematización de casos de violencia realizada por el Observatorio de Violencia del CDE, datos proveídos por las instituciones estatales involucradas y el seguimiento de noticias publicadas en las redes. Sin embargo, este informe no abarca la situación local de todos los departamentos y ciudades del Paraguay, aun sabiendo que existen planes y políticas en muchos de los municipios del país. *Observa Violencia de Género*, <https://observaviolencia.org/>

2 Al menos eso es lo que se deduce de muchos de los casos denunciados y publicados en la prensa, y que serán relatados en este informe.

del Estado en la situación de violencia hacia las mujeres³. En Paraguay, ese mismo año se creó la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República⁴ que desde su instalación tuvo como uno de sus objetivos principales la elaboración de planes, proyectos y normas para erradicar toda forma de violencia contra la mujer, cumpliendo así también con el artículo 60 constitucional referido a la promoción «de políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas destructoras de su solidaridad». A poco tiempo de su instalación, la Secretaría de la Mujer puso en marcha el primer Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer (1994), que se actualizó en 2015. Actualmente está en marcha la elaboración de la Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades (Planovi) 2021-2030.

La Ley N.º 1600/2000 «Contra la violencia doméstica»⁵ y la Ley N.º 5777/2016 «De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia»⁶ conforman el principal marco legal bajo el cual se ejecutan las políticas, planes y programas de todos los ministerios del Estado, siendo los principales, aparte del Ministerio de la Mujer, como órgano rector, el Ministerio del Interior (con la Policía Nacional), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Poder Judicial (con los Juzgados de Paz), el Ministerio Público, el Ministerio de la Defensa Pública y el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. Todas estas secretarías gubernamentales integran la Mesa de Prevención de la Violencia hacia las Mujeres, también conocida como Mesa PREVIM, establecida en la Ley N.º 5777/2016⁷.

3 El Paraguay es Estado parte de la CEDAW desde 1986 (Ley N.º 1215/1986). Antes de esta Recomendación N.º 19/1992, la CEDAW recomendó a los Estados incluir en sus informes la situación de violencia hacia las mujeres (Recomendación N.º 12/1989); y en 1993 la Convención de Derechos Humanos de Viena incluyó los derechos de las mujeres como parte de los derechos humanos, afirmando que la violencia contra las mujeres es una violación hacia sus derechos humanos. Todas estas conquistas han sido resultado de la incidencia de las mujeres, principalmente feministas de la región y del mundo.

4 Ley N.º 34/1992 del 18 de septiembre de 1992 «Que crea la Secretaría de la Mujer», *Justia Paraguay*, <https://paraguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-34-sep-18-1992/gdoc/>, acceso el 22 de octubre de 2022. Desde 2012, la Secretaría se convirtió en Ministerio de la Mujer por Ley N.º 4675/2012 del 25 de julio de 2012 «Que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer dependiente de la Presidencia de la República», con los mismos objetivos. *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/236/2012120409018.pdf>

5 Ley N.º 1600, del 6 de octubre de 2000, *Contra la violencia doméstica*, *Digesto Legislativo - Honorable Cámara de Senadores*, acceso el 22 de octubre de 2022, <http://digesto.senado.gov.py/lups/leyes/7406.pdf>

6 Ley N.º 5777 del 27 de julio de 2016 «De protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2022, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8356/ley-n-5777-de-proteccion-integral-a-las-mujeres-contra-toda-forma-de-violencia>

7 Artículo 27 de la Ley N.º 5777/2016 que establece conformación de la Mesa Interinstitucional de Prevención, Atención y Protección a las Mujeres Víctimas de Violencia, integrada por casi todas los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo, a través de las comisiones relacionadas con el tema. La Mesa PREVIM también debe incorporar al menos a cinco organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, actualmente la integran la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) y la Asociación de Tecnología, Educación, Desarrollo, Investigación y Comunicación (TEDIC).

NUEVA MODIFICACIÓN LEGAL SOBRE LA VIOLENCIA FAMILIAR

Este año, el Congreso Nacional volvió a modificar el artículo 229 del Código Penal sobre violencia familiar. La cuarta modificación en los últimos catorce años ofrece, en primer lugar, una caracterización de la violencia familiar incluyente (habitual o no, física y psíquica). En segundo, constituye una ampliación de la protección legal a todas las personas de un grupo familiar (tanto en términos de edad como de relación de parentesco o no) y además se aumenta la pena en algunos casos. Así, con este último cambio, la violencia en el ámbito penal podrá abarcar a la diversidad de integrantes de una familia u hogar.

En el cuadro 1 se puede ver la progresión de las modificaciones del artículo 229 del Código Penal (Ley N.º 1160/1997). En negrita se destacan los principales cambios introducidos. En la última modificación se agregaron los puntos 2.º y 3.º.

CUADRO 1. MODIFICACIONES DEL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO PENAL

<p>Texto del artículo 229 del Código Penal promulgado en 1997: «El que, en el ámbito familiar, habitualmente ejerciera violencia física sobre otro con quien conviva, será castigado con multa.»</p>
<p>Primera modificación: Ley N.º 3440/2008</p>
<p>«El que, en el ámbito familiar, ejerciera o sometiera habitualmente a violencia física o dolores síquicos considerables sobre otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa.»</p>
<p>Segunda modificación: Ley N.º 4628/2012</p>
<p>«El que, aprovechándose del ámbito familiar, ejerciera violencia física o síquica en forma reiterada a otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o multa, siempre que del hecho no surjan lesiones, en los términos del Artículo 111; en cuyo caso no se requerirá de la reiteración.»</p>
<p>Tercera modificación: Ley N.º 5378/2014</p>
<p>«1º. El que, aprovechándose del ámbito familiar o de convivencia, ejerciera violencia física o psíquica sobre otro con quien convive o no, será castigado con pena privativa de libertad de uno a seis años. 2º. Cuando el hecho de violencia provocara los resultados de la Lesión Grave, se aplicará la sanción prevista en el Artículo 112 del Código Penal.»</p>

Cuarta modificación: Ley N.º 6934/2022

«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**.

2°. Igual pena se impondrá al que ejerciera los mismos actos sobre:

1. El niño, la niña o adolescente con quien conviva y esté bajo su guarda o tutela sin vínculo de parentesco o en abrigo.
2. La persona bajo su curatela con quien conviva.
3. La persona adulta mayor o con discapacidad, con quien conviva en un ámbito familiar, sin que exista vínculo de parentesco.

3°. La pena podrá ser aumentada hasta ocho años:

1. Cuando el autor fuese reincidente o hubiese tenido una salida alternativa que implique reconocimiento del mismo hecho punible.
2. Cuando el acto de violencia se realizare en contra de niños, niñas y adolescentes o en su presencia.
3. Cuando el autor utilizara un arma u otro instrumento para ejercer violencia física o psicológica contra la víctima.
4. Cuando los actos tengan lugar en el domicilio común o en el domicilio de la víctima.

4°. Cuando los actos de violencia física pudieran configurarse como lesiones graves, se aplicará la pena privativa de libertad prevista en el Artículo 112 inciso 1° del Código Penal.»

Fuente: Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación⁸.

Así modificado el artículo, se podrá penalizar a la persona que agreda a cualquier integrante de su familia e incluirá a las que vivan en el hogar, más allá de que sean o no parientes. Según opiniones de agentes públicos(as), en la práctica, el problema para aplicar este artículo es que muchas veces la sentencia judicial libera a la persona agresora imponiéndole medidas que no son monitoreadas (multas, prohibición de acercamiento al domicilio de la víctima) y provoca la reiteración de los hechos de violencia, que en demasiados casos termina en feminicidio.

EL SISTEMA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DE LA LEY N.º 5777/2016

Según el artículo 32 de la Ley N.º 5777/2016, el Sistema de Prevención y Atención «está integrado por todos los servicios públicos del Poder Ejecutivo,

8 Ley N.º 3440, del 16 de julio de 2008, <https://bacn.gov.py/archivos/3485/20150728121420.pdf>; Ley N.º 4628, del 29 de junio de 2012, <https://bacn.gov.py/archivos/2710/20141028123652.pdf>; Ley N.º 5378, del 23 de diciembre de 2014, <https://bacn.gov.py/archivos/3685/20150728120544.pdf>; Ley N.º 6934, del 28 de junio de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/10525/LEY%206934.pdf>

Municipalidades y Gobiernos Departamentales». En este artículo se informa, de modo muy general, acerca de las acciones realizadas por dos de las instituciones públicas que específicamente se ocupan de la violencia hacia las mujeres, citando los servicios que están vigentes, la cobertura, los casos atendidos, y relevando algunos aspectos que precisan ser revisados, ajustados o cambiados en un corto plazo, para combatir la violencia de modo eficaz.

MINISTERIO DE LA MUJER

Es el órgano rector de las políticas públicas dirigidas a las mujeres y coordina la Mesa de Prevención de la Violencia hacia las Mujeres (Mesa PREVIM).

Acciones en 2022

Este 2022, el Ministerio de la Mujer informó acerca de una serie de acciones referidas a la prevención y atención en violencia basada en género. Muchas de estas actividades se realizaron junto a las distintas instituciones que forman parte del Sistema de Prevención y Atención. Entre las principales acciones realizadas este año se destacan: las campañas comunicacionales «Hablemos a tiempo» y «Noviazgo sin violencia», emprendimientos conjuntos con empresas en el marco de la alianza público-privada («Tapabocas 37», «Sello Empresa Segura, Libre de Violencia y Discriminación contra las Mujeres»), y acciones estratégicas para el involucramiento de los hombres en la promoción de la igualdad de género y en la prevención de la violencia, diversos procesos de capacitación, entre otras⁹.

Los servicios directos brindados por el Ministerio son: el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur); la casa de acogida Mercedes Sandoval de Hempel, el servicio telefónico SOS Mujer, los Centros Regionales en cuatro ciudades del interior del país¹⁰ y Ciudad Mujer. Además, cuenta con un Observatorio para el seguimiento de la violencia hacia las mujeres¹¹. Estas intervenciones forman parte de mandatos de la ley de protección integral para el Ministerio de la Mujer. Quedan pendientes algunos asuntos que, además de lo que indica la ley, son recomendaciones de los mecanismos internacionales como, por ejemplo, un presupuesto acorde a las necesidades de los planes que se

9 Informe de gestión proveído por la Dirección General contra Toda Forma de Violencia del Viceministerio de Protección de los Derechos de las Mujeres (Ministerio de la Mujer) para la elaboración de este artículo (24 de octubre de 2022).

10 Ciudad del Este, Filadelfia, Curuguaty y Pedro Juan Caballero.

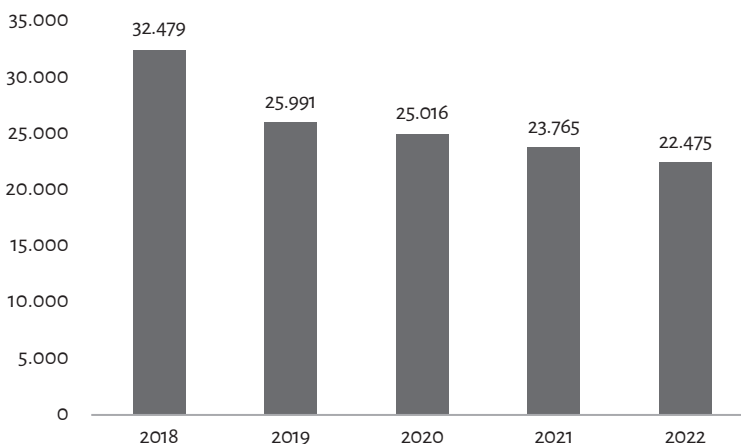
11 El enlace del Observatorio es <http://observatorio.mujer.gov.py/>

diseñan¹² y la implementación del sistema unificado de registro de casos de violencia hacia la mujer denunciados¹³.

Presupuesto del Ministerio de la Mujer

Como puede apreciarse en el gráfico 1, hay un gradual descenso en el presupuesto asignado al Ministerio de la Mujer desde el 2018 hasta el 2022. Para el periodo 2023, nuevamente el presupuesto asignado a esta oficina estatal presenta un recorte de aproximadamente el 3,4%. En el proyecto de ley del PGN 2023, actualmente en estudio en el Poder Legislativo, la actividad «04 Atención integral a la mujer en situación de violencia y trata» del Ministerio de la Mujer tiene un presupuesto proyectado de Gs. 2.552.463.017.

**GRÁFICO 1. PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE LA MUJER.
AÑOS 2018-2022 (EN MILLONES DE GUARANÍES)**



Fuente: BOOST, Ministerio de Hacienda.

12 En las Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay, el Comité de la CEDAW recomienda al Estado que «Asigne los recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para la aplicación del plan nacional para la prevención, atención, seguimiento de casos y protección a mujeres en situaciones de violencia, así como para su observación y evaluación» (CEDAW/C/PRY/CO/7, parágrafo 21, inciso a).
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>

13 *Ibidem*, inciso e: «Establezca un sistema unificado, coordinado y coherente de obtención de datos sobre la violencia de género (CEDAW/C/PRY/CO/6, parágrafo 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 número de investigaciones, enjuiciamientos, condenas y sobre las penas impuestas a los autores de tales actos».

Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades (Planovi)

En cuanto al trabajo interinstitucional que coordina el Ministerio de la Mujer desde la Mesa PREVIM, se informa que está en proceso de elaboración la nueva Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades (Planovi), cuyo periodo es de 2020-2030, y actualmente cuenta con una versión preliminar¹⁴, en la que se incluyen las recomendaciones de la evaluación final del II Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres 2015-2020¹⁵. La propuesta incluye cuatro ejes temáticos: 1) fortalecimiento institucional y comunitario; 2) cambio cultural y la promoción de nuevas masculinidades; 3) atención integral, protección efectiva, acceso real, debida diligencia; y 4) prevención del feminicidio.

Tener políticas actualizadas es un requisito indispensable para la mejora de las acciones estatales. En ese sentido, para lograr los objetivos propuestos en la política, además de una amplia consulta y participación ciudadana, se precisa contar con presupuestos que permitan la implementación de lo que se propone la política. También, aparte del seguimiento continuo, es necesaria una evaluación completa para detectar las acciones que han tenido efecto, las que precisan de ajustes o cambios y sobre todo para poder medir la eficiencia y la eficacia de la política, lo que implica contabilizar los servicios ofrecidos, las personas atendidas y tener un mapa de identificación respecto a los distintos tipos de violencia más recurrentes, según zonas geográficas, por citar los resultados más relevantes que se podrían obtener de una evaluación integral.

Plan Piloto de Reacción Inmediata en la capital y el departamento Central

Una acción relevante del trabajo interinstitucional ha sido la puesta en marcha de un Plan Piloto de Reacción Inmediata en la capital y el departamento Central, «con el objetivo de brindar una respuesta multidisciplinaria ante la ocurrencia de hechos de violencia contra las mujeres».

Entre febrero de 2021 a septiembre de 2022 fueron atendidos tres casos por día, según se indica en el cuadro 2, junto a los demás servicios atendidos por el Ministerio durante el periodo enero a agosto de 2022. Este tipo de servicios puede aportar de modo relevante a prevenir situaciones de mayor gravedad. Entonces, el desafío es que este plan piloto se convierta en uno permanente en el abordaje rápido para frenar la violencia, y que se extienda a otras zonas geográficas del país. La atención de tres casos por día cuando

14 Versión borrador de la Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades (Planovi), 2021-2030, 10.

15 *Ibidem* 12. Se espera que esta evaluación tenga difusión amplia, tanto para medir los resultados por parte de la sociedad civil como para transparentar la gestión y el accionar estatal en este ámbito.

ingresan diariamente 82 denuncias de violencia familiar en el ámbito penal es apenas una gota para apagar un incendio.

CUADRO 2. SERVICIOS PRESTADOS A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

TIPO DE SERVICIOS BRINDADOS	CANTIDAD DE MUJERES ATENDIDAS	SERVICIOS BRINDADOS
Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur)*	1.135	3.364
SOS Mujer 137 (llamadas sobre casos de violencia)*	4.980	24.832
Casa de Acogida Mercedes Sandoval (mujeres alojadas)*	40	581
Casa de Acogida Mercedes Sandoval (hijas[os] alojadas[os])*	59	---
Plan Piloto de Reacción Inmediata a hechos de violencia hacia las mujeres en Asunción y departamento Central**	2.258 solicitudes de intervención	

* Datos de enero a agosto de 2022.

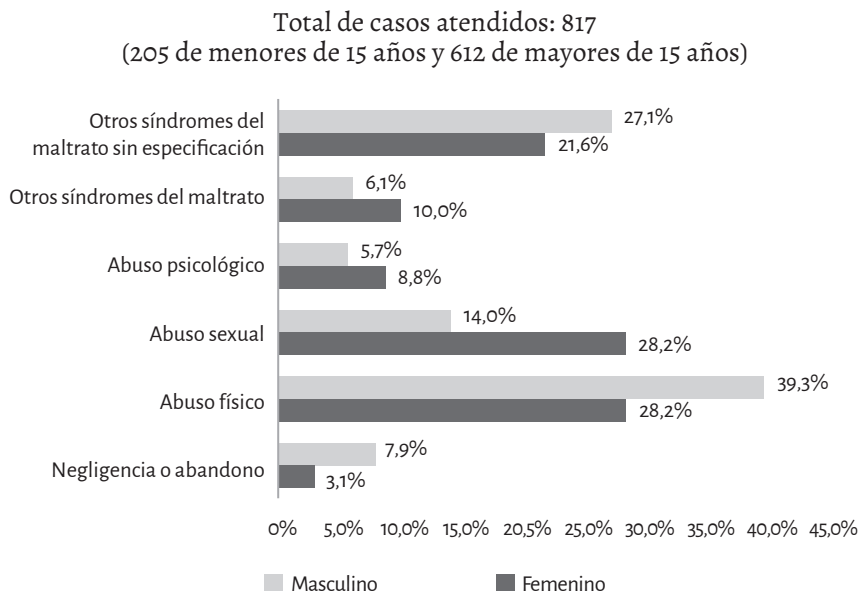
** Datos de febrero de 2021 a septiembre de 2022.

Fuente: Viceministerio de Protección de los Derechos de las Mujeres - Dirección General contra Toda Forma de Violencia - Ministerio de la Mujer.

SERVICIOS PSICOLÓGICOS EN EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL (MSPBS)

El MSPBS forma parte del Sistema de Atención y ha venido trabajando en varias propuestas de servicios para mejorar la cantidad y calidad de los servicios que presta. Cuenta con el Plan Nacional de Prevención y Atención basada en género desde el Sistema Nacional de Salud 2020-2025 y también con el *Manual de Atención Integral a víctimas de violencia intrafamiliar, sexual y de género en el Sistema de Salud*. Desde la Dirección de Género se ocupan de visualizar las dificultades que impiden una aplicación amplia de los mandatos que tiene el Ministerio con respecto a la prevención y atención a la violencia basada en género como, por ejemplo: bajos presupuestos para la implementación del Plan, precaria formación del personal de salud en perspectiva de género y también miedo del funcionario a involucrarse en un proceso judicial. A pesar de estos obstáculos, esta dependencia muestra un esfuerzo por que se apliquen los protocolos y formularios en los casos en que visualizan posibles situaciones de maltrato y violencia física y psíquica a las personas que acuden a los centros de salud. De enero a agosto de este año tienen registrados 817 casos de atención, de los cuales el 72% han sido a mujeres, niñas y adolescentes de todas las edades y un 28% de varones, también de todas las edades (gráfico 2).

GRÁFICO 2. PERSONAS ATENDIDAS EN CONSULTORIOS DEL MSPBS DE TODO EL PAÍS, A CAUSA DE SÍNDROME DE MALTRATO DISCRIMINADO, POR TIPO DE MALTRATO Y SEXO. ENERO A AGOSTO DE 2022



Fuente: Elaboración propia con datos proveídos por el MSPBS/DIGIES/DES. Sub-Sistema de Información de Servicios de Salud Área Ambulatoria (SAA). Sistema de Información en Salud (HIS). Corte al 2 de septiembre de 2022.

ATENCIÓN EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA MUJER ANTE HECHOS DE VIOLENCIA

El Sistema de Protección a la mujer ante hechos de violencia está conformado por el Poder Judicial, a través de los Juzgados de Paz, el Ministerio de la Defensa Pública (MDP), el Ministerio Público y la Policía Nacional. Cada instancia estatal tiene asignadas sus funciones referidas a la atención, protección a las mujeres y sanción a la violencia basada en género en la ley de protección integral a las mujeres¹⁶. Todas estas instituciones tienen la obligación de recibir la denuncia, sin ningún otro requisito que trabase su recepción. En el caso de la Policía Nacional, debe derivarla a la instancia correspondiente; si el caso fuera para dirimir en el fuero Civil, se deriva al Juzgado de Paz, y si fuera en el Penal, al Ministerio Público.

¹⁶ Capítulo IV, artículos 36 al 41 de la Ley N.º 5777.

El MDP interviene especialmente brindando atención primaria y orientación, asesoría jurídica y patrocinio legal a las mujeres que recurren a un servicio jurídico sin costo. Actualmente existen 19 defensores y defensoras públicas del Fuero Especializado en la Ley N.º 5777 en 16 departamentos del país¹⁷. Según sus últimos registros, en el primer trimestre del 2021, las y los defensores públicos del MDP atendieron —en promedio— diez casos por día en todo el país¹⁸. En cuanto a las demás instituciones, los casos atendidos durante el periodo enero a septiembre de 2022 indican un aumento de las denuncias presentadas, tal como se puede observar en los cuadros y gráficos presentados más adelante.

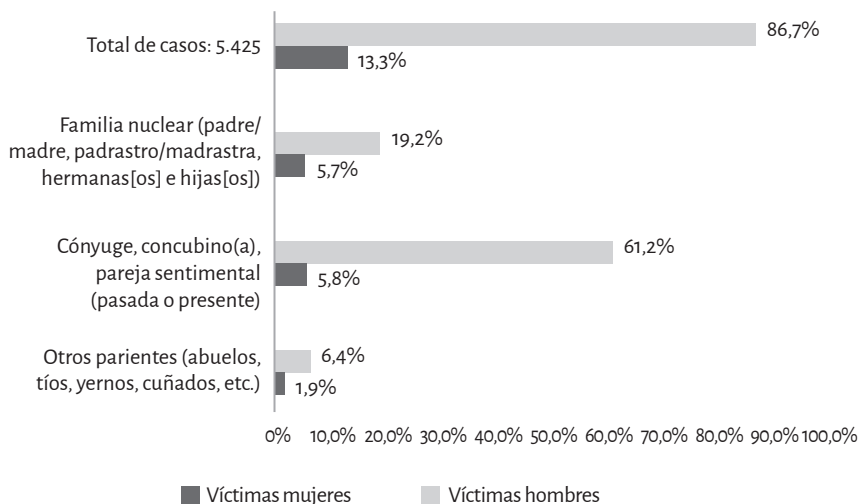
Policía Nacional - Departamento de Estadística

Las comisarías policiales de todo el país reciben denuncias de violencia basada en género y, según la Ley N.º 5777, estas deben ser remitidas inmediatamente a las instancias correspondientes (Juzgados de Paz u oficinas fiscales). Las denuncias son registradas en el Sistema de Información Policial y el Departamento de Estadística. Al comparar los datos del año 2021 con el mismo periodo del año 2022 (enero a octubre), se visualiza un aumento en la cantidad de denuncias, ya que el año anterior se recibieron 3.680 denuncias y este año totalizan 5.425 en el mismo periodo. No se puede explicar el creciente aumento, aunque se pueden aventurar algunos factores: las mujeres acceden a más información y conocen más sus derechos, hay mayor difusión de las leyes y los mecanismos para hacer la denuncia y solicitar protección; y también ayuda el hecho de contar con evidencias de que la violencia basada en género es un problema donde las niñas, las adolescentes y las mujeres son las principales víctimas. Del total de casos denunciados en la Policía en este periodo, el 86,7% de las víctimas son mujeres, niñas y adolescentes, en tanto solo el 13,3% son varones (gráfico 3).

17 Para la actuación de las y los defensores públicos, el MDP cuenta con el *Protocolo de Actuación de la Defensa Pública Especializada en la Ley N.º 5777/2016*. 2021, https://www.mdp.gov.py/application/files/4716/1832/3914/Protocolo_DP_Especializada_Ley_5777_Material_integro_3-comp.pdf

18 Véase los datos detallados en <https://www.mdp.gov.py/biblioteca/numeros/especializada> Ministerio de la Defensa Pública, *Defensa en números*, 2021, <https://www.mdp.gov.py/biblioteca/numeros/especializada>

GRÁFICO 3. DENUNCIAS DE VIOLENCIA FAMILIAR (%), SEGÚN GRADO DE PARENTESCO Y SEXO DE LA VÍCTIMA. ENERO A OCTUBRE DE 2022



Fuente: Elaboración propia con datos proveídos por el Departamento de Estadística de la Policía Nacional.

Poder Judicial - Juzgados de Paz

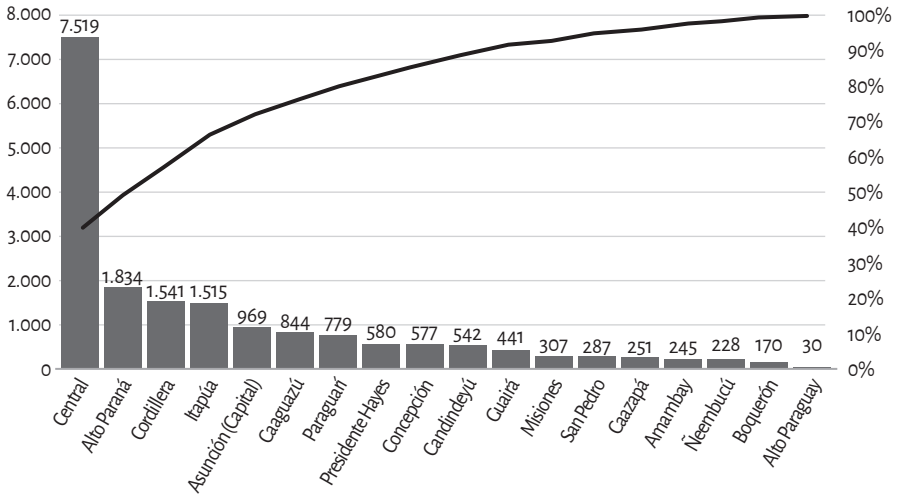
Los Juzgados de Paz constituyen la primera institución estatal que desde el año 2007 implementa el Formulario de Registro de Violencia para los casos de violencia doméstica (Ley N.º 1600/2000) que se denuncian en todo el país¹⁹. Según estos datos, hay un promedio de 76 denuncias presentadas por día, mayor al promedio del año pasado en el mismo periodo (enero-agosto), que fue de 71 casos por día²⁰. En cantidad de denuncias, se mantienen en los primeros lugares los mismos departamentos del año anterior (Central, Cordillera, Itapúa, Alto Paraná) y Asunción, aunque levemente distinto en el orden (gráfico 4).

19 Según se estableció en la Acordada N.º 454 de la Corte Suprema de Justicia del 24 de abril de 2007, que dispuso el uso obligatorio del formulario de registro de violencia en los Juzgados de Paz de todas las Circunscripciones Judiciales de la República, (<https://www.pj.gov.py/images/contenido/acordadas/acordada454.pdf>). A partir del 2011, con la Acordada N.º 705 del 26 de mayo de 2011 «Por la que se hace extensivo el uso del Formulario de Recopilación de Información Estadística (FRIE) a los Juzgados de Paz de toda la República», las denuncias de violencia doméstica e intrafamiliar se registran en el FRIE, (<https://www.pj.gov.py/images/contenido/acordadas/acordada705.pdf>)

20 El total de denuncias en 2021 durante el mismo periodo fue de 17.396 casos. Véase en Myrian González Vera, «Muchas promesas, pocas acciones», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 101. Lastimosamente, no hay disponibilidad de datos desagregados por sexo.

GRÁFICO 4. TOTAL DE DENUNCIAS DE VIOLENCIA FAMILIAR INGRESADAS EN EL FUERO CIVIL (JUZGADOS DE PAZ) EN CIRCUNSCRIPCIONES JUDICIALES DE TODO EL PAÍS. ENERO A AGOSTO DE 2022

Total: 18.659 casos



Fuente: Elaboración de la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, con datos proveídos por la Dirección de Estadística del Poder Judicial.

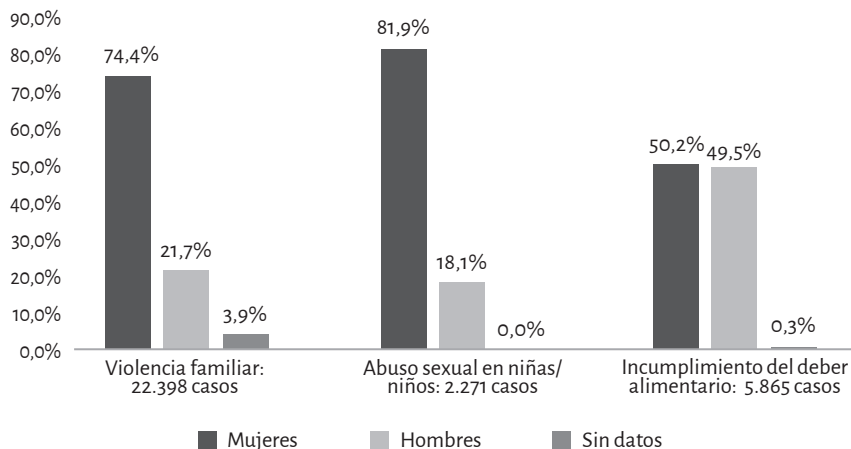
Ministerio Público

Al Ministerio Público llegan, entre otros, casos de violencia sexual (coacción y abuso), acoso sexual, incumplimiento del deber alimentario y violencia familiar, como hechos de acción penal pública relacionados con la violencia basada en género.

Al igual que en las otras instituciones del Sistema de Protección, este año se visualiza un aumento de las causas ingresadas por estos delitos: de enero a septiembre ingresaron 22.398 denuncias (7,7% más que el año anterior en el mismo periodo)²¹ (gráfico 5).

²¹ *Ibidem*, 103.

GRÁFICO 5. CAUSAS INGRESADAS A FISCALÍAS DE TODO EL PAÍS POR PRESUNTOS HECHOS PUNIBLES DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR Y VIOLENCIA SEXUAL, SEGÚN SEXO DE LA VÍCTIMA. ENERO A SEPTIEMBRE DE 2022



Fuente: Elaboración basada en el procesamiento de la Dirección de Planificación - Departamento de Estadística del Ministerio Público. Datos proveídos por la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

La débil protección a las víctimas de violencia familiar que se animan a denunciar es uno de los grandes problemas enfrentados. Desde el Ministerio Público —encargado de presentar los casos ante la Justicia— se plantea la disyuntiva entre lo que se pretende condenar penalmente con lo que finalmente se logra en la Justicia²².

Tampoco se ha aplicado hasta ahora la Ley N.º 5863/2017 «Que establece la implementación de dispositivos electrónicos de control»²³, más conocidos como tobilleras electrónicas, para monitorear e impedir el acercamiento de la persona agresora y acusada de violencia familiar a la víctima; y en muchos casos estos hechos acaban en el asesinato de la víctima (feminicidio).

FEMINICIDIOS

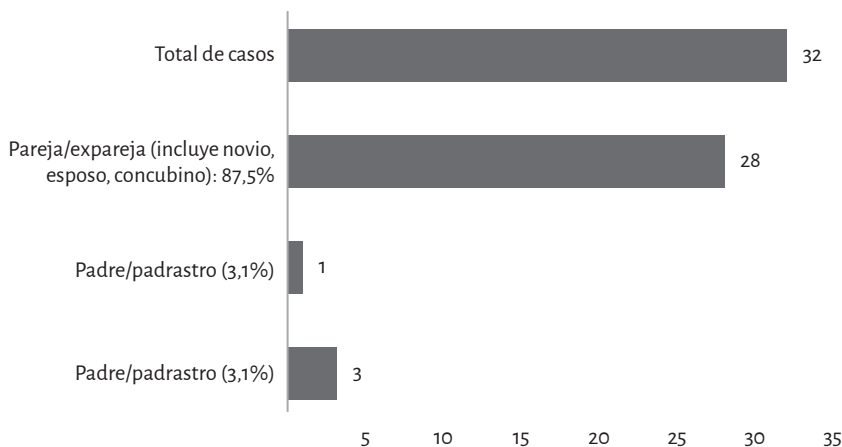
En nuestro país, la mayor cantidad de los casos conocidos son los feminicidios ocurridos en el marco de las relaciones de pareja. Según publicaciones

22 Aunque la información que se ha obtenido para este artículo no es oficial, al interior del Ministerio Público se afirma que el problema con el cual se encuentran las y los agentes fiscales ante un hecho de violencia familiar es que muchas veces las víctimas deciden retirar la denuncia o no se presentan a las acciones judiciales, lo que trunca la aplicación correcta de las disposiciones legales. También la sobrepoblación carcelaria es un factor que pesa a la hora de dictar sentencias y medidas de prisión y se buscan alternativas para la persona acusada, como las multas. Aquí el peso de la cultura patriarcal y machista tiene un fuerte efecto en los jueces que deben dictaminar.

23 Disponible en *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 15 de noviembre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/9764/Ley%205863.pdf>

de la prensa, de enero a octubre de este año, 32 mujeres fueron asesinadas²⁴ (gráfico 6). En el 87,5% de esos casos, el asesino fue el cónyuge, concubino o pareja sentimental (relación pasada o presente).

GRÁFICO 6. SUPUESTOS CASOS DE FEMINICIDIO INFORMADOS POR LA PRENSA, SEGÚN TIPO DE RELACIÓN DE LA MUJER CON EL VICTIMARIO. ENERO A OCTUBRE DE 2022



Fuente: Elaboración propia con datos proveídos por el Observatorio Violencia de Género del CDE.

El Ministerio Público informa de 19 casos de enero a julio y el Ministerio de la Mujer registra 30 feminicidios entre enero y septiembre de 2022²⁵.

¿Cómo bajar estos números? Principalmente, efectivizando los servicios de protección establecidos en la ley, siguiendo especialmente los casos denunciados de violencia familiar en el ámbito penal y monitoreando a la persona agresora, pues los antecedentes de denuncias por parte de la mujer víctima están presentes en muchos de los casos que terminan en feminicidio.

El asesinato de Ana Paula Jara (22 años), en la ciudad de Ñemby (Central), es un grave ejemplo de la falta de protección del Estado. Según informaciones de prensa y también del Ministerio Público, la joven había presentado previamente once denuncias ante las instancias fiscales. La misma fiscalía Yrides Ávila, que se ocupa de la investigación del feminicidio, afirmó que:

²⁴ El número de feminicidios de este año es igual al del año pasado, en el mismo periodo. En el año 2021, hubo un total de 46 feminicidios en el Paraguay, según los datos del Observatorio de Violencia del Centro de Documentación y Estudios (CDE).

²⁵ Observa Violencia de Género, *Actualización de datos de Feminicidio, Tentativas de Feminicidio en el país y Feminicidios en el Exterior*, http://observatorio.mujer.gov.py/application/files/4616/6516/4173/Resumen_Ejecutivo_09_2022.pdf

Del informe que nos emitieron de la oficina de denuncias se registra una importante cantidad de denuncias que ella formuló [...] Es un hecho muy particular el tema de la violencia familiar, puede detonar en otra cosa más grave. Lo correcto sería activar todos los mecanismos de protección posible²⁶.

CASOS OCURRIDOS EN 2022

ACOSO SEXUAL Y LABORAL: TIPO DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO AÚN ESQUIVA A LA JUSTICIA

En Paraguay, a pesar de contar con leyes en los ámbitos Laboral y Penal, a quienes han sufrido acoso y se han animado a denunciar, la Justicia les responde, en la mayoría de los casos, con reveses u oídos sordos.

Casos emblemáticos de años anteriores

Los casos de María Belén Whittingslow y de Alexa Torres²⁷ son un ejemplo de cómo la Justicia ha actuado en los últimos años.

MARÍA BELÉN WHITTINGSLOW. Mientras continúa refugiada en el Uruguay, dos organizaciones de la sociedad civil —el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Asociación de Tecnología, Educación, Desarrollo, Investigación y Comunicación (TEDIC)— presentaron el año pasado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) este caso emblemático sobre el accionar de la justicia paraguaya, fundamentando que «la víctima, además de ser acosada sexualmente por una persona que se encontraba en una posición de poder, fue revictimizada por el sistema de Justicia paraguaya, ya que no respetaron las garantías del debido proceso y el acceso a la justicia en el proceso por acoso sexual que inició»²⁸. En septiembre de este año, la CIDH emplazó al Estado paraguayo a que responda en un plazo no mayor a tres meses sobre el caso²⁹.

ALEXA TORRES. Aunque logró en primera instancia que su acosador —el párroco de su iglesia— fuera condenado en noviembre de 2021, este año la Cámara de Apelaciones resolvió la absolución definitiva del sacerdote³⁰. No

26 «La joven Ana Jara realizó 11 denuncias por violencia antes de ser asesinada», *La Nación*, 12 de agosto de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/pais/2022/08/12/la-joven-ana-jara-realizo-11-denuncias-por-violencia-antes-de-ser-asesinada/>

27 Para más información del caso María Belén se puede consultar Myrian González Vera, «Acceso igualitario a la justicia: ¿con qué jueces, con qué instituciones?», en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), en el apartado «Club de Hombres»: El acoso sexual como expresión del ejercicio del poder masculino», 129-131. El caso de Alexa en el artículo del año pasado: González Vera, «Derecho de las mujeres...», 105-106.

28 «CIDH emplaza al Estado en caso de joven que denunció a Kriskovich», *Última Hora*, 20 de septiembre de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.ultimohora.com/cidh-emplaza-al-estado-caso-joven-que-denuncio-kriskovich->, n3024450.html

29 *Ibidem*.

30 «Decretan sobreseimiento definitivo del sacerdote Silvestre Olmedo en caso de presunto acoso», *NPY*, 27 de abril de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://npy.com.py/2022/04/decretan-sobreseimiento-definitivo-del-sacerdote-silvestre-olmedo-en-caso-de-presunto-acoso/>

obstante, Alexa no se rinde: en agosto de 2022, la defensa solicitó a la Corte Suprema de Justicia que confirme la condena de un año de cárcel, que fuera dictada en noviembre de 2021³¹. Hasta el momento, aún no hay resolución judicial al respecto.

Dos casos de amplia difusión

Los acosos sexuales abundan, pero no siempre se denuncian ni adquieren notoriedad pública. Este año tuvieron gran destaque dos casos que se refirieron a una serie de situaciones que vienen sufriendo mujeres periodistas de distintos medios de comunicación y funcionarias de la Defensoría del Pueblo (¡vaya lugar para la violencia!).

CASO ALBAVISIÓN. La Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay está dando visibilidad y apoyo a las compañeras afectadas, además de solicitar la intervención de las autoridades laborales y de la Justicia³². Respecto a la denuncia contra el periodista y gerente del Sistema Nacional de Televisión (SNT - Canal 9), del Grupo Albavisión, la Fiscalía abrió el caso³³ con la imputación del acusado por acoso sexual, coacción sexual y coacción de la que fueron víctimas seis trabajadoras de dicha empresa³⁴.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Las denuncias de acoso laboral y sexual por parte del mismo defensor del Pueblo, Miguel Godoy, desde hace tiempo, hacia varias funcionarias no habían tenido eco hasta que este año, en medio de pedidos de renuncia por mal desempeño de sus funciones, un grupo de legisladores de la Cámara de Diputados planteó el juicio político al defensor del Pueblo, tomando como base del libelo acusatorio las denuncias de acoso sexual y laboral de funcionarias de la institución. Finalmente, Godoy renunció a su cargo, aunque negó todas las acusaciones en su contra; en tanto se desconoce de investigaciones fiscales abiertas sobre las denuncias.

31 «Caso Alexa: Piden a Corte que confirme condena a sacerdote», *Última Hora*, 29 de agosto de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/caso-alexa-piden-corte-que-confirme-condena-sacerdote-n3020633.html>

32 Bajo el eslogan: «¡Fiscalización ya, sí a la libre expresión, basta de acoso y persecución!» solicitan, por ejemplo, la intervención de la ministra de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Carla Bacigalupo, en el Canal 9 TV del Grupo Albavisión, donde se están cometiendo irregularidades con respecto a persecuciones y despidos, principalmente de trabajadoras que apoyan la denuncia contra el gerente de dicho canal de televisión.

33 «Fiscalía imputa y ordena detención de periodista por acoso y coacción sexual», *Última Hora*, 27 de agosto de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/fiscalia-imputa-y-ordena-detencion-periodista-acoso-y-coaccion-sexual-n3020158.html>

34 Al cierre de la redacción de este informe, se conoció la noticia de que el juez de Garantías, Julián López, decretó la prisión preventiva de Carlos Granada, periodista y exgerente del Canal 9, y el acusado ya fue enviado al penal de Tacumbú el 11 de noviembre de 2022. Según la orden del juez, se decretó su prisión porque no se tenía conocimiento del domicilio y por el peligro de fuga de Granada. «El periodista Carlos Granada está preso por orden de juez», *Última Hora*, 12 de noviembre de 2022, acceso el 16 de noviembre de 2022, <https://www.ultimahora.com/el-periodista-carlos-granada-esta-presos-orden-juez-n3033469.html>

CONCLUSIONES

No hay dudas de que los avances —al menos los normativos e institucionales— que se instalaron a lo largo de estos treinta últimos años indican que la violencia basada en género es ahora asumida como un asunto público, que cada vez es más difícil ocultarla detrás de las cortinas del hogar, la escuela, la universidad, lugares de trabajo o cualquiera de los espacios en donde ocurren cotidianamente hechos de violencia. El reconocimiento del feminicidio como un crimen de odio hacia las mujeres por ser mujeres ha tenido repercusiones positivas en la sociedad, pues ya no se habla de crimen pasional cuando mujeres mueren en manos de sus parejas o exparejas.

Sin embargo, hay que continuar bajando la lupa, ejercer contraloría ciudadana permanente para demandar mejores servicios y mayor protección del Estado. Las políticas públicas deben tener acciones efectivas en la prevención de feminicidios; las autoridades deben reconocer que sin presupuestos no se pueden ampliar los servicios; la justicia no será igualitaria mientras se les retacea a las mujeres el acceso pleno para denunciar y recibir protección. En fin, la violencia basada en género precisa más que compromisos, discursos y leyes: exige la voluntad política real del Estado para garantizar a todos sus habitantes el derecho a vivir sin la coacción social patriarcal, machista, ni tampoco bajo el sometimiento de ideologías religiosas que atenten contra la libertad y la autonomía de todas las personas³⁵. Todo esto, sin desconocer que también hay que intervenir en cambios culturales profundos sobre la base y el cumplimiento de los mandatos constitucionales de igualdad de derechos entre mujeres y varones, no discriminación y derecho a vivir libres de violencia en el Paraguay.

RECOMENDACIONES

- Cumplir efectivamente con los compromisos asumidos por el Estado ante la comunidad internacional y el marco constitucional en cuanto a promover la igualdad de mujeres y hombres y no admitir discriminaciones.
- Ampliar y fortalecer a los y las agentes en capacidades para una efectiva aplicación de las leyes vigentes (comisarías, centros de salud, Juzgados de Paz, etc.).
- Destinar mayores presupuestos y realizar una ejecución eficiente y eficaz en el uso de los mismos por parte las instituciones involucradas.

35 Se trae especialmente a colación esto último, ante la actual oleada irrespetuosa, falaz y manipuladora de sectores ligados a distintas Iglesias, grupos conservadores de la sociedad e incluso altas autoridades estatales que están atacando ferozmente el proceso de instalación del Plan de Transformación Educativa, «Oĩondivepa jahupytyta ñande kerayoty» («Juntos alcanzaremos nuestro sueño»), impulsado por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), <https://www.transformacioneducativa.edu.py/>

- Implementar la educación integral del derecho a vivir libres de violencia desde las primeras etapas de la niñez³⁶.
- Descentralizar los servicios estatales, ampliando su radio de acción a ciudades alejadas de los centros y zonas rurales.

Myrian González Vera

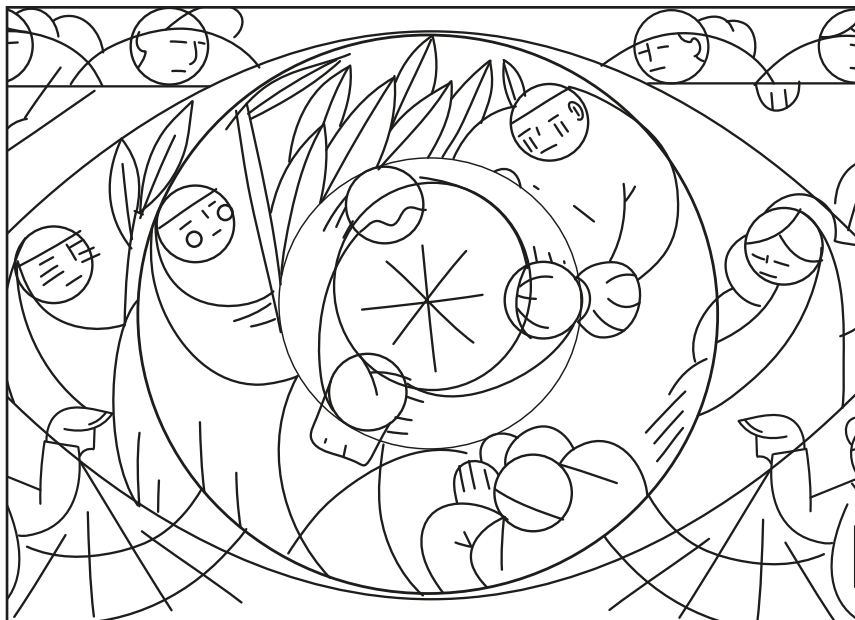
Maestranda en Antropología Social por la Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción» y licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Asunción. Investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE) desde 1988. Redactora de artículos e investigaciones sobre derechos de las mujeres, igualdad de género y no discriminación.

Contacto: myrian@cde.org.py

³⁶ La educación en igualdad de derechos, la no discriminación, así como la Educación Integral de la Sexualidad son componentes principales de una educación igualitaria que busca erradicar los graves problemas que enfrentan principalmente niñas, adolescentes y mujeres en las distintas etapas de la vida. Por ejemplo, la vergonzosa cantidad de abusos sexuales que ocurren diariamente en el Paraguay bajaría drásticamente si niñas y niños tuvieran herramientas para conocer y detectar situaciones de abuso y también se evitarían, en gran proporción, los embarazos tempranos (producto del abuso sexual en niñas y, en general, de desconocimiento por parte de adolescentes y jóvenes). Mujeres y hombres podrían vivir relaciones de pareja sanas en las que el respeto mutuo sea la base, y no la sumisión, la obediencia ni la violencia cotidiana en la familia.

DERECHOS DE LAS PERSONAS
CON DISCAPACIDAD

Acceso a la justicia como medio para exigir los derechos de la población con discapacidad



A pesar de los avances legislativos, persisten las barreras de acceso a los derechos de las personas con discapacidad. Siguen sin cumplirse normativas de accesibilidad, transporte público, emergencia laboral, sanitaria y educativa, y acceso a la justicia. El nuevo Censo Nacional excluyó las discapacidades de tipo intelectual y/o psicosocial de su cuestionario, lo cual es grave, ya que sin datos estadísticos actualizados y confiables no se podrán medir con eficacia las políticas públicas.

Palabras claves: *personas con discapacidad, acceso a la justicia, accesibilidad, igualdad de condiciones, igual reconocimiento ante la ley.*

Renata Olmedo Zelaya

FUNDACIÓN TELETÓN

En este artículo se presenta la importancia de contar con datos actualizados y completos sobre esta población, cuestionando el último Censo Nacional. Se mencionan algunos avances, así como se presentan datos sobre la inversión pública en discapacidad. Se hace énfasis en todo lo referente al acceso a la justicia, dada su relevancia como medio para garantizar los derechos de las personas con discapacidad. Igualmente, se da cuenta de los reclamos vigentes y los desafíos para superar las barreras de siempre.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

FALTA DE DATOS SOBRE LA POBLACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Si bien se dieron avances con respecto a la creación de leyes enfocadas en los derechos de las personas con discapacidad, la realidad desnuda numerosas falencias que comienzan con la carencia de información estadística actualizada y confiable. Se necesita mejorar los sistemas de recopilación de datos administrativos y demográficos para que puedan ser desglosados por tipo de discapacidad, edad, sexo y género, tal como señalara en sus recomendaciones al Estado la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad en su visita al Paraguay¹.

Los únicos datos recientes son los del Atlas de Género del Instituto Nacional de Estadística (INE)², según el cual 11,68% de la población con discapacidad son hombres y el 10,86%, mujeres. Y luego ya son datos del censo de hace 10 años³. La oportunidad se daba este año, con el nuevo censo pero, a pesar de las altas expectativas, hubo numerosas denuncias sobre su ejecución en general y, particularmente, en el caso de la población con discapacidad.

Cuestionamientos al Censo Nacional 2022

EXCLUSIÓN DE PREGUNTAS CLAVES. Miles de personas que tienen alguna condición de discapacidad del tipo cognitivo o psicosocial no pudieron ser identificadas a través del cuestionario utilizado. No fueron abordadas todas

1 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad sobre su visita al Paraguay* (Doc. A/HRC/34/58/Add.1, 21 de diciembre de 2016), www.refworld.org/es/docid/58b0aacb4.html

2 Instituto Nacional de Estadística (INE), *Atlas de Género*, 2022, <https://atlasgenero.ine.gov.py/>

3 Según el Censo Nacional de Población y Viviendas 2012, el porcentaje de personas con discapacidad llega al 10,7%. El 29,5% de los hogares tiene al menos una persona con discapacidad. La más frecuente es la discapacidad visual (22,1%). Le siguen la motriz (11,7%); la auditiva (8,9%); la intelectual (4,0%) y la psicosocial (3,6%). Instituto Nacional de Estadística (INE), *Características sociodemográficas de los hogares particulares de las personas con discapacidad*, 2012, https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/0534_Características%20sociodemograficas%20de%20los%20hogares%20particulares%20con%20personas%20con%20discapacidad.pdf

las preguntas indicadas por el Grupo Estadístico de Washington⁴ como parámetros para medir de forma exitosa el porcentaje de personas con discapacidad en los censos poblacionales.

IDIOMA OFICIAL NO INCLUIDO. Si bien hubo esfuerzos por parte del INE, la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Senadis) y la Secretaría Técnica de Planificación (STP) para posibilitar que personas con discapacidad auditiva puedan responder a las encuestas agilizando y facilitando la labor de los censistas⁵, la lengua de señas no figuró en el cuestionario como un idioma oficial, a pesar de ser considerada como tal a partir de la promulgación de la Ley N.º 6530 en 2020⁶.

Un paso adelante, pero insuficiente

En el 2022, el Estado dio un paso para mejorar la falta de datos, con la creación del Registro Digital de Personas con Discapacidad. Esta es una iniciativa conjunta de la Senadis, la Oficina de la Primera Dama (OPD) y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC).

Sin embargo, aún queda un largo camino para llegar a que los resultados de la recolección de datos, su interpretación, los estudios y avances en la investigación tengan suficiente entidad para producir los cambios que la situación actual de las personas con discapacidad aún requiere. Sin datos, las políticas públicas seguirán siendo infectivas y respondiendo únicamente a creencias y supuestos.

INVERSIÓN PÚBLICA EN DISCAPACIDAD

Una dimensión no menor que genera un indicador sobre la realidad de las personas con discapacidad se refiere al presupuesto y gasto público destinado a responder a las necesidades de este sector.

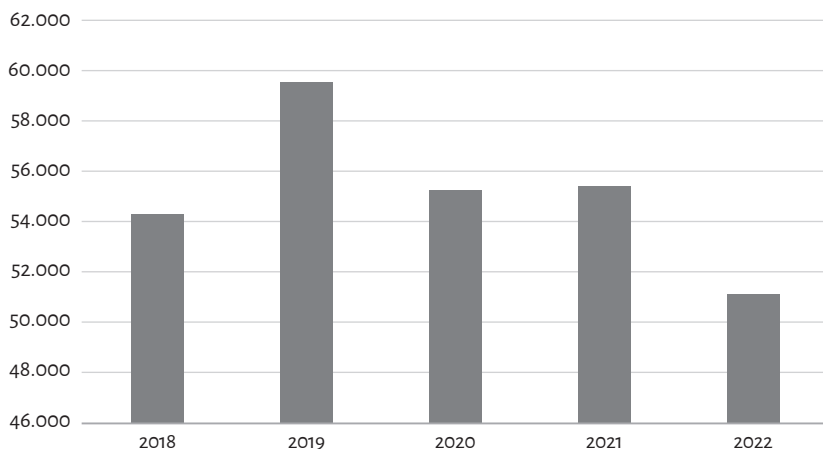
4 La Lista breve consta de seis preguntas sobre el grado de dificultad para realizar actividades en seis esferas funcionales básicas: 1. ¿Tiene dificultad para ver, incluso cuando usa lentes? 2. ¿Tiene dificultad para oír, incluso cuando usa un audífono? 3. ¿Tiene dificultad para caminar o subir escalones? 4. ¿Tiene dificultad para recordar o concentrarse? 5. ¿Tiene dificultad para lavarse o vestirse (gestionar su autosuficiencia para el cuidado personal)? 6. ¿Tiene dificultad para comunicarse, por ejemplo, entender a los demás o que lo entiendan a usted, cuando se usa un lenguaje normal (habitual)? Todas las preguntas tienen cuatro categorías de respuestas: 1. No, ninguna dificultad. 2. Sí, cierta dificultad. 3. Sí, mucha dificultad. 4. No puedo ver/oir en absoluto. / No puedo realizar esta actividad. Washington Group on Disability Statistics, *Introducción a las listas de preguntas del Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad*, 2020, https://www.washingtongroup-disability.com/fileadmin/uploads/wg/The_Washington_Group_Primer_-_Spanish.pdf

5 «Censo 2022: personas con discapacidad auditiva podrán responder las preguntas de manera telemática», *La Nación*, 8 de noviembre de 2022, acceso el 30 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/politica/2022/11/08/censo-2022-personas-con-discapacidad-auditiva-podran-responder-las-preguntas-de-manera-telematica/>

6 Ley N.º 6530, del 12 de mayo de 2020, «Otorga el reconocimiento oficial a la Lengua de Señas Paraguaya (LSPy)», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/9206/Ley%206530.pdf>

Desde su creación en 2013⁷, la Senadis inició su rol de ente rector con un presupuesto de Gs. 65.032.041.326, que se fue reduciendo paulatinamente hasta llegar al 2022 a Gs. 51.092.207.870 (gráfico 1). El recorte anual de los últimos nueve años estuvo alrededor de los Gs. 1.600.000.000.

GRÁFICO 1. PRESUPUESTO DE LA SENADIS. AÑOS 2018-2022
(EN MILLONES DE GUARANÍES)



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto.

En septiembre de 2022, a pedido de la Senadis, la Cámara de Senadores sancionó una ampliación presupuestaria de Gs. 16.000 millones que el Poder Ejecutivo no promulgó. El 31 de octubre de 2022, la Presidencia autorizó por decreto al Ministerio de Hacienda a modificar la estimación de los ingresos de la Administración Central (Tesorería General y Presidencia de la República) y de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), y transferir ese monto (Gs. 1.900.000.000) a la Senadis.

ACCESO A LA JUSTICIA

La Organización de Estados Americanos (OEA) afirma que el derecho a la justicia «es un derecho en sí mismo y, a su vez, un medio que permite a las

7 La Senadis es el ente rector de la política nacional dirigida a las personas con discapacidad. Además, ofrece servicios e implementa programas de rehabilitación física, entre otros, basándose en los derechos consagrados en la Constitución Nacional y la Convención por los Derechos de las Personas con discapacidad de las Naciones Unidas. Fue creada por Ley N.º 4720 del 4 de octubre de 2012, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3132/crea-la-secretaria-nacional-por-los-derechos-humanos-de-las-personas-con-discapacidad-senadis#:~:text=Art%C3%ADculo%2020.,el%20reglamento%20de%20esta%20Ley>

personas restablecer el ejercicio de aquellos derechos que les hubiesen sido desconocidos o quebrantados»⁸.

Lo que significa para las personas con discapacidad

El Protocolo para el Acceso a la Justicia de las Personas con Discapacidad de Argentina define el acceso a la justicia como un «derecho humano fundamental e inalienable». Asimismo, indica que

representa para las personas la puerta de entrada a las diferentes alternativas que el Estado debe proveer o facilitar para la resolución de sus controversias. Este derecho representa un pilar fundamental en toda sociedad, y está íntimamente relacionado con el principio constitucional de igualdad ante la ley⁹.

Lo que se debe hacer para alcanzarlo

Para acceder a la justicia, el artículo 13 de la Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (CDPD)¹⁰ expresa:

1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.
2. A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario.

Para Rafael de Lorenzo García y Luis Cayo Pérez Bueno¹¹, este artículo implica un aldabonazo en los sistemas judiciales internos, pues configura el acceso a la justicia de las personas con discapacidad como el conjunto de medidas, servicios y apoyos que les permiten, sin discriminación alguna, la utilización del servicio público de la justicia para conseguir el eficaz ejercicio de sus derechos en igualdad con los demás, mediante los apoyos personales o técnicos necesarios, para adecuar su grado de autonomía personal en este ámbito.

8 Organización de Estados Americanos, *Departamento de Derecho Internacional. Enlace a las resoluciones*, 2022, https://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_justicia_resoluciones_AG.asp

9 Protocolo para el Acceso a la Justicia de las Personas con Discapacidad. Propuestas para un trato adecuado. Programa EUROSocial (Buenos Aires: EUROSocial, 2013), <http://bit.ly/3Van6Vd>

10 Naciones Unidas, *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

11 Rafael de Lorenzo García y Luis Cayo Pérez Bueno, *Fundamentos del Derecho de la Discapacidad* (Madrid: Editorial Aranzadi, 2020), 362.

Con esto fundamenta la necesidad de adaptación de la administración de justicia desde una doble perspectiva: la **física**, que debe guiarse por la accesibilidad universal o diseño para todos y todas, y la **sustantiva** o de participación de la persona con discapacidad en el proceso, ya sea como actor o demandado, testigo, jurado o demás partes intervinientes, de modo que puedan ejercitar sus derechos en condiciones de igualdad con las demás personas.

Lo que Paraguay declara hacer para garantizarlo

Sobre el acceso a la justicia, en marzo de 2019, el Paraguay declaró en su II y III Informe Nacional Combinado —presentado con arreglo al artículo 35 de la Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad al Comité por los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas— que cuenta con varios materiales, así como acordadas promovidas tanto por el Poder Judicial como por la Secretaría de la Función Pública, con el objetivo de que el funcionariado público tome conciencia sobre conceptos, marco normativo y prácticas específicas de no discriminación e inclusión¹².

ACORDADAS DEL PODER JUDICIAL. En la Acordada N.º 633/2010 por la cual se aprueban las 100 Reglas de Brasilia¹³, se menciona que el sistema judicial realizó trabajos de sensibilización a los administradores de justicia para su cumplimiento y que, a través de la Dirección de Derechos Humanos del Poder Judicial, se desarrollaron encuentros de actualización dirigidos a funcionarios, en especial a aquellos que trabajan en forma directa con los usuarios (mesa de entradas, guardias, etc.) sobre la importancia del buen trato y el uso del lenguaje inclusivo. Incluso, como política institucional, desarrolló la Acordada N.º 1024/2015 «Por la cual se establecen las directrices de la política de acceso a la justicia para las personas mayores y personas con discapacidad del Poder Judicial del Paraguay en cumplimiento a las Cien Reglas de Brasilia de acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad, acordada 633/10».

OFICINA DE INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN JUDICIAL. Esta oficina tiene a su cargo informar y acompañar a los(as) usuario(as) en los trámites que deben realizar en la administración de justicia, haciendo especial énfasis en la atención de personas en situación de vulnerabilidad.

RESOLUCIÓN N.º 886/2014. El Ministerio de la Defensoría Pública dictó esta resolución «Por la que se insta a los defensores públicos a requerir la

12 Sistema de Monitoreo de Recomendaciones en Derechos Humanos (SIMORE), *II y III Informe Nacional Combinado*, 2019, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRPD/Shared%20Documents/PRY/CRPD_C_PRY_2-3_7000_S.pdf

13 Las Reglas de Brasilia tienen como «objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial». ACNUR, *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>

aplicación de los derechos y garantías enunciados en la “Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad” y la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo” y se instruye procurar la difusión de sus disposiciones».

MODIFICACIÓN DE INFORMES. También se dieron pasos en el cambio de presentación de informes para los defensores en lo Civil, Niñez y Adolescencia y Laboral, con el objetivo de recopilar datos sobre personas con discapacidad.

CONSEJO NACIONAL DE ACCESO A LA JUSTICIA. El Paraguay cuenta, por Decreto N.º 3296/2015, con el Consejo Nacional de Acceso a la Justicia, conformado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Educación y Ciencias, el Ministerio de la Mujer, la Secretaría de la Juventud, el Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, bajo la coordinación general del Ministerio de Justicia, que establece el **Programa Nacional de Casas de Justicia**, cuyo objetivo es facilitar a las comunidades y personas en estado de vulnerabilidad el acceso a la justicia.

Lo que realmente sucede en el país

A pesar de todo, la realidad nacional y la percepción de las personas con discapacidad, organizaciones civiles de y para personas con discapacidad y organismos internacionales dejan entrever las históricas y sistemáticas vulneraciones de los derechos de este sector.

Realizada en el periodo comprendido entre los años 2021 y 2022, la *Guía para garantizar el acceso a la justicia a todas las personas sin distinción en Paraguay*¹⁴ efectuó, en su primera etapa, un diagnóstico sobre el Poder Judicial paraguayo relativo al estado de la aplicación del principio de igualdad y no discriminación de género.

Fue posible identificar en la dinámica social hechos de discriminación y violencia, asumidos con indiferencia por la sociedad. De manera especial se citan las violencias contra las mujeres y personas en situación de vulnerabilidad (personas con discapacidad, entre ellas), donde se destaca el feminicidio como crimen de alta repercusión social.

También se refiere que fue insuficiente la respuesta institucional para superar estas situaciones y cita un listado de observaciones, recomendaciones

14 Lucía Arbeláez de Tobón, Esmeralda Ruiz González y Cristina Tobón Arbeláez, *Guía para garantizar el acceso a la justicia a todas las personas sin distinción en Paraguay* (Asunción: Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, 2022), <http://bit.ly/3XD6LJZ>

y preocupaciones emitidas por los órganos de los tratados ratificados por el país, tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en su rol de seguimiento y vigilancia, en lo relativo a los temas antes mencionados sobre el principio de igualdad y no discriminación de género en el acceso a la justicia. En la guía se menciona el rol crucial del Poder Judicial:

Las políticas de garantías y Acceso a la Justicia son universales, es decir, para todas las personas sin distinción de ninguna índole y es aquí donde el Poder Judicial juega un rol fundamental al considerar el alcance de su función y la responsabilidad de asegurar para todos/as los/as habitantes y personas en el territorio, el Acceso a la Justicia, de manera que desde allí se contribuya sin ninguna duda a la construcción de una sociedad más democrática, más igualitaria, más incluyente y más justa para todos y todas.

Lo que se sabe del Poder Judicial

A pesar de que el Poder Judicial ha tenido avances con relación a sus políticas institucionales y sus distintas acciones para promover y garantizar el acceso a la justicia de las personas con discapacidad, aún no cuenta con recursos judiciales idóneos y efectivos para la defensa de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Un dato no menor es que, de enero a octubre del 2021, el Poder Judicial declaró¹⁵ que se realizaron 115.471 consultas desde la Mesa de Información y Orientación Judicial Básica, dependiente de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia. Del total registrado, el servicio dio respuesta a 107.029 usuarios de justicia, a quienes se brindó información y orientación. Mientras que 4.596 personas recibieron atención por medio del servicio de consulta gratuita vía telefónica para la ciudadanía en general denominado Infojusticia y se atendieron 1.582 consultas por medio de correos electrónicos. El registro según el género señala que se atendió a 1.207 mujeres y 1.057 hombres. De estos datos, solo se destaca la atención a 2.264 usuarios que pertenecen al grupo de vulnerabilidad, como establecen las 100 Reglas de Brasilia, pero no se discrimina cuántas son personas con discapacidad.

Lo que dice el diagnóstico de las Naciones Unidas

Sobre el acceso de las personas con discapacidad a la justicia, el informe del 2016 de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, en su visita al Paraguay en el 2015, declaró que este derecho es prácticamente inexistente, debido a la falta de accesibilidad, de ajustes de

¹⁵ «Mesa de Información recibió más de 100.000 consultas», *Corte Suprema de Justicia*, 3 de noviembre de 2021, acceso el 30 de octubre de 2022, <https://www.pj.gov.py/notas/21137-mesa-de-informacion-recibio-mas-de-100000-consultas>

procedimiento adecuados a la edad y de formación adecuada de los funcionarios del sistema judicial (incluyendo el sistema policial) y de otros profesionales. Afirmó que esto «genera un problema transversal; que impide la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en todas las dimensiones de la vida, entendiéndose que la accesibilidad es un habilitador y un prerequisite para gozar de los demás derechos»¹⁶.

Además, mencionó que las personas con discapacidad en Paraguay no tienen información sobre cómo hacer exigibles sus derechos por medio de procedimientos judiciales, ni cuentan con recursos económicos suficientes para cubrir los costos asociados a dichos procesos. Agregó que las instancias donde se realizan denuncias no están sensibilizadas y no cuentan con los recursos para facilitar el acceso a estos servicios para las personas con discapacidad.

Igualmente, señaló que las personas con discapacidad no utilizaron de manera significativa los servicios públicos existentes debido a las barreras físicas, de actitud y de acceso a la información y a la comunicación. Asimismo, la Relatora Especial constató la ausencia de un mecanismo eficaz para garantizar la comunicación accesible a las personas con discapacidad que están sujetas a algún proceso judicial, especialmente para las personas sordas.

Si bien han pasado seis años de este informe, se puede constatar que, a pesar de que se han dado algunos avances normativos, las barreras en el acceso a la justicia siguen siendo las mismas.

ACCESIBILIDAD Y TRANSPORTE: DOS RECLAMOS SIEMPRE VIGENTES

A pesar de los avances en materia de legislación, continúan los mismos reclamos que están resumidos en el documento «Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad», publicado en el 2014 por la Senadis, con el apoyo técnico del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas - Paraguay¹⁷.

ACCESIBILIDAD. La Ley N.º 4934/2013¹⁸ de acceso al medio físico para personas con discapacidad cuenta con un decreto reglamentario¹⁹ y una normativa técnica de aplicación. Sin embargo, ninguno de los más de 250 municipios ha integrado estas reglamentaciones a la normativa comunal (cada municipio

16 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial...*

17 CEPAL, «Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad», <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=3953>

18 Ley N.º 4934 del 24 de junio de 2013, «Accesibilidad al medio físico para las personas con discapacidad», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 30 de octubre de 2022, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1143/ley-n-4934-accesibilidad-al-medio-fisico-para-las-personas-con-discapacidad>

19 Decreto N.º 3891 del 13 de agosto de 2015, «Por el cual se reglamenta la Ley N.º 4934 de «Accesibilidad al medio físico para las personas con discapacidad», *Ministerio de Justicia*, acceso el 30 de octubre de 2022, https://portal.intn.gov.py/application/files/7415/0099/0732/DECRETO_3891_de_accesibilidad.pdf

debe crear una ordenanza que le permita implementar esta ley), por lo que los criterios de accesibilidad al medio físico no se visualizan en las construcciones nuevas o en la refacción de las edificaciones ya existentes. Los municipios tampoco exigen acatar la ley ni aplican sanciones a quienes la incumplen²⁰. Este año, la Fundación Teletón²¹, dentro de su proyecto Construyendo Inclusión, promovió la promulgación de la Ley N.º 6938/22 «Que declara el 30 de junio como el Día Nacional de la Accesibilidad», con la intención de visibilizar la importancia de este derecho habilitador para las personas con discapacidad²².

TRANSPORTE PÚBLICO. A pesar de que el Viceministerio de Transporte estableció en su Resolución N.º 62/2014 la obligatoriedad de la incorporación del 15% de ómnibus accesibles para personas con discapacidad, que rige solamente para las empresas que operan en la capital y el área metropolitana, continúa la falta de capacitación y sensibilización de los conductores. Constantemente, las denuncias en la prensa reflejan que, aunque los colectivos cuentan con elevadores hidráulicos para sillas de ruedas, los choferes ignoran a los usuarios y no se detienen en las paradas. Continúan también las denuncias de malos tratos por parte de los choferes a las personas con discapacidad visual, que cuentan con la exoneración del pago de los pasajes de ómnibus, mediante la Ley N.º 6556/20 que modifica la Ley N.º 3365/2007 «que exonera a las personas con discapacidad visual (ciegas) del pago del pasaje en el transporte terrestre»²³.

ALGUNOS PASOS POSITIVOS

CENTROS DE RELEVO. En cuanto a las acciones para eliminar las barreras comunicacionales de las personas con discapacidad auditiva, en 2013 se crearon los Centros de Relevos: comunicación accesible para personas sordas y

20 Algunos artículos periodísticos escritos y publicados en el 2022 muestran que la falta de accesibilidad sigue siendo una materia pendiente y por resolver a nivel nacional: «El país donde caminar es imposible y no existe accesibilidad», *El Independiente*, 4 de julio de 2022, acceso el 30 de octubre de 2022, <https://independiente.com.py/el-pais-donde-caminar-es-imposible-y-no-existe-accesibilidad/>. «Educación inclusiva, materia pendiente en Paraguay», *El Urbano*, 16 de junio de 2022, acceso el 30 de octubre de 2022, <https://elurbano.com.py/2022/06/16/educacion-inclusiva-materia-pendiente-en-paraguay/>

21 La Fundación Teletón es una organización privada sin fines de lucro que brinda servicios gratuitos e integrales a personas con discapacidad física en Paraguay y es parte del grupo de personas, organizaciones y otros que mueven los límites para que las personas con discapacidad participen y ejerzan su derecho en todas las esferas de la sociedad: <https://www.teleton.org.py/>

22 Ley N.º 6938 del 29 de junio de 2022, «Que declara el 30 de junio de cada año como "Día Nacional de la Accesibilidad"», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 30 de octubre de 2022, bit.ly/3OCYsKl

23 «Abundan denuncias por incumplimiento de ley de pasaje gratuito a personas con discapacidad», *Senadis*, 18 de abril de 2022, acceso el 30 de octubre de 2022, <https://senadis.gov.py/index.php/noticias/abundan-denuncias-por-incumplimiento-de-ley-de-pasaje-gratuito-personas-con-discapacidad>. «Instan al cumplimiento de la ley que exonera del pago de pasaje a personas con discapacidad», *Cámara de Diputados*, 31 de marzo de 2022, acceso el 30 de octubre de 2022, <http://www.diputados.gov.py/index.php/noticias/instan-al-cumplimiento-de-la-ley-que-exonera-del-pago-de-pasaje-personas-con-discapacidad>. «MOPC sanciona a empresa de transporte por incumplimiento de pasaje gratuito para personas con discapacidad», *Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones*, 17 de septiembre de 2021, acceso el 30 de octubre de 2022, <https://www.mopc.gov.py/index.php/noticias/mopc-sanciona-empresa-de-transporte-por-incumplimiento-de-pasaje-gratuito-para-personas-con-discapacidad>

se realizaron esfuerzos para la formación de intérpretes de lengua de señas. Actualmente, se cuenta con 37 intérpretes de lengua de señas para todo el país, lo que representa un desafío, por lo que se deberían impulsar espacios de capacitación. Solo un intérprete se encuentra debidamente registrado en la Corte Suprema de Justicia.

MESA TÉCNICA DE LA SUBCOMISIÓN DE INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN Y LENGUA DE SEÑAS. Promovida por la Secretaría de Políticas Lingüísticas, esta mesa es un avance de este año para proponer la reglamentación de la Ley N.º 6530/2020 «Que otorga el reconocimiento oficial a la lengua de señas paraguaya (LSPy)».

LEY PARA CUMPLIR LA LEY. En 2019, la Ley N.º 6292 declaró en emergencia la situación de las personas con discapacidad y dispuso medidas concretas que las diferentes secretarías de Estado debían informar trimestralmente a la Presidencia. Sin embargo, los avances no son visibles o cuantificables, en cuanto a trabajo, salud y educación.

DESAFÍO PENDIENTE

En general, el Paraguay muestra enormes desafíos en cada uno de los ejes abordados en el diagnóstico situacional, en el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad y en el cumplimiento eficaz de los indicadores de los distintos organismos del Estado, en materia de educación, salud, seguridad social, derechos civiles y políticos e inversión.

Si bien se dieron avances legislativos, aún no existe un mecanismo real y eficaz que permita a la ciudadanía con discapacidad exigir el cumplimiento de estas leyes.

CONCLUSIONES

La situación de desprotección y vulneración de derechos permite concluir que el acceso a la justicia por parte del colectivo de personas con discapacidad es limitado y casi inexistente, y no es utilizado como un medio para exigir al Estado y a sus representantes la adopción y aplicación efectiva de recursos adecuados para que puedan, en igualdad de condiciones, resguardar y/o garantizar sus derechos.

Esto se deduce debido a las múltiples barreras aún existentes en el entorno, a la falta de toma de conciencia de los representantes de la administración pública e incluso de las propias personas con discapacidad, la inexistencia de

datos y estadísticas reales y certeras que permitan políticas públicas efectivas, la falta de implementación de estrategias y una ley para la igualdad y no discriminación, y las aún pendientes modificatorias de la normativa interna para el igual reconocimiento como persona ante la ley. Así, se identifica la necesidad de actuación positiva y diferenciada de la administración pública para alcanzar la igualdad real y efectiva de las personas con discapacidad.

El Paraguay aún posee una enorme deuda en torno a los derechos de las personas con discapacidad y se encuentra estrechamente ligado al principio de igualdad y no discriminación.

Para que las personas con discapacidad puedan disfrutar de un verdadero acceso a la justicia y ser beneficiarias de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con los demás, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia y promover los mecanismos y las estrategias necesarias para la resolución de esta problemática.

Las consideraciones de la discapacidad no deberían estar sujetas a voluntades políticas, sino que tienen que ser una obligación de los poderes públicos. Por ende, las personas con discapacidad deben contar con los mecanismos necesarios para poder exigir a través de la justicia esta acción y compromiso de parte del Estado.

Finalmente, se considera de suma importancia que las propias personas con discapacidad, el Estado y la ciudadanía en general interpreten y apliquen el concepto de acceso a la justicia desde un sentido amplio, el cual impone a los Estados la obligación de otorgar todos los recursos adecuados y necesarios, a fin de que todas las personas puedan, en igualdad de condiciones, resguardar y/o garantizar sus derechos y comprender que, sin esta garantía, las personas no podrían hacer ejercer sus derechos y/o hacer frente a la violación de los mismos.

RECOMENDACIONES

- Complementar los cuestionarios del Censo de Población y Viviendas 2022, a fin de contar con datos precisos sobre los hogares y las personas con discapacidad.
- Implementar el Registro Digital de Personas con Discapacidad para disponer de todos los datos demográficos que se necesitan para orientar las políticas públicas y los servicios.

- Promover un plan nacional de acceso a la justicia y la protección jurídica de las personas con discapacidad en Paraguay.
- Sensibilizar a los operadores del sistema de justicia con el objetivo de comprometerlos en el proceso de construcción de un derecho inclusivo y de políticas, planes y programas efectivos enfocados a acortar las brechas de desigualdad.
- Ejercer un mayor control sobre el servicio de transporte público, a fin de que cumpla con las normativas vigentes.
- Llevar a la práctica medidas de accesibilidad en instituciones públicas y privadas desde los diferentes municipios.
- Ampliar la red de traductores de lengua de señas, a fin de facilitar la comunicación de las personas con discapacidad auditiva.

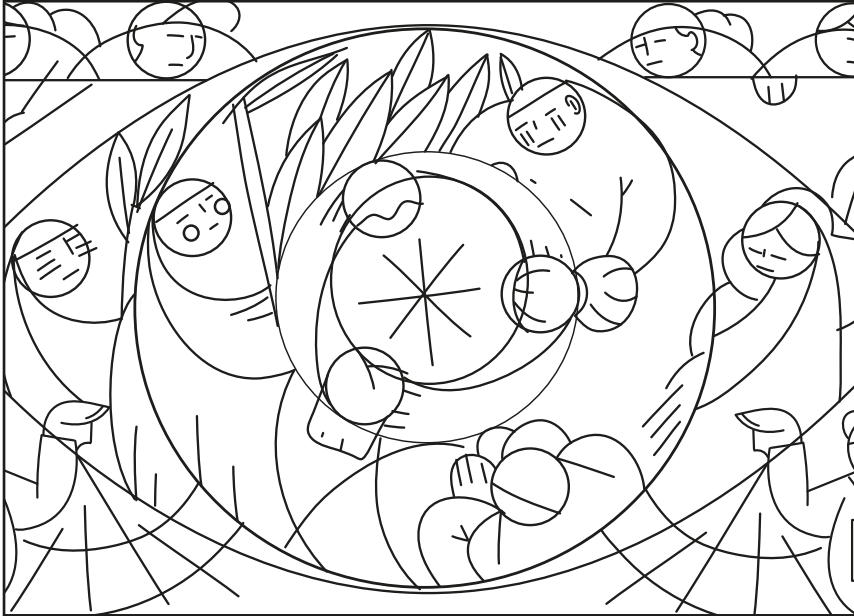
Renata Olmedo Zelaya

Máster en Derecho y Discapacidad por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en coordinación con la Fundación Derecho y Discapacidad (Madrid, España). Responsable de Relaciones Interinstitucionales y Proyectos de la Fundación Teletón. Asesora externa de la Comisión Asesora Permanente por los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Cámara de Senadores del Paraguay.

Contacto: renata.olmedo@teleton.org.py

DERECHOS DE LAS PERSONAS VIVIENDO CON VIH

Disminuir las brechas en el acceso para llegar a la meta de la respuesta al VIH e ITS¹



El Paraguay debe seguir realizando esfuerzos para disminuir las brechas de acceso a la atención integral de personas viviendo con VIH/sida. Asimismo, es imprescindible realizar acciones para luchar con el fin de erradicar el estigma y la discriminación que siguen generando vulneración de derechos.

Palabras claves: *universal, integral, descentralización, derecho a la salud.*

**Pablino Caballero Aguilera y
Juan Francisco Ramírez Flores**

FUNDACIÓN VENCER

¹ Este informe presenta, en gran parte, información publicada por la Fundación Vencer en 2021. Juan Francisco Ramírez Flores, «Derechos de las personas viviendo con VIH y sida», *Fundación Vencer*, 10 de diciembre de 2021, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://fundacionvencer.org.py/derechos-de-las-personas-viviendo-con-vih-y-sida/>

Este artículo tratará sobre la situación del derecho al acceso a servicios de salud en Paraguay durante el 2022, con énfasis en las dimensiones de la universalidad e integralidad de este derecho por parte de las poblaciones clave. En este sentido, se analizarán las brechas en la cobertura a nivel nacional en cuanto al diagnóstico del VIH, estudios laboratoriales, al tratamiento para todas las personas viviendo con el VIH y otras infecciones de transmisión sexual.

Se describirá la situación de los Servicios de Atención Integral descentralizados en los departamentos de Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, Boquerón, así como en los distritos de Itauguá y San Lorenzo de Central y en el Instituto de Medicina Tropical de Asunción. Además, se analizará la inversión pública registrada en el año para garantizar el abastecimiento de los insumos, reactivos, medicamentos, la disponibilidad de los recursos humanos y las proyecciones de inversión para el 2023.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA

Efectos de la pandemia

La pandemia ocasionó un retroceso en las acciones. Según datos oficiales del Programa Nacional de Control de VIH/SIDA/ITS (Pronasida), del 2019 al 2020 se observa una reducción de acceso al testeo de un 28,8%. Por ende, los nuevos diagnósticos se redujeron del 28,4%, y el inicio del tratamiento un 20,2%. Y el 33% de las personas no lograron la supresión viral en el 2020. Entre el 2019 y 2020, el acceso a la prueba del CD4 se redujo en un 71,6%. Y el acceso a la prueba para la carga viral se redujo a 32,4%.

Datos de Pronasida 2021

El informe epidemiológico publicado por el Programa Nacional de Control del VIH/SIDA/ITS (Pronasida)², en 2021, indicó que entre 1985 y 2021 estaban registradas 25.050 personas diagnosticadas con VIH, entre las cuales 6.967 se hallaban categorizadas como casos de sida.

El 55,39% de los nuevos diagnosticados tiene entre 20 a 34 años de edad. El 76,78% corresponde a hombres, 23,22% a mujeres y menos de 1,88% a personas trans. Con relación al año anterior, en 2021 la tasa de notificación de los nuevos casos de VIH se mantuvo relativamente estable. En comparación

2 Pronasida, *Informe Situación Epidemiológica del VIH. Paraguay 2021*, <https://www.msps.gov.py/dependencias/pronasida/adjunto/5e8632-InformeEpidemiologicoVIH2021.pdf>

con el mismo periodo, la tasa de notificación en hombres aumentó y en mujeres disminuyó. En el 2021 se registraron 73 embarazadas con diagnóstico de VIH, que corresponde al 5,54% del total de casos positivos de ese año. Se observa que el mayor porcentaje de mujeres embarazadas diagnosticadas con VIH se encontraba entre los 25 y 34 años.

Respecto a la tasa de nuevos diagnósticos por 100.000 habitantes por Región Sanitaria, se observa mayor tasa en Capital (59,11%), seguido de Central, Misiones, Presidente Hayes y Boquerón.

Metas 95-95-95

El Paraguay, junto con otros gobiernos de América Latina y el Caribe, ha adoptado el compromiso de poner fin a la epidemia de sida para el año 2030. En este sentido, se ha referido a los objetivos de conseguir que el 95% de las personas con VIH estén diagnosticadas; que 95% de ellas esté en tratamiento; y que el 95% de ellas cuente con carga viral indetectable y, por tanto, intransmisible³.

De acuerdo con datos del 2020, al no contarse con datos del 2021, de 22.581 personas, se tenía como meta alcanzar el diagnóstico de 21.452. Solo se alcanzó a 16.343, que corresponden al 76,7% del primer 95, con una brecha de 23,3%.

Con respecto al tratamiento antirretroviral, la meta era llegar a 20.379; entre estas, 9.779 están en tratamiento, que corresponden al 48% del segundo 95, con una brecha del 52,0%.

Finalmente, se tiene como meta que 19.360 personas tengan carga viral suprimida, pero en nuestro país, al año 2020, solo 4.094 personas estaban con carga viral suprimida, lo que corresponde únicamente al 21,1%, teniendo así una brecha de 78,9%⁴.

Estos datos dejan en evidencia que aún queda mucho por hacer y que las acciones deben orientarse para lograr el goce de buena salud de las personas que viven con VIH, tanto en acceso al tratamiento como también estar libres de estigma y discriminación.

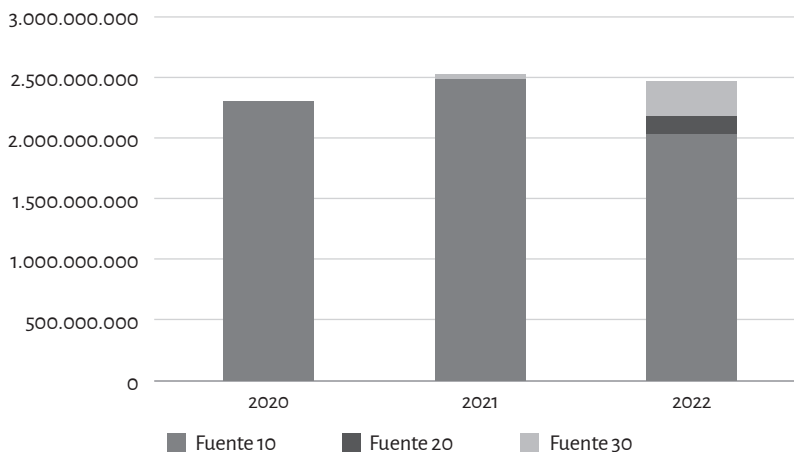
3 ONUSIDA, *Claves para entender el enfoque de acción Acelerada, Poner Fin a la Epidemia de SIDA para el 2030*. Junio 2015. (Ginebra, ONUDISA, 2015), https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/201506_JC2743_Understanding_FastTrack_es.pdf

4 Pronasida, *Informe Situación Epidemiológica del VIH. Paraguay 2020*, <https://www.msps.gov.py/dependencias/pronasida/adjunto/46a268-InformeEpidemiologicoVIH2020.pdf>

ASIGNACIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS A PRONASIDA⁵

El Pronasida se encuentra financiado a través del presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), en la actividad definida como «Acciones para la Atención Integral del VIH-SIDA». Analizando su evolución en los últimos tres años, se observa que la asignación de este presupuesto es estable, con una ligera baja en el 2022 (gráfico 1). El presupuesto del 2020 fue ejecutado en 98% y el de 2021 en 91%. En cuanto al 2022, no se dispone de datos aún.

GRÁFICO 1. PRESUPUESTO ASIGNADO A ACCIONES PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DEL VIH-SIDA (MSPBS). AÑOS 2020-2022 (EN MILLONES DE GUARANÍES)



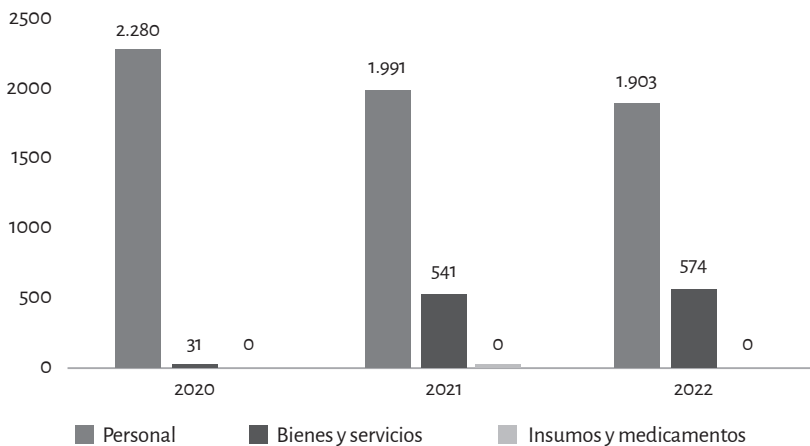
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Según fuente de financiamiento (gráfico 2), para el 2022 se observa que un 83% de los fondos asignados provienen de recursos del Tesoro Público (Fuente 10), es decir, recursos fiscales provenientes principalmente de las percepciones impositivas, la fuente más constante y segura. Un 6% de los recursos están cubiertos por recursos del crédito público (Fuente 20), es decir, préstamos. Y el 11% se cubre con recursos propios (Fuente 30), generalmente servicios arancelados. Observando la evolución de los últimos tres años, se tiene que el financiamiento seguro, proveniente de la Fuente 10, disminuyó, en tanto aumentaron levemente los recursos financiados con las Fuentes 20 y 30. Esta evolución necesita ser monitoreada en el 2023: es imprescindible asegurar la sostenibilidad y la disponibilidad de los fondos a lo largo del año.

⁵ Agradecemos la colaboración de Sarah Zevaco para la elaboración de esta sección.

Los gastos en insumos y medicamentos no están estipulados en este programa y son adquiridos directamente por Contrataciones del Ministerio vía Licitaciones. Fuera de estos rubros, el presupuesto en el 2022 es aún escaso, considerando el número de pacientes (para un total estimado de 22.581, según el informe epidemiológico del 2020 del Pronasida⁶, se llega a una inversión anual de Gs. 109.747 por paciente).

GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A PRONASIDA POR TIPO DE GASTO. AÑOS 2020-2022 (EN MILLONES DE GUARANÍES)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL 2019-2023

A partir del aumento de casos de VIH en varias regiones descritas anteriormente, y para disminuir las brechas existentes en las metas, se elaboró el Plan Estratégico Nacional (PEN) 2019-2023⁷.

Datos generales del PEN

- **Componentes.** Es una articulación de instituciones públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación, como actores principales en la respuesta al VIH y otras ITS en Paraguay, centradas en el Consejo de la Respuesta Nacional al VIH/SIDA (Conasida), con la rectoría del MSPBS.

⁶ *Ibidem* 4.

⁷ MSPBS, *Plan Estratégico Nacional (PEN) de la respuesta al VIH/Sida y otras ITS 2019-2023*. Paraguay. Octubre 2019 (Asunción: MSPBS, 2019), <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/pronasida/adjunto/a291c2-PENVIH201920231187832.pdf>

- **Elaboración.** Se realizó de manera interdisciplinaria, desde una perspectiva de género, no discriminación, inclusión, pero, sobre todo, en base a los derechos humanos de las personas afectadas.
- **Objetivo general.** Disminuir la incidencia y la mortalidad relacionadas al VIH/sida, en el marco del respeto de los derechos humanos en Paraguay.
- **Objetivos específicos.** Son 10, que abordan una diversidad de áreas y grupos, siempre a beneficio de las personas afectadas⁸.
- **Financiamiento.** Los últimos años, el Estado ha absorbido el 100% de la demanda de medicamentos y otros insumos estratégicos, ya sean reactivos para VIH o infecciones oportunistas, y se ha incrementado el presupuesto a través del Programa de Salud Sexual y Reproductiva. Sin embargo, casi la totalidad de los fondos para prevención y estudios de prevalencia e incidencia provienen de recursos de la cooperación internacional. Se trata de la cooperación del Fondo Mundial, que destina recursos al Pronasida, y también a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con poblaciones clave (hombres que tienen sexo con hombres, trabajadoras sexuales, mujeres trans, personas viviendo con VIH).
- **Servicios de atención integral.** Se cuenta con 14 de estos centros, distribuidos en 13 Regiones Sanitarias, con médicos capacitados, *stock* de medicamentos para inicio y seguimiento, equipo de psicología y trabajo social, prestación de profilaxis como también para tratamiento de infecciones oportunistas, diagnóstico y seguimiento.

Dificultades

- **Centralización.** Los servicios de atención integral están centralizados en las capitales o ciudades más grandes, tornándose en una barrera para el acceso de las personas provenientes del interior de los departamentos, teniendo que usufructuar movilidad y gastos extras para llegar a los mismos.
- **Barreras para el acceso a servicios.** Los principales obstáculos siguen siendo el estigma y la discriminación⁹. Además, tienen que ver principalmente con cuestiones estructurales, como son la distancia de lugares de residencia de las personas que requieren acceso al tratamiento, horarios de atención, centralización de servicios y falta de información referente a los mismos, como también poco personal disponible para la alta demanda de personas que requieren atención, sin dejar de lado a los determinantes

⁸ *Ibidem*, 51-52.

⁹ Según datos del 2016, el 40% de las personas con VIH reportaron discriminación en cuanto al acceso a la vivienda, trabajo y/o que fueron negados en algún servicio de salud o educación. Fundación Vencer, *Índice de Estigma de Personas que Viven con VIH (Index 2016). Informe final* (Asunción: Fundación Vencer y UNFPA, 2017).

sociales de la salud, que aun hoy día influyen sobremanera en los derechos de las personas que viven con VIH.

- **Satisfacción con respecto a la atención recibida.** Según una encuesta virtual realizada por la Fundación Vencer en 2021, con una muestra de 276 personas (de cinco Regiones Sanitarias), usuarias de alguno de los servicios prestados por el sistema de salud¹⁰, conforme al criterio de aceptabilidad y calidad, el 17% de las personas encuestadas calificaron de poco satisfactoria la atención recibida en los centros de salud, mientras que el 37% satisfactoria y 45% muy satisfactoria. Se encontraron barreras de acceso por la falta de profesional médico que requerían, teniendo que consultar de manera privada, ocasionando gastos extras, evidenciando en este punto las barreras estructurales de acceso, pero con un 82% conforme con la atención brindada de acuerdo con la muestra¹¹.
- **Falta de acceso a análisis laboratoriales.** En la mencionada encuesta, unas 50 personas requirieron de análisis laboratoriales. Entre estas, 74% (un total de 37 personas viviendo con VIH) no accedieron al análisis requerido. Asimismo, 13 personas no se realizaron el análisis, mientras que 21 lo hicieron en un laboratorio privado¹². Esto evidencia las falencias existentes en cuanto al acceso a los mismos, ya sea por su disponibilidad en el servicio público, dificultades de acceso y cuestiones estructurales vinculadas a la prestación de estos.

CONCLUSIONES

Tanto el Estado como la sociedad civil trabajan en conjunto para dar una respuesta factible a la reducción de las brechas, pero las acciones tuvieron un retroceso por causa de la pandemia y no se han recuperado.

Los esfuerzos deben enfocarse en la prevención, atención y recuperación de los casos, como también en el seguimiento cercano de aquellas personas que ya cuentan con un diagnóstico para lograr la supresión de carga viral y, por consiguiente, el goce de buena salud. Además, hay que poner el foco en la superación de las diferentes barreras para acceder al Servicio de Atención Integral.

El financiamiento de las acciones de prevención aún depende de la cooperación internacional para su debida implementación, por lo que hay que fortalecer el presupuesto del Pronasida.

10 Fundación Vencer, *Datos generales sobre barreras de acceso generadas por el sistema de salud*. 2021 (inédito).

11 Ramírez Flores, «Derechos de las personas viviendo con VIH y sida»...

12 *Ibidem* 10.

Por último, el estigma y la discriminación siguen siendo factores que afectan a las personas que viven con VIH, influyendo en el acceso al testeo, tratamiento, al trabajo, educación, quedando así vulnerados y sin posibilidades de una intervención estatal que logre abordar estas problemáticas al no tener acceso a la información necesaria como también un seguimiento real por parte del Estado en casos de denuncias realizadas.

RECOMENDACIONES

- Implementación efectiva de la reglamentación de la Ley N.º 3940/2009¹³.
- Crear un mecanismo de seguimiento de casos de denuncias y/o violación de derechos humanos.
- Asegurar los recursos financieros referentes a la respuesta nacional, insumos y acciones de prevención.
- Involucrar a otras instituciones públicas en la respuesta nacional al VIH.
- Fomentar el trabajo en conjunto de organizaciones de personas que viven con VIH y el Estado, a fin de vincular a las personas que tienen un diagnóstico reciente para dar un seguimiento efectivo en su proceso de adherencia al sistema de salud.
- Mejorar los canales de comunicación y acceso a información en cuanto a la prestación de servicios de tratamiento a personas que viven con VIH.
- Trabajar de manera activa en los casos de seguimiento de personas en abandono de tratamiento con VIH.
- Fortalecer la instancia gubernamental Conasida, a fin de disminuir la incidencia del VIH, mejorar la calidad de vida de las personas viviendo con VIH y garantizar sus derechos.
- Mayor participación de las personas que viven con VIH en los espacios de toma de decisiones.
- Ampliar el Presupuesto General de la Nación para invertir en mayor porcentaje a la promoción de la salud, evitando las enfermedades y muertes prevenibles.
- Ampliar el acceso a los servicios prestados por los Servicios de Atención Integral.

13 Pronasida, Ley N.º 3940/2009, que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida), <https://www.msps.gov.py/dependencias/pronasida/adjunto/b138bf-LEY394009VIHSIDA1.pdf>

Pablino Caballero Aguilera

Licenciado en Trabajo Social, con más de 15 años de experiencia en el área social, asumiendo en la actualidad el cargo de trabajador social en la Fundación Vencer, militando a la vez en movimientos sociales que promueven los derechos económicos, sociales y culturales.

Contacto: caballeropablino70@gmail.com

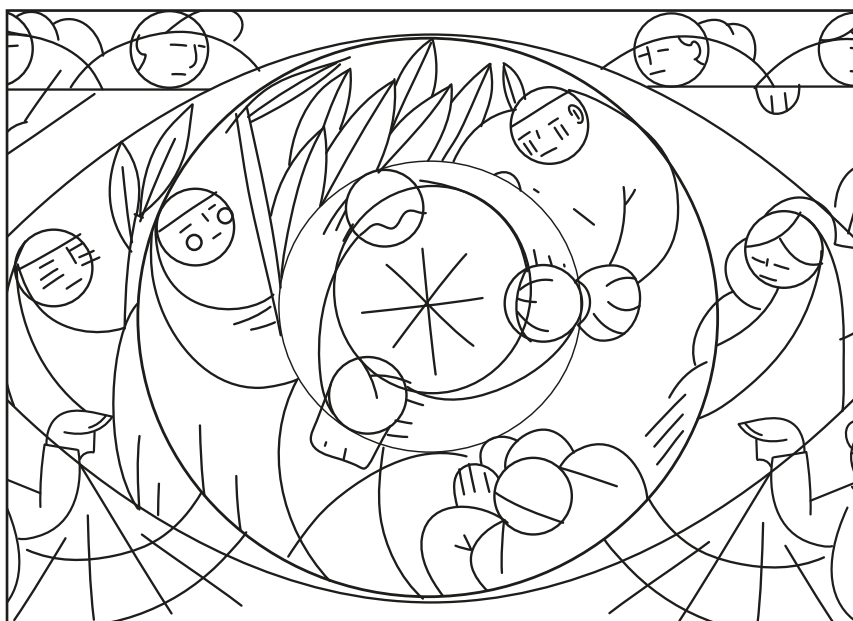
Juan Francisco Ramírez Flores

Trabajador social, consejero Par en VIH de la Fundación Vencer, realizando seguimiento de adherencia y retención de personas con VIH en el Instituto de Medicina Tropical (IMT) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Militante por los derechos de las personas con VIH en Paraguay y poblaciones vulnerables, con experiencia en trabajo articulado en redes de personas con VIH a nivel nacional y regional.

Contacto: enaugeemp@gmail.com

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO
DISCRIMINACIÓN DE LAS MUJERES

(Des)igualdad ante los débiles mecanismos institucionales de género



Ante la instalación de discursos de odio, los retrocesos en la garantía de derechos y los débiles mecanismos institucionales, la desigualdad y la discriminación, en todos los ámbitos de la vida de las mujeres, no podrán ser superadas. Su persistencia es una barrera para el desarrollo y la justicia social, que cercena el ejercicio de su ciudadanía e incluso causa muertes como el feminicidio.

Palabras claves: *igualdad, discriminación, regresión, mecanismos institucionales, derechos de las mujeres.*

Melody Ariana Brizuela y Ma. Limpia Díaz O.

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES
CLADEM-PY

En este artículo se analizan los avances, retrocesos y deudas pendientes en tema legislativo para alcanzar el derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres. Asimismo, se menciona cómo la influencia de grupos antide-rechos coarta progresos en materias fundamentales para quebrar el estereotipo de género. También se da un pantallazo acerca de la inversión pública en tema de género y cómo esto se suma para debilitar la gestión institucional del ente rector de los derechos de las mujeres.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

La igualdad y la no discriminación son dos categorías conceptuales que no pueden ser abordadas de forma separada cuando se analizan las garantías de los derechos de las mujeres. A 30 años de la vigencia de la Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992), en la que por primera vez se estableció la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 48), la igualdad real y efectiva y, por ende, la no discriminación, están lejos de ser un hecho.

En reiteradas ocasiones, desde diferentes organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, organizaciones sociales, de mujeres y feministas y académicos, se ha mencionado que los avances en materia normativa y de políticas sociales han sido sustantivos. Sin embargo, una gran deuda del Estado sigue siendo que promueva las condiciones y cree los mecanismos adecuados para su efectivo cumplimiento. Continúan los grandes obstáculos que impiden y dificultan el ejercicio y la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida nacional.

Las posibilidades de igualdad de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales para las mujeres siguen teniendo límites estructurales en el contexto de la desigualdad económica, política, social e ideocultural. Están siendo atacados los escasos planes o programas específicos que cuentan con recursos para reducir la brecha entre hombres y mujeres, y mejorar las condiciones de vida de la población¹.

En este último periodo, la violenta injerencia en niveles de decisión de sectores fundamentalistas religiosos afectaron de manera particular a los derechos de las mujeres y sus cuerpos, al imponerse la no utilización de la perspectiva de género, a pesar de que esta ha sido una categoría de análisis, así como de intervención social, que ha permitido avances en las políticas públicas. Dos casos son los más relevantes este año en materia de educación.

1 Verónica Serafini, Julio Ramírez y Renata Samaniego, *Evaluación. Metodología para la medición de la inversión enfocada a género en el Presupuesto General de la Nación* (Asunción: Ministerio de Hacienda, 2019), 9, <http://bit.ly/3EXy7Ub>

CONTINUIDAD DE LA RESOLUCIÓN N.º 29664 DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS (MEC). A pesar de la manifestación de organizaciones de adolescentes y jóvenes, y el pronunciamiento de diversas organizaciones de derechos humanos, nacionales e internacionales², esta resolución no fue derogada. Peor aún, está lejos de serlo, pues el MEC incluso exige su cumplimiento³.

PLAN NACIONAL DE TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA DEL PARAGUAY (PNTE)⁴. Este plan está fuertemente vinculado a los derechos de las mujeres y a la igualdad real y efectiva, teniendo en cuenta que el espacio de la educación formal es el medio más importante para superar los estereotipos de género. Aunque está ausente la perspectiva de género de manera explícita⁵, así como la educación en sexualidad, es fundamental disputar la vigencia e implementación del PNTE, cuyo paradigma de transformación educativa aún mantiene una perspectiva de derechos amplios, como la igualdad, la equidad en el acceso y la permanencia en el sistema educativo, la garantía de oportunidades formativas a lo largo de la vida, y el reconocimiento a la diversidad y la heterogeneidad de niños, niñas y adolescentes. Por consiguiente, en este contexto de retrocesos, la defensa de los derechos hasta ahora conquistados tiene que seguir siendo una apuesta de las organizaciones feministas, de las mujeres y de derechos humanos.

AVANCES SIGNIFICATIVOS

La Corte Suprema de Justicia y el Poder Legislativo presentaron dos avances importantes en este periodo.

GUÍA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. La Secretaría de Género del Poder Judicial de la Corte Suprema de Justicia concluye y publica la *Guía para garantizar el acceso a la justicia a todas las personas sin distinción en Paraguay. Apoyo a la transversalización del enfoque de género en la administración de Justicia*⁶, que partió de un diagnóstico respecto al acceso a la justicia y arrojó como

-
- 2 Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay* (Doc. CEDAW/CO/7, 22 de noviembre de 2011), párrafo 9, <http://bit.ly/3U6lgDg>
 - 3 El 4 de julio de 2022, el MEC «a través de su Dirección General de Gestión Educativa Departamental, emitió una nota dirigida a directores departamentales de los diferentes sectores educativos, con el objeto de exigir la aplicación de la Resolución N.º 29664/2017, dictada para los niveles del primer y segundo ciclo de la Educación Escolar Básica». En «Solicitan aplicar la resolución que prohíbe temas de ideologías de género en instituciones educativas», *Red Chaqueña de Comunicaciones (RCC)*, 8 de julio de 2022, acceso el 11 de octubre de 2022, <https://rcc.com.py/educacion-2/solicitan-aplicar-la-resolucion-que-prohibe-temas-de-ideologias-de-genero-en-instituciones-educativas/>
 - 4 Transformación Educativa, *Oñondivepa jahupytyta ñande kerayvoty*, 2022, <https://www.transformacioneducativa.edu.py/>. Más información puede leerse en el artículo sobre derecho a la educación, en este informe.
 - 5 «Recordamos que se encuentra disponible...» [Tweet], Ministerio de Educación y Ciencias [@MECpy], 11 de octubre de 2022, https://twitter.com/MECpy/status/1579883113185878016?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Eembeddedtimelin
 - 6 Lucía Arbeláez de Tobón, Esmeralda Ruiz González y Cristina Tobón Arbeláez, *Guía para garantizar el acceso a la justicia a todas las personas sin distinción en Paraguay* (Asunción: Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, 2022), edición en PDF, https://www.pj.gov.py/images/contenido/secretariadegenero/guia_para_garantizar_el_acceso_a_la_justicia_a_todas_las_personas_sin_distincion_en_py.pdf

resultados la existencia de desigualdad, discriminación y violencia hacia las mujeres, principalmente, y hacia poblaciones en situación de vulnerabilidad. Además de ser una herramienta pedagógica en la aplicación de la igualdad y no discriminación para los(as) operadores(as) de justicia, se espera que pueda contribuir para erradicar los obstáculos ideoculturales machistas y patriarcales en el juzgamiento de situaciones referidas a las mujeres.

LEY N.º 6934/2022. En el 2022 se dio un gran avance para el tema de la violencia hacia las mujeres, con la aprobación de la Ley N.º 6934/2022, que «modifica el artículo 229 de la Ley N.º 1160/1997 “Código Penal”, modificado por las leyes N.º 3440/2008, 4628/2012 y 5378/2014». En ella se precisa el ámbito de ocurrencia, considerando victimarios también a los parientes, sean por consanguinidad o por afinidad, al cónyuge o conviviente, a la pareja sentimental y a las relaciones vigentes o finalizadas, no siendo requisito la convivencia. Si bien se refiere a la violencia en el ámbito familiar, es sabido que las mujeres, por su posición subordinada en las relaciones sociales frente a los hombres, siguen siendo en mayor medida víctimas de violencia en todos los ámbitos.

POLÍTICAS SOCIALES HACIA LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN

La desigualdad socioeconómica es un obstáculo para el ejercicio de los derechos, y cuando se la analiza desde una perspectiva de género, se observa que las políticas sociales no son neutrales y que la falta de su consideración va en detrimento de las mujeres. En este proceso de avances de las mujeres hacia la exigibilidad, la movilización para la conquista de derechos sociales está instalada y el empoderamiento de las mujeres jóvenes no se podrá revertir. Tres casos son dignos de mención en cuanto a la mejora de derechos.

APOYO A LA ALIMENTACIÓN. En cuanto al derecho a la alimentación, la conquista de la Ley N.º 6603/2020 «De apoyo y asistencia a las ollas populares» —que en el año 2020 fue la respuesta estatal ante la crisis alimentaria de las comunidades en situación de extrema vulnerabilidad—, en contexto de pandemia, fue gracias a las mujeres populares por ser sus principales protagonistas, tal como menciona FIAN Paraguay (2020)⁷. Sin embargo, la aplicación de esa ley se encontró con limitaciones presupuestarias, mala calidad e insuficientes insumos, y la escasa voluntad política para que efectivamente satisfaga la demanda de alimentación de las familias, encabezadas mayoritariamente por mujeres⁸. Estas nuevamente se movilizaron hasta lograr

7 La Plataforma Social de Derechos Humanos identificó «157 ollas populares en 12 departamentos, abarcando 96 territorios sociales (barrios, asentamientos), las cuales alimentaban diariamente a unas 40.950 personas», FIAN Paraguay, *Monitoreo de impacto COVID-19* (Asunción: FIAN, 2020), edición en PDF, https://www.fian.org/files/files/Monitoreo_FIAN_2020_Final.pdf

8 «Ollas populares en Paraguay: una iniciativa nacida en la pandemia y que ayuda a los más vulnerables», *Nea Hoy*, 19 de mayo de 2022, acceso el 31 de octubre de 2022, <https://www.neahoy.com/2022/05/19/ollas-populares-en-paraguay-una-iniciativa-nacida-en-la-pandemia-y-que-ayuda-a-los-mas-vulnerables/>

que pasara a ser un programa que pudiera ser presupuestado y asegurase la sostenibilidad de las mujeres. De esta forma, se creó, a través de la Ley N.º 6945/2022, el programa de «Comedores y centros comunitarios» que, en su primer artículo, detalla que serán beneficiarios(as) «niños y adolescentes hasta dieciocho años, personas con discapacidad, personas adultas mayores, jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad, mujeres embarazadas y población de comunidades indígenas»⁹. Aunque en sí la ley carece de una perspectiva de género o no reconoce a las mujeres de sectores populares como líderes comunitarias, representa para ellas la conquista de derechos sociales que tendrían que disminuir la carga comunitaria y social que les ha sido impuesta como cuidadoras. El Estado, en este caso, asume la garantía de provisión de alimentos para las comunidades, que hasta ese momento constituía una carga y responsabilidad, generalmente, de las mujeres. Tal como señala la joven Kimberly Samaniego, referente importante de las organizaciones de lucha por las ollas populares, representa no solo una respuesta a la falta de alimentos, sino también a las posibilidades de enfrentamiento de la crisis económica pospandemia, en la que muchas mujeres quedaron sin trabajo; y, a partir de esto, podrán habilitarse espacios de formación de oficios para mujeres y servicios de centros de cuidado de niños y niñas¹⁰.

AVANCE PARA LO RELATIVO AL CÁNCER DE MAMA. A través de la Ley N.º 6949/2022¹¹ se modifica la Ley N.º 3331/2007 que «Crea el programa nacional de prevención, detección precoz y tratamiento del cáncer de cuello uterino y mama», modificando los artículos 11 y 13 de la mencionada ley, y se establece la «rehabilitación integral de las personas con tratamiento para el cáncer de mama, e incluye la cobertura de la cirugía reconstructiva, como consecuencia de una mastectomía por patología mamaria oncológica» (artículo 11).

LEY N.º 6940/2022 «QUE ESTABLECE MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS PARA PREVENIR Y SANCIONAR ACTOS DE RACISMO Y DISCRIMINACIÓN HACIA LAS PERSONAS AFRODESCENDIENTES». Promulgada el 20 de julio de 2022¹², esta ley representa las posibilidades de superar, progresivamente, la resistencia que viene teniendo el Estado en reconocer la existencia de discriminación racial hacia las personas afrodescendientes, y desde ahí poder avanzar en el reconocimiento de las discriminaciones que sufren las

9 Ley N.º 6945 del 12 de julio de 2022 «De Comedores y Centros Comunitarios», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 8 de octubre de 2022, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/10535/ley-n-6945-comedores-y-centros-comunitarios>

10 «Entrevista a Kimberly Samaniego, integrante de Ollas Populares en Paraguay» [Archivo de audio], *Nea Hoy*, mayo de 2022, <http://bit.ly/3ABBoHu>

11 Ley N.º 6949 del 20 de julio de 2022 «Que crea el Programa Nacional de Prevención, Detección Precoz y Tratamiento del Cáncer de Cuello Uterino y Mama», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/10550/ley-n-6949-modifica-los-articulos-11-y-13-de-la-ley-n-33312007-que-crea-el-programa-nacional-de-prevencion-deteccion-precoz-y-tratamiento-del-cancer-de-cuello-uterino-y-mama>, acceso el 12 de octubre de 2022.

12 Ley N.º 6970 «Que establece mecanismos y procedimientos para prevenir y sancionar actos de racismo y discriminación hacia las personas afrodescendientes», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 8 de octubre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/10547/LEY%206940.pdf>

mujeres, por ser mujeres y por ser afrodescendientes, y otras interseccionalidades que intensifican las situaciones de opresión hacia las mujeres. Para ello, un primer paso sería contar con datos estadísticos demográficos, socioeconómicos y culturales que fueran fiables, completos y actualizados. Sin embargo, en el reciente Censo Nacional de Población y Viviendas 2022, el Instituto Nacional de Estadística (INE) excluyó la pregunta de autoidentificación de personas afrodescendientes del formulario utilizado para relevar información, tal como denunció la Red Paraguaya de Afrodescendientes¹³. No obstante, y a pesar de que la Ley N.º 6940/2022 en su contenido no realiza una interseccionalidad por sexo, edad, identidad sexual o de género, discapacidad, etc., tiene como mandato la elaboración de un Plan Nacional de Promoción, Fomento y Protección de los Derechos Humanos (artículos 4 y 5) dirigido al sector, y la creación de un Registro Nacional de Personas Afrodescendientes, con el que se espera que el Estado paraguayo cumpla con su obligación de implementar políticas públicas que garanticen sus derechos humanos, de acuerdo con sus particularidades sociodemográficas y culturales, incluidas las de la igualdad de género.

DEUDA LEGISLATIVA: LEY CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN

Un asunto pendiente de estudio y aprobación, que se ha reiterado en todos los informes anteriores, es la aprobación del proyecto de Ley contra Toda Forma de Discriminación, impulsado por la Red Contra toda Forma de Discriminación (RCTD) desde el año 2015. Para el Comité CEDAW, esta deuda por parte del Estado paraguayo impide tomar medidas concretas para el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres, ante formas interrelacionadas de discriminación¹⁴. Sin embargo, sigue sin movimiento desde noviembre de 2016¹⁵.

CONSTANTE DEBILITAMIENTO DE LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES

El debilitamiento de los mecanismos institucionales de género resulta una preocupación que persiste, a pesar de que se haya avanzado al elevar a rango de ministerio a la Secretaría de la Mujer, y de que fuera señalado en las

13 «Comunicado a la opinión pública de cara al censo 2022 INE - Paraguay» [Facebook], *Red Paraguaya de Afrodescendientes* [@RedParaguayadeAfrodescendientes], 21 de septiembre de 2022, <https://www.facebook.com/RedParaguayadeAfrodescendientes/photos/pcb.192855989806839/192855939806844/>

14 El Comité recomienda al Estado paraguayo «que agilice la aprobación del proyecto de ley que prohíbe todas las formas de discriminación, que debería incluir una definición de discriminación, de conformidad con el artículo 1 de la Convención, abarcar la discriminación directa e indirecta y la discriminación en los ámbitos público y privado y reconocer las formas interrelacionadas de discriminación, incluida la discriminación contra las mujeres lesbianas, bisexuales y transexuales y las personas intersexuales, de conformidad con las recomendaciones que contaron con el apoyo del Estado parte en el segundo ciclo del examen periódico universal». *Ibidem* 2.

15 «Ficha Técnica del Expediente», *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 31 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/106146>

últimas observaciones finales del Comité CEDAW (2017), y al comprometerse a hacer realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible respecto al Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, indicador «5.1.1 Determinar si existen o no marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razón de sexo».

Sin embargo, este compromiso fue solo enunciativo, pues no ha habido pronunciamientos ni incidencias para el avance de la aprobación de la Ley contra Toda Forma de Discriminación¹⁶. Ni siquiera se abren espacios, desde esas instancias, para la revisión de la pena por aborto y, menos aún, para plantear alguna legislación, o para la definición judicial sobre el nombre de las mujeres trans, entre otros temas. Tampoco hay pronunciamientos ante los retrocesos en las políticas sociales de niñez y adolescencia, y su educación integral en sexualidad, entre otros. Estas históricas demandas tampoco está previsto abordarlas, ni lo están haciendo en el presente año, según su Plan Anual Institucional 2022 y el Primer Informe Trimestral 2022 del Ministerio de la Mujer¹⁷.

Asimismo, es un indicador preocupante el escaso financiamiento de las políticas de igualdad de género en todas las dependencias estatales, especialmente en el ente rector. Contrariamente a ser elevado, o a ir elevándose, el presupuesto del Ministerio de la Mujer ha tenido un decrecimiento importante y se proyecta un recorte de 3,4% para el 2023¹⁸. Esta situación ocasiona un significativo debilitamiento institucional y, por ende, un obstáculo en el avance de las políticas de igualdad.

CASOS OCURRIDOS EN 2022

ABUSO SEXUAL EN ENTIDADES EDUCATIVAS

De enero a agosto, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia ha reportado 757 denuncias de abuso sexual, que, en promedio, corresponden a 95 denuncias por mes. Aunque no se tienen datos desagregados por sexo, se parte de que las niñas y las mujeres adolescentes y adultas son las más vulnerables a la violencia sexual. De hecho, el diario *La Nación* accedió a datos de la Policía Nacional¹⁹, que dan cuenta de que, hasta marzo de este año, se han recibido

16 Para el Comité CEDAW, esta deuda por parte del Estado paraguayo impide tomar medidas concretas para el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres, ante formas interrelacionadas de discriminación. Sin embargo, sigue sin movimiento desde noviembre de 2016. «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 31 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/106146>

17 Ministerio de la Mujer, *Primer Informe Trimestral*, 2022, http://www.mujer.gov.py/application/files/5016/5039/0036/PRIMER_INFORME_TRIMESTRAL_2022_DEL_CRCC_DEL_MINMUJER.pdf

18 Ver presupuestos de 2018 al 2022 en el artículo sobre violencia hacia las mujeres, en este informe.

19 «Abuso sexual: la amenaza oculta de la niñez paraguaya y latinoamericana», *La Nación*, 31 de mayo de 2022, acceso el 2 de noviembre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/pais/2022/05/31/abuso-sexual-la-amenaza-oculta-de-la-ninez-paraguaya-y-latinoamericana/>

76 denuncias de abuso sexual, de las que 65 corresponden a víctimas niñas y adolescentes de 0 a 17 años.

Los retrocesos en la educación con perspectiva de derechos, así como los específicos sobre educación sexual integral (ESI), exponen a más niñas y adolescentes a seguir siendo víctimas de abusos sexuales, muchas veces, en la propia institución educativa. A pesar de que debería ser un entorno seguro y protector, al igual que las familias, con mayor frecuencia que la esperada, las escuelas y los colegios se convierten en espacios inseguros, precisamente por las relaciones de confianza que se establecen entre niños, niñas, adolescentes, sus docentes, directores(as) u otras personas de la comunidad educativa.

Las posibilidades de que las víctimas no hablen y de que no haya denuncias son altas, ya que existen relaciones de poder entre quienes, por un lado, tienen la potestad de acceso y egreso a la educación formal y, por otro, el niño, la niña o adolescente y sus familias.

Y, sin duda, sigue siendo un gran obstáculo la falta de un registro único de denuncias e informaciones relacionadas que permitan dimensionar la problemática y tomar las medidas más acertadas. La fragmentación, así como las debilidades institucionales del Estado, siguen atentando de esta forma contra la seguridad de las mujeres, niñas y adolescentes.

CASO EN SAN PEDRO. Un docente, que también era el director, habría abusado de 7 niñas y un niño. La denuncia fue realizada por el padre y la madre de una de las niñas, y después se supo de la existencia de otras víctimas²⁰. Según la información disponible, en este caso, la mayoría de las familias de las víctimas prefirieron no avanzar con la denuncia por temor a que sus hijas e hijo perdieran el año escolar.

CONDENAS. Conforme a datos disponibles del Ministerio Público, que publica regularmente sus acciones penales en diferentes delitos o crímenes, se pudo visualizar que, en el año que se informa, se han condenado 2 casos de abusos sexuales perpetrados por funcionarios de colegios de Luque y Asunción.

DETENIDOS. Luego de 8 años fue detenido un docente prófugo que había abusado de una alumna de una escuela de Santa Rita, departamento de Alto Paraná²¹. Otro caso fue la detención de una persona que había ingresado para agredir sexualmente a niñas²².

20 «San Pedro: Docente es investigado por abusar de 8 alumnas», *Hoy*, 1 de junio de 2022, acceso el 2 de noviembre de 2022, <https://www.hoy.com.py/nacionales/san-pedro-docente-es-investigado-por-abusar-de-8-alumnas>

21 «Capturan a un profesor que habría abusado de su alumna», *ABC Color*, 1 de noviembre de 2022, acceso el 3 de noviembre de 2022, <https://www.abc.com.py/este/2022/11/01/capturan-a-un-profesor-que-habria-abusado-de-su-alumna/>

22 «Ciudad del Este: Fiscalía imputa a un hombre que habría entrado a escuela para manosear a dos niñas», *Ministerio Público*, 26 de agosto de 2022, acceso el 3 de noviembre de 2022, <https://ministeriopublico.gov.py/archivo/agosto-2022>

SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

CASO DE ALEXA TORRES

El caso de Alexa Torres puede considerarse un caso emblemático de reveses judiciales, luego de que, en el año 2021, después de 5 años, el sacerdote Silvestre Olmedo, imputado por acoso sexual, haya sido condenado a un año de cárcel con suspensión de la ejecución de la pena. En el mes de abril de este año, un Tribunal de Apelaciones, por prescripción de la causa, decretó el sobreseimiento definitivo del mencionado victimario²³.

En el mes de agosto, el Consultorio Jurídico Feminista exigió a la Corte Suprema de Justicia (CSJ), a través de un escrito, que «revoque el sobreseimiento definitivo y la prescripción de la causa en la que el sacerdote Silvestre Olmedo fue condenado por acoso sexual»²⁴.

Es la segunda acción que realizan las abogadas en el año, siendo la primera en el mes de mayo, en la que presentaron un recurso de casación para que la Corte confirme la condena, pero que no tuvo ninguna respuesta. Tal como señala el Consultorio Jurídico Feminista, «si se deja firme la sentencia, dejará un precedente importante para el acceso a la justicia»²⁵. En todo el proceso «hubo mala fe procesal de Silvestre Olmedo, que a lo largo de estos años provocó retrasos a través de chicanas, y principalmente compromete la responsabilidad del Estado ante la falta de acceso a la justicia para Alexa»²⁶.

CONCLUSIONES

Los planes nacionales están siendo vaciados de su perspectiva de derechos y en recortes presupuestarios para la institución encargada de las políticas de género. Estos retrocesos establecen una brecha hacia la concreción de justicia social, así como la igualdad y el empoderamiento de mujeres y niñas.

En lugar de progresar, muy por el contrario, la política estatal se ha hecho eco de los sectores antiderechos, que actualmente se constituyen en un movimiento que ha cooptado espacios de debate y de decisiones.

Esto trae consecuencias en el avance de la prevención de abusos sexuales, especialmente en niñas, adolescentes y las mujeres. De todas maneras, se nota un quiebre del silencio, hay más denuncias de casos. Y, aunque no suficientes, hay pequeños avances legislativos en este contexto de regresiones y de débil institucionalidad.

23 «Decretan sobreseimiento definitivo del sacerdote Silvestre Olmedo en caso de presunto acoso», *Noticias Paraguay*, 27 de abril de 2022, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://npy.com.py/2022/04/decretan-sobreseimiento-definitivo-del-sacerdote-silvestre-olmedo-en-caso-de-presunto-acoso/>

24 «Caso Alexa: Piden a Corte que confirme condena a sacerdote», *Última Hora*, 29 de agosto de 2022, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/caso-alexa-piden-corte-que-confirme-condena-sacerdote-n3020633.html>

25 *Ibidem*.

26 *Ibidem*.

RECOMENDACIONES

Se reiteran y refuerzan las recomendaciones anteriores:

- Garantizar la vigencia de políticas de género y remover los obstáculos para el acceso y goce de los derechos de las mujeres en todos los ámbitos de su vida.
- Garantizar el presupuesto adecuado a los mecanismos institucionales de género, en todos los poderes del Estado, especialmente el del Ministerio de la Mujer.
- Derogar, de manera inmediata, la Resolución N.º 29664/2017 del MEC sobre el enfoque de género en el sistema educativo.
- Asegurar la vigencia de la educación integral de la sexualidad en el sistema educativo.
- Aprobar el proyecto de Ley contra Toda Forma de Discriminación.

Además, se recomienda:

- Apoyar y fortalecer, desde los gobiernos regionales y locales, la participación de las organizaciones de mujeres y feministas, especialmente las de las jóvenes, afrodescendientes, indígenas, campesinas.

Melody Ariana Brizuela

Trabajadora social por la UNA, cursando el quinto año de Derecho en la UNA (filial Pedro Juan Caballero). Activista desde la adolescencia por los derechos humanos en distintas áreas. Integrante de CLADEM Paraguay desde el 2016 y actual coordinadora nacional.

Contacto: oficinacladempy@gmail.com

Ma. Limpia Díaz O.

Magíster en Trabajo social por la Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina). Especialista en políticas sociales por la Universidad Nacional de Asunción, especialista en investigación y tutoría de tesis por la Universidad Católica de Asunción, profesora asistente del departamento de Trabajo social de la Facultad de Ciencias Sociales (UNA), feminista, defensora de derechos humanos, integrante de CLADEM Paraguay y de CDD-Py.

Contacto: mlimpia@gmail.com

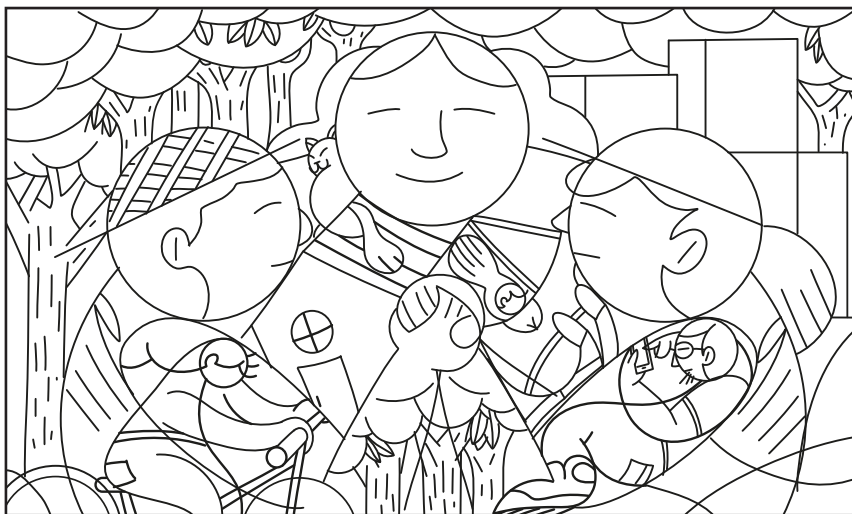
CAPÍTULO 2

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES



DERECHO A LA SALUD

El viacrucis para acceder a la salud y la política estatal del «No hay»



La privatización tiene muchas expresiones, una de las más eficientes se disfraza de normalidad: la privación del propio derecho a la salud. La población deambula en busca de atención sanitaria por establecimientos cada vez más precarizados, sin insumos, ni medicamentos y sin capacidad para resolver sus necesidades. Queda atrás el recuerdo donde la gratuidad comenzaba a despuntar una corta primavera en salud, pero hay esperanza: cada vez son más las personas que se suman a luchar contra esta normalidad.

Palabras claves: *derecho a la salud, desigualdades en salud, evaluación de tecnologías sanitarias, sistema único, judicialización de la salud.*

**Mariluz Martín Martínez
y Patricia Lima Pereira**

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE MEDICINA SOCIAL
Y SALUD COLECTIVA (ALAMES)

La situación del derecho a la salud en Paraguay durante el 2022 recuerda lógicas estatales de décadas anteriores, con una marcada precarización de la red pública de servicios, profundización de las barreras de acceso, desatención de programas esenciales y retrocesos en resultados de salud, como la vacunación, el acceso a consultas y los desabastecimientos en medicamentos e insumos esenciales, agudizada por una gestión del Estado fragmentada, ineficiente y desvinculada de las necesidades de los territorios.

En el artículo se analizan las condiciones en las que el Estado garantiza la disponibilidad de infraestructura y recursos, y su inequitativa distribución territorial.

Las dificultades por las que atraviesa la población para acceder a los servicios de salud y a tratamientos oportunos, las desigualdades sociales en salud y las inequidades sanitarias que golpean diferencialmente a la población, así como los problemas de calidad en los servicios, se deben a la falta de políticas sanitarias claras, control, rectoría y planificación del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). Se hace énfasis en las condiciones presupuestarias y la gestión de recursos que deberían sostener políticas universales de salud.

Sin lugar a dudas, este artículo es una mirada parcial a la salud, ya que, para tener una visión completa de este derecho, debemos hacerlo a la luz de la interacción entre lo político, social y económico, así como las relaciones de poder que subyacen y que determinan el proceso salud-enfermedad-atención. Por ello, es fundamental el análisis de las políticas estatales que garantizan: el acceso a un ambiente sano, alimentación saludable, condiciones de trabajo dignas, garantías de participación y no discriminación, entre otras, que son analizadas en otros artículos de este informe. Este artículo analiza, particularmente, los avances y retrocesos del sistema sanitario como garante de derecho a la atención en salud.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

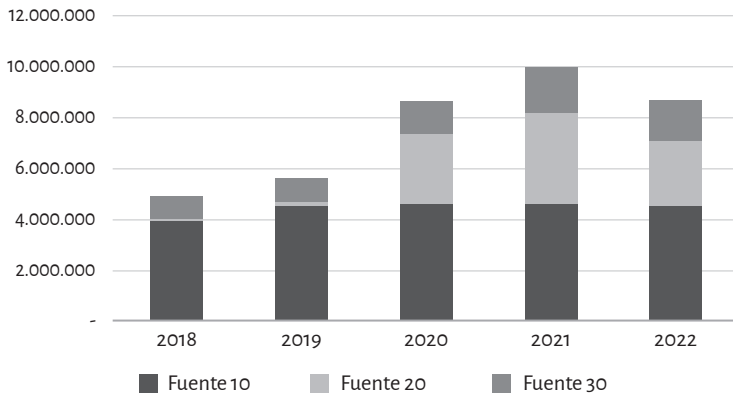
UN PRESUPUESTO QUE NO GARANTIZA LA PROGRESIVIDAD

El presupuesto del MSPBS vigente para el 2022 fue de Gs. 8.694.000 millones, lo que supuso un crecimiento de tan solo un 8%, con respecto al 2021 (gráfico 1). La mayor parte del presupuesto (56%) fue para servicios personales, mientras que bienes de consumo e insumos, donde se encuentran los medicamentos y otras tecnologías, correspondió al 29% del gasto.

En cuanto a las fuentes de financiamiento, no hubo cambios en Fuente 10 (Recursos del Tesoro) y se mantuvo la asignación en Fuente 20, referente a los préstamos internacionales otorgados para hacer frente al impacto de la pandemia, aunque con una reducción del 29% con relación a lo otorgado en 2021 (tabla 1).

La ejecución presupuestaria, a agosto de 2022, había alcanzado un 46%¹, similar a la del año 2021. La ejecución de los fondos acreditados por deuda (Fuente 20) se mantuvo en un nivel muy bajo, con apenas el 26% del gasto. Con esta fuente estaba previsto financiar equipamientos y apoyo a los servicios de salud como respuesta a la pandemia del COVID-19 (54% de Fuente 20), además de construcción edilicia de servicios en Atención Primaria de la Salud (APS) (13%), construcción de sistemas de agua potable y saneamiento en comunidades rurales (4%) y contratos de personal de salud (18%).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL MSPBS, POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO. AÑOS 2018 A 2022 (EN MILLONES DE GUARANÍES)



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022.

TABLA 1. PRESUPUESTO ASIGNADO AL MSPBS (EN MILLONES DE GUARANÍES)

	FUENTE 10	FUENTE 20	FUENTE 30	TOTAL GENERAL
2018	3.931.287	51.836	868.616	4.851.739
2019	4.517.515	145.727	955.458	5.618.701
Var. 2018-2019	15%	181%	10%	16%
2020	4.612.952	2.736.548	1.264.292	8.613.792
Var. 2019-2020	2%	1.778%	32%	53%
2021	4.605.091	3.541.784	1.832.106	9.978.981
Var. 2020-2021	-0,2%	29%	45%	16%
2022	4.542.559	2.531.099	1.615.432	8.689.090
Var. 2021-2022	-1%	-29%	-12%	-13%

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022.

1 Ministerio de Hacienda, *Visualización de presupuesto*, <https://datos.hacienda.gov.py/visualizacion/presupuesto#porcentaje-inversion-social-pib-pgn>

Para sostener el crecimiento en infraestructura y recursos humanos registrado durante la pandemia, se requiere el aumento progresivo de los recursos y, para ello, se debería incorporar el mantenimiento de las inversiones realizadas con financiación externa a la fuente de recursos genuina del Estado (Recursos del Tesoro en Fuente 10). Sin embargo, el presupuesto y la ejecución del 2022 no reflejan esta tendencia y se mantienen en la misma lógica desde el 2015², donde el gasto público en salud no registra un crecimiento significativo para incrementar las condiciones de acceso y la calidad de los servicios³.

La estrategia de APS es considerada como fundamental para alcanzar la universalidad de la salud. En el 2022, hubo una reducción del 13% en el presupuesto de APS, con respecto al año anterior. Del presupuesto total del MSPBS, solo el 7% está dirigido para estos servicios en territorio, aunque la inversión disminuiría la presión hospitalaria, ya que tiene un enfoque promocional y preventivo, y a pesar de que, actualmente, alcanza una cobertura poblacional de aproximadamente el 30%. La ejecución presupuestaria además ha sido baja y, comparando con el año anterior en la misma fecha, es posible que se mantenga alrededor del 30 al 40% al cierre del año (tabla 2).

TABLA 2. PRESUPUESTO Y NIVEL DE EJECUCIÓN DEL MSPBS Y PARA IMPLEMENTACIÓN DE APS. AÑOS 2021 A 2022 (EN MILLONES DE GUARANÍES)

	2021	2022
Presupuesto total MSPBS	9.978.981	8.689.090
Presupuesto asignado a APS	812.518	619.225
Porcentaje de APS con relación al presupuesto total del MSPBS	8,14%	7,13%
Presupuesto ejecutado	249.702	208.517*
Porcentaje ejecutado por APS	30%	33%

* Ejecutado al 30 de agosto de 2022.
Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022.

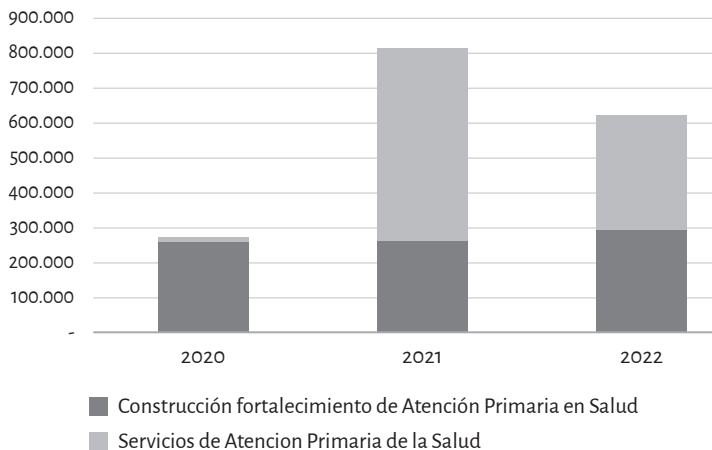
Aunque desde el Gobierno se ha venido manifestando un supuesto apoyo a la estrategia, con el anuncio de construcción de 402 nuevas Unidades de Salud de la Familia (USF) a través de fondos de inversión externa (Fuente 20), en la práctica la ejecución de estos recursos es muy baja. En 2021, solo se habilita-

2 Se estima, según los datos disponibles, que el gasto público per cápita en salud asciende a 179 dólares anuales y el 42% del gasto anual en salud de los hogares sigue siendo gasto de bolsillo. Organización Panamericana de la Salud, *Portal de indicadores básicos*, 2022, <https://opendata.paho.org/es/indicadores-basicos/tablero-de-los-indicadores-basicos>

3 Organización Mundial de la Salud, *Global Health Expenditure Database*, 2022, https://apps.who.int/nha/database/country_profile/Index/es

ron 43 USF de las 187 USF previstas como meta para ese año, lo que equivale al 23%⁴. Este 2022, se previó la construcción de 95 nuevas USF, pero hasta octubre únicamente estaban en obra 31 establecimientos⁵. Como se observa en el gráfico 2, un gran porcentaje del presupuesto vigente correspondió a recursos para ampliación edilicia.

GRÁFICO 2. PRESUPUESTO PARA LA ESTRATEGIA APS. AÑO 2022
(EN MILLONES DE GUARANÍES)



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022.

Habiendo salido de la pandemia y observando que para el 2023 el proyecto de Presupuesto General de la Nación⁶ presentado por el Ejecutivo pretende una reducción global del 11% y de un 40% en medicamentos e insumos para el MSPBS⁷, se evidencia la falta de compromiso con la progresividad de recursos destinados a la salud con el crecimiento de la estrategia de APS y, por ende, con el derecho a la salud.

4 «42 nuevas USF con enfoque de prevención y promoción de la salud», *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, 4 de mayo de 2020, acceso el 15 de septiembre de 2022, <https://www.mspbs.gov.py/portal/20868/42-nuevas-usf-con-enfoque-de-prevencion-y-promocion-de-la-salud.html>

5 «Para este año, el Gobierno prevé construir y rehabilitar unas 95 Unidades de Salud de la Familia», *Agencia IP*, 4 de mayo de 2022, acceso el 15 de septiembre de 2022, <https://www.ip.gov.py/ip/para-este-ano-el-gobierno-preve-construir-y-rehabilitar-unas-95-unidades-de-salud-de-la-familia/>

6 Ministerio de Hacienda, *Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2023*, <https://www.hacienda.gov.py/pgn-2023/>

7 Comisión Bicameral de Presupuesto, *Presentación de las entidades*, <http://bicameral.congreso.gov.py/index.php/documentos-de-interes/pgn-ano-2023/presentacion-de-las-entidades>

ACCESO UNIVERSAL A LA SALUD: AVANCES Y RETROCESOS

Brechas de disponibilidad de infraestructura y recursos humanos que determinan las desigualdades en el acceso

La disponibilidad de camas de terapia intensiva, aun sin pandemia de COVID-19, se muestra insuficiente. En julio del 2022, a pesar del crecimiento del 2021, la demanda de camas de terapia intensiva fue mayor a la disponibilidad en el MSPBS. En el área de terapia neonatal se superó el 100% de ocupación y hubo que derivar al sector privado, mientras que se alcanzó el 97% de ocupación de camas pediátricas y el 90% en la terapia de adultos. En ese momento, solamente diez personas estaban en terapia por COVID-19 y, de ellas, nueve eran por descompensaciones debido a sus enfermedades de base⁸.

La razón de camas hospitalarias alcanzó la cifra de 1 por 1.000 habitantes en 2020, mediante la inversión hecha para enfrentar la pandemia, pero todavía sigue siendo tres veces inferior a la cifra en la región, que es de 3,3. Asimismo, la razón de camas de cuidados intensivos en hospitales es de 6,5 por 100.000 habitantes, mientras que el promedio en la región es de 22,7⁹. Además, por problemas de recursos y de gestión, no todas las camas de terapia han podido ser reconvertidas a polivalentes, por lo que la ocupación alcanzada fuera de pandemia, de más del 90%, se debe también a que las camas no están en uso, a pesar de constar como unidades disponibles.

En cuanto a recursos humanos, se observa también crecimiento con respecto al 2018, en el que se registraba una tasa de 1,4 médicos por cada mil habitantes, quedando de esta manera en el penúltimo puesto dentro del grupo de países del Mercosur, solo por delante de Bolivia. Con las inversiones en la pandemia del 2021, se alcanzó una tasa equivalente a 1,9 médicos por cada mil habitantes. Asumiendo este dato, el país de igual manera no alcanzaría la media del Cono Sur, que es de 3,1 médicos por cada mil habitantes, la misma media a nivel mundial, según la Organización Mundial de la Salud¹⁰.

No obstante, el problema es aún mayor si se piensa en términos de distribución geográfica. Al cierre del 2021, existían 50.570 vínculos laborales de personal de salud, de los cuales 13.735 eran profesionales del área médica y 1.373 a médicos y médicas residentes/pasantes, alcanzando 15.108 vínculos laborales. La mayor concentración de médicos y médicas, 55% del total de personal

8 «Terapia Intensiva: ocupación de camas supera el 90% a nivel país», *Ministerio de Salud Pública*, 24 de junio de 2022, acceso el 15 de septiembre de 2022, <https://www.msps.gov.py/portal/25588/terapia-intensiva-ocupacion-de-camas-supera-el-90-a-nivel-pais.html>

9 Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Portal de indicadores básicos*, 2022, <https://opendata.paho.org/es/indicadores-basicos/tablero-de-los-indicadores-basicos>

10 Ministerio de Hacienda, *Análisis presupuestario. Capital Humano y Diseño Estratégico del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*. Agosto 2022, <https://ppr.hacienda.gov.py/wp-content/uploads/2022/10/Salud.pdf>

médico disponible, está en el departamento Central (4.844) y en Asunción (3.597), mientras que en las demás áreas no alcanzan valores de 1.000.

En términos de desigualdades sociales, esta concentración de servicios médicos de salud significa que la población debe deambular por los dispositivos sanitarios de Asunción y Central para conseguir diagnóstico y tratamiento para sus enfermedades, aumentando los gastos de bolsillo y el empobrecimiento de la población.

En este sentido, es importante mencionar que Paraguay no cuenta con una ley de carrera sanitaria. En distintos periodos legislativos se presentaron proyectos de ley, pero nunca hubo suficiente consenso para su aprobación. La carrera sanitaria es una herramienta que permitiría el ordenamiento de los recursos humanos en salud, promoviendo la redistribución del personal a nivel territorial, garantizando la dignificación laboral y mejorando los controles para incrementar la calidad en la prestación de los servicios.

Disminuyeron las consultas y la cobertura en vacunación, y se produjeron desabastecimientos de insumos en políticas de planificación familiar y desarrollo infantil temprano

En términos de prevención y promoción de la salud, como consecuencia de orientaciones gubernamentales incongruentes que desestructuran y amenazan los principios de la estrategia de APS, los resultados de salud son limitados y se prevé que para el 2023 podrían darse peores indicadores de morbilidad, e incluso, si no se toman medidas, podrían generarse nuevos brotes epidémicos.

Contradictoriamente, a pesar de que el número de Unidades de Salud de la Familia ha aumentado un 12% en relación con el año 2018, el número total de consultas realizadas en estos establecimientos de atención primaria disminuyó casi un 10% (tabla 3). El acceso no ha mejorado, ya que se ha profundizado otro tipo de barreras relacionadas a la calidad en los servicios por la falta de resolución a los problemas de la población. Según relato y experiencia de personas usuarias, esto se debe, entre otros, a los desabastecimientos permanentes de insumos básicos, de medicamentos, de personal, al maltrato institucional por la dificultad para conseguir citas, las colas de espera, los acortados horarios de atención, que generan barreras y exclusión de la población.

TABLA 3. NÚMERO DE USF Y CANTIDAD DE CONSULTAS EXTERNAS PRESTADAS, POR AÑO*

AÑO	2018	2019	2020	2021	2022**
Cantidad de USF	804	808	852	870	901***
Número de consultas	3.151.171	3.132.486	2.796.339	2.851.066	2.406.162

* Incluye consultas externas en USF, USF-Ampliada, USF-Estándar y USF-Satélite, en las 18 Regiones Sanitarias.

** Reportadas hasta el 12 de octubre de 2022.

*** Incluyendo las 31 USF en obra, hasta el 30 de octubre de 2022.

Fuentes: MSPBS, 2022 (datos de 2008 a 2016); *Indicadores Básicos de Salud 2020* (datos de 2010 a 2019); *Informe de Gestión MSPBS 2020 y Balance Anual de Gestión Pública 2021*.

Además, persisten las desigualdades que vulnerabilizan diferenciadamente a la población. Por ejemplo, mientras que en Asunción el 80,8% de la población enferma o accidentada consulta un servicio de salud, en Caaguazú solo lo hace el 59,4%¹¹.

La baja cobertura de vacunación expone al país a nuevos brotes epidémicos. Con respecto a los resultados en salud, se evidencian retrocesos importantes en áreas como la cobertura de vacunación, que se venían agudizando desde el 2020. Así, en el 2021 la cobertura de vacunación contra el sarampión fue de apenas 56%, lo que representa el nivel más bajo alcanzado en los últimos 20 años, y una reducción de 36 puntos porcentuales con respecto a la cobertura del 2000¹². Desde 1998, Paraguay no registra casos de sarampión, pero este logro podría revertirse por la baja cobertura actual. Igualmente, se registra baja vacunación en COVID-19, con tan solo un 49% de la población con esquema completo¹³, situándonos como el país de la región latinoamericana con menor cobertura.

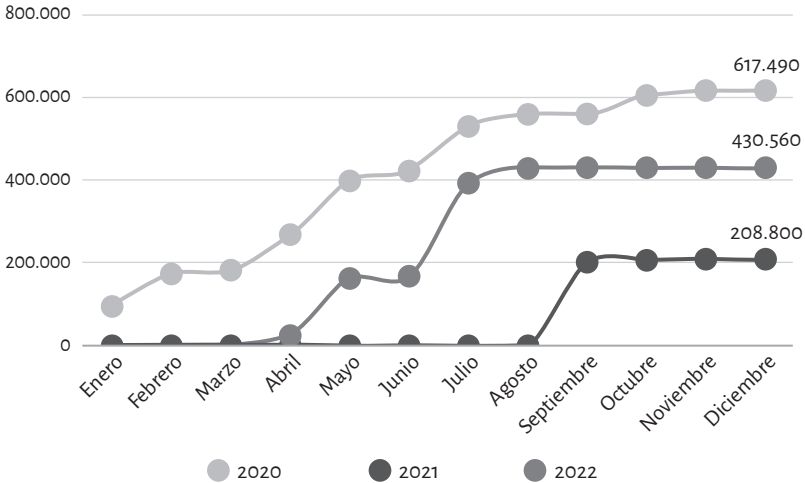
En términos de políticas de salud sexual y reproductiva, se observa que la provisión de píldoras anticonceptivas —el principal método utilizado por las mujeres para la prevención de embarazos— ha tenido un 30% menos de distribución en la red pública sanitaria que en el 2020 (gráfico 3). En distintos momentos del año, los servicios de salud han sufrido intermitentes desabastecimientos, interrumpiendo la terapia anticonceptiva de las mujeres e incrementando los gastos de bolsillo.

11 Instituto Nacional de Estadística (INE), *Salud*, <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=28>

12 Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Portal de indicadores básicos*, 2022, <https://opendata.paho.org/es/indicadores-basicos/tablero-de-los-indicadores-basicos>

13 Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Vacunación contra la Covid-19 en la Región de las Américas*, https://ais.paho.org/irm/IM_DosisAdmin-Vacunacion-es.asp

**GRÁFICO 3. UNIDADES DE PASTILLAS ANTICONCEPTIVAS*
DISTRIBUIDAS A SERVICIOS DE SALUD (ACUMULADO DEL AÑO)**



* Insumo: levonorgestrel + etinilestradiol 0,15 mg + 0,3 mg comprimido Blister.

Fuente: MSPBS (2022). Monitoreo de insumos y medicamentos¹⁴.

La Ley de Presupuesto 2022 establece que los créditos programados para las actividades de provisión de kits de partos e insumos de planificación familiar no pueden ser disminuidos¹⁵. La falta de insumos gratuitos representa una importante barrera para el acceso a servicios de planificación familiar, lo que puede repercutir en embarazos no deseados. Teniendo en cuenta que en Paraguay no se han implementado políticas de Educación Integral de la Sexualidad (EIS) y que hay un retroceso en el enfoque de derechos y de género en todas las políticas a nivel país, sumado a los problemas de acceso y barreras a métodos anticonceptivos en la población adolescente, se justifica la alta e injusta tasa de embarazos adolescentes. El Paraguay figura como uno de los países del continente con las cifras más altas de embarazo adolescente, con una tasa de fecundidad en mujeres de 15 a 19 años de 69,9 por 1.000, mientras que el promedio en la región es de 37,7 por 1.000¹⁶.

14 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Monitoreo de insumos y medicamentos*, <https://www.mspbs.gov.py/monitoreo-insumos-medicamentos.html>

15 Según lo establecido en el marco de la Ley N.º 4313 del 28 de abril de 2011 «De aseguramiento presupuestario de los programas de salud reproductiva y de aprovisionamiento del kit de partos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3684/aseguramiento-presupuestario-de-los-programas-de-salud-reproductiva-y-de-aprovisionamiento-del-kit-de-partos-del-ministerio-de-salud-publica-y-bienestar-social>

16 Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Portal de indicadores básicos, 2022*, <https://opendata.paho.org/es/indicadores-basicos/tablero-de-los-indicadores-basicos>

También se ha registrado desabastecimiento de leche durante varios meses del 2022¹⁷, afectando a garantías al derecho a la salud de la niñez, fundamentales para el desarrollo infantil temprano. En este sentido, el presupuesto para «Seguridad Alimentaria Nutricional Humana Mejorada» tuvo una reducción del 5%, con relación a los últimos dos años. En el 2022, el presupuesto asignado fue de Gs. 122.411 millones, mientras que en 2020 fue de Gs. 128.840 millones. En la Ley de Presupuesto 2022¹⁸ se expresa taxativamente que no se pueden disminuir los créditos programados en las actividades referentes a la seguridad alimentaria nutricional del Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI)¹⁹.

POLÍTICAS DE SALUD SIN TIMÓN E INEFICIENTES GENERAN ALTOS COSTOS EN VIDAS Y RECURSOS PÚBLICOS

Personas con enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT)

Las enseñanzas del COVID-19 y el duelo social del 2021 en Paraguay aún no se evidencian en las políticas vinculadas a la prevención y atención a personas con enfermedades crónicas.

En el 2021, el COVID-19 generó un 66% de exceso de mortalidad, lo que representa 20.235 muertes, directas e indirectas. El exceso de mortalidad se refiere a la cantidad de muertes por todas las causas que se producen por encima de lo normal durante un periodo de tiempo y se calcula comparando los promedios históricos de los últimos cinco años anteriores²⁰.

A pesar de que las muertes relacionadas directamente al COVID-19 acumuladas entre 2020 a 2022 eran principalmente de personas que presentaban comorbilidades (específicamente 50% de los fallecidos presentaban cardiopatías, 24% diabetes, 19% obesidad y 9% neumopatía, con ciertas diferencias

17 «Madres de Cayin o Clim», *Cayin ð Clim*, 12 de octubre de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://cayinoclim.wordpress.com/2022/10/12/madres-de-cayin-o-clim/>. «Médicos reclaman falta de insumos y medicamentos en hospitales», *La Nación*, 22 de junio de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/pais/2022/06/22/medicos-reclaman-falta-de-insumos-y-medicamentos-en-hospitales/>. «Médicos rurales denuncian colapso de hospitales y falta de insumos», *ABC Color*, 24 de mayo de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/05/24/medicos-rurales-denuncian-colapso-de-hospitales-y-falta-de-insumos/>. «Injustificable faltante de medicamentos en la atención primaria» [Facebook], Tesãi Reka [@tesairekaparaguay], 17 de agosto de 2022, <https://www.facebook.com/tesairekaparaguay/posts/pfbid0zWNh6y3a35BB5x6KuW6okVwVP7HPB2pQEsox2ccFRonz776mBwhUgBZdn4m6m1CSwl>. «Madre pide ayuda a toda la ciudadanía» [Tweet], Unicanal [@unicanal], 5 de octubre de 2022, <https://twitter.com/Unicanal/status/1577596042589179904>

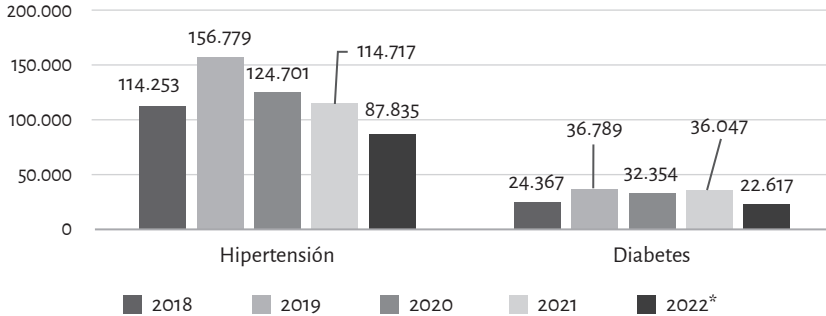
18 Ley N.º 6873/2022 del 13 de mayo de 2011 «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2022», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/10179/ley-n-6873-aprueba-el-presupuesto-general-de-la-nacion-del-ejercicio-fiscal-2022>,

19 Ley N.º 4698/2012 del 16 de agosto de 2012 «De Garantía Nutricional en la Primera Infancia», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/1215/20140618102719.pdf>

20 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Exceso de Mortalidad en Paraguay*, https://dgvms.mspbs.gov.py/page/#vista_tablero_exceso_mortalidad_covid19

según grupos etarios²¹) y que las otras tres principales causas de mortalidad siguieron siendo ECNT (específicamente las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y la diabetes), el MSPBS viene disminuyendo sus consultas ambulatorias por estas patologías, con una lógica inversamente proporcional a la cantidad de defunciones relacionadas con las mismas (gráfico 4).

GRÁFICO 4. NÚMERO DE CONSULTAS AMBULATORIAS POR HIPERTENSIÓN Y DIABETES. AÑOS 2018-2022



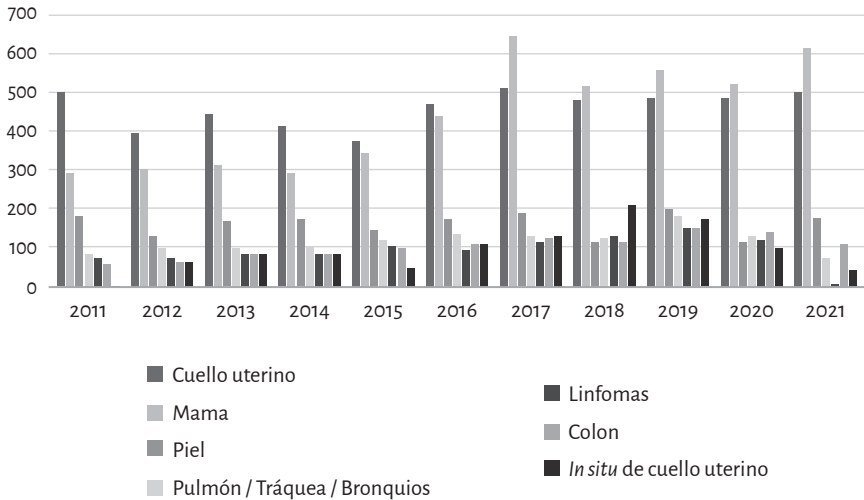
Fuente: MSPBS/SAA, 2022. Consultas registradas al 29 de octubre de 2022.

El cáncer continúa avanzando, pero el Estado sigue sin garantizar el acceso

La incidencia del cáncer en nuestro país tiene un crecimiento sostenido. En los últimos 10 años, casi todos los tipos de cáncer registran mayor incidencia poblacional, lo que supone mayor morbilidad y carga de enfermedad por este motivo, y mayor demanda de servicios en el sistema de salud pública (gráfico 5). Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), de no tomarse medidas, para el 2040 la incidencia del cáncer podría llegar a un aumento del 60% e insta a aumentar los servicios de tratamiento del cáncer y mejorar la prevención para reducir los casos nuevos de la enfermedad.

21 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Reporte N.º 158 - Sala de Situación Epidemiológica COVID-19, 2022.*

**GRÁFICO 5. CASOS NUEVOS DE CÁNCER POR AÑO EN PARAGUAY.
AÑOS 2011-2021**



Fuente: Elaboración propia con datos del MSPBS, 2022.

El informe preliminar presentado por el Relator Especial para Sustancias Tóxicas y Derechos Humanos, Marcos A. Orellana²², evidencia que muchas comunidades en Paraguay se encuentran expuestas a sustancias tóxicas que ponen en grave riesgo su salud y la sostenibilidad de los ecosistemas, debido a los agrotóxicos utilizados en gran escala en el agronegocio y también otros productos contaminantes, como las dioxinas, que generan las incineraciones de neumáticos por las cementeras. Por este motivo, la probabilidad de que Paraguay sea uno de los países señalados por la OPS es muy alta.

Para la epidemia del cáncer, no tener registros ni datos precisos sobre la magnitud del problema del uso masivo e indiscriminado de agrotóxicos en los cultivos limita, en gran medida, las posibilidades de tomar medidas preventivas.

El 2022 volvió a ser un año marcado por las muertes evitables de personas con cáncer²³, así como por las protestas y las manifestaciones de la pobla-

22 Conferencia de prensa del relator de sustancias tóxicas y derechos humanos de la ONU [Archivo de video], *Naciones Unidas Paraguay*, <https://www.youtube.com/watch?v=YTXMnm6Vi4k&t=1145s>, 20 de septiembre de 2022.

23 «Denuncian que pacientes oncológicos mueren por falta de medicamentos», *NPY*, 31 de marzo de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://npy.com.py/2022/03/denuncian-que-pacientes-oncologicos-mueren-por-falta-de-medicamentos/>

ción²⁴ ante la falta de acceso a tratamiento oportuno. La secretaria de la Asociación de Pacientes con Cáncer y Familiares (APACFA) declaró:

En los últimos tres meses fueron tres los pacientes con cáncer que fallecieron a la espera de medicamentos. El cáncer no espera y ya tenemos a tres compañeros que perdieron la vida por falta de medicamentos²⁵.

De forma intermitente, durante todo el año se registraron desabastecimientos de medicamentos oncológicos para distintos tipos de cáncer (mama, próstata, pulmonar, linfáticos y otros), tanto en el IPS²⁶ como en el MSPBS. También, en ambos subsectores se registraron desabastecimientos de reactivos de laboratorio esenciales²⁷ para realizar estudios de diagnóstico y seguimiento, como: perfil hepático, urea, creatinina, perfil tiroideo, etcétera, así como de diferentes medicamentos e insumos básicos necesarios para el tratamiento de personas hospitalizadas y en situación ambulatoria.

Muchas familias se vieron obligadas a pagar distintos tipos de servicios de diagnóstico y tratamiento en los servicios privados, aumentando el gasto de bolsillo y catastrófico, a la par del empobrecimiento de la población afectada.

La discontinuidad de los tratamientos y las barreras de acceso vienen precarizando la salud de las personas aquejadas por esta enfermedad, disminuyendo su esperanza de vida y la probabilidad de éxito para enfrentar sus consecuencias²⁸.

-
- 24 «Pacientes oncológicos se manifiestan por falta de medicamentos en Ciudad del Este», *Última Hora*, 7 de junio de 2022, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/pacientes-oncologicos-se-manifiestan-falta-medicamentos-ciudad-del-este-n3005529.html>. «Hacen campaña de concientización pero faltan insumos oncológicos, reclaman mujeres», *ABC Color*, 26 de octubre de 2022, acceso el 27 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/10/26/hacen-campana-de-concientizacion-pero-faltan-insumos-oncologicos-reclaman-mujeres/>
- 25 «APACFA denuncia que pacientes oncológicos mueren por falta de medicamentos» [Tweet], Monumental AM1080 (@AM_1080), 31 de marzo de 2022, https://twitter.com/AM_1080/status/1509503802508029963
- 26 «Suspenden quimioterapias por falta insumos y medicamentos», *La Nación*, 15 de julio de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/pais/2022/07/15/pacientes-oncologicos-del-ips-denuncian-falta-de-insumos-y-medicamentos/>. «Pacientes oncológicos de IPS reclaman falta de medicamentos por más de 2 meses», *Última Hora*, 23 de septiembre de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/pacientes-oncologicos-ips-reclaman-falta-medicamentos-mas-2-meses-n3024945.html>. «"Octubre negro" para pacientes oncológicos: denuncian falta de medicamentos e insumos en el IPS», *La Nación*, 25 de octubre de 2022, acceso el 25 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/pais/2022/10/25/octubre-negro-para-pacientes-oncologicos-denuncian-falta-de-medicamentos-e-insumos-en-el-ips/>. «IPS: Pacientes oncológicos harán manifestación para denunciar déficit de fármacos», *ABC Color*, 25 de octubre de 2022, acceso el 25 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/10/25/ips-pacientes-oncologicos-haran-manifestacion-para-denunciar-deficit-de-farmacos/>. «IPS no da respuestas a pacientes oncológicos que piden medicamentos», *Hoy*, 20 de julio de 2022, acceso el 25 de octubre de 2022, <https://www.hoy.com.py/nacionales/ips-tratara-de-solucionar-falta-de-medicamentos-oncologicos>
- 27 «IPS está sin fármacos de consumo diario desde hace un año, denuncian», *ABC Color*, 22 de septiembre de 2022, acceso el 25 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/09/22/ips-esta-sin-farmacos-de-consumo-diario-desde-hace-un-ano-denuncian/>
- 28 APACFA resaltó que desde el mes de marzo se interrumpieron los tratamientos de quimioterapia o se realizaron de manera discontinua, debido a la falta de medicamentos necesarios. Muchos de los fármacos son de altísimos costos y los pacientes no tienen posibilidad de comprarlos. «Hace dos años venimos reclamando...» [Tweet], ApacfaPy (@ApacfaPy), 12 de junio de 2022, <https://twitter.com/ApacfaPy/status/1536008443055808513>

Inequidades sanitarias de atención a personas con cáncer por cuestiones territoriales

Las inequidades sanitarias con relación a los servicios de cáncer golpean con mayor fuerza a las poblaciones rurales, debido a la concentración de servicios. El Instituto Nacional del Cáncer (INCAN), ubicado en el departamento Central, es el único hospital público especializado del país, y atiende a la mayor parte de la población que consigue acceder a tratamiento para el cáncer. De las 17 regiones sanitarias, solo cinco de ellas (Ciudad del Este, Encarnación, Coronel Oviedo, Pedro Juan Caballero, Villa Hayes) tienen algo de capacidad instalada y cuentan con Departamentos de Oncología. No obstante, únicamente el INCAN cuenta con ciertos tratamientos, como la radioterapia.

La descentralización de servicios oncológicos, si bien se considera un paso para incrementar la cobertura poblacional y de servicios, además de ser muy limitada, se enfrenta a problemas de disponibilidad para garantizar el acceso a tratamiento, debido a problemas de gestión y de comunicación interna. En Ciudad del Este, las personas sufrieron cortes intermitentes en sus tratamientos, con la devenida precarización de su salud, debido a problemas de gestión de la cartera sanitaria. Al respecto, el Dr. Julio Rolón, director del INCAN, señaló a los medios:

Nosotros tenemos descentralizadas algunas ofertas de servicios, sobre todo en Ciudad del Este, Encarnación, Coronel Oviedo, Pedro Juan Caballero, Villa Hayes y algunos hospitales de la zona, y lo que tenemos que mejorar es la comunicación interna, puesto que nosotros les proveemos de medicamentos a los pacientes de esas subunidades²⁹.

Debido a las continuas denuncias recibidas por las vulneraciones al derecho a la salud de las personas con cáncer, durante el año, la Cámara de Diputados decidió solicitar al MSPBS y al IPS informes sobre la compra de medicamentos oncológicos³⁰.

Como en años anteriores³¹, la vulneración en el acceso universal, así como los problemas de disponibilidad agravaron el sufrimiento de las personas

29 «Tras denuncias por falta de insumos, INCÁN dice que este mes se concreta compra», *Última Hora*, 8 de junio de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/tras-denuncias-falta-insumos-incan-dice-que-este-mes-se-concreta-compra-n3005778.html>

30 «Salud Pública y el IPS informarán sobre medicamentos esenciales para pacientes oncológicos», *Cámara de Diputados*, 28 de octubre de 2022, acceso el 28 de octubre de 2022, <http://www.diputados.gov.py/index.php/noticias/salud-publica-y-el-ips-informaran-sobre-medicamentos-esenciales-para-pacientes-oncologicos>

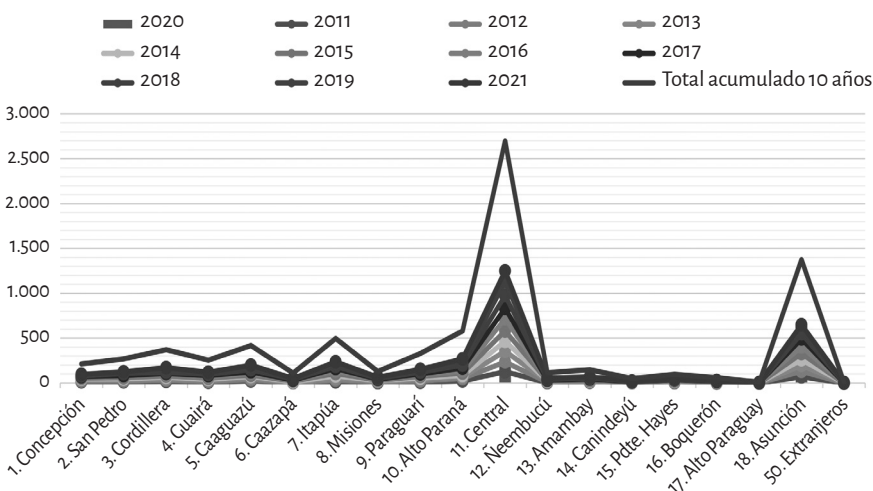
31 Mariluz Martín Martínez, «La huella del duelo social es el motor para la refundación de un sistema único y universal de salud», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 153-174.

con cáncer y de sus familiares³². Los problemas de gestión del Estado con respecto a esta patología se profundizan, a pesar de ser una epidemia de alta incidencia poblacional, de ser la segunda causa de muerte en el país y la primera de muerte prematura, antes de los 70 años de edad.

DESIGUALDADES SOCIALES EN SALUD POR CUESTIONES DE GÉNERO Y TERRITORIO

El cáncer de mama se sitúa como el segundo tipo de cáncer que registra mayor incidencia poblacional en las mujeres, y el que ocupa el primer lugar por índice de mortalidad. En los últimos 10 años, la incidencia y la mortalidad han crecido de manera sostenida (gráfico 6).

GRÁFICO 6. DEFUNCIONES POR CÁNCER DE MAMA EN PARAGUAY. AÑOS 2011-2021



Fuente: MSPBS/DIGIES/DES. Subsistema de Información de Estadísticas Vitales (SSIEV).

La concentración territorial de servicios sanitarios en las zonas de Central y Capital golpea a las mujeres de manera diferenciada, ya que las barreras para acceder al sistema se profundizan cuando las mujeres viven en zonas

32 «El diagnóstico del cáncer en una fase tardía y la imposibilidad de recibir tratamiento condenan a muchas personas a sufrimientos innecesarios y a una muerte precoz. [...] Adoptando medidas para aplicar las nuevas orientaciones de la OMS, los planificadores de la atención de salud pueden mejorar el diagnóstico temprano del cáncer y garantizar un rápido tratamiento, especialmente para los cánceres de mama, cervicouterino y colorrectal. De ese modo, aumentará el número de personas que sobrevivan al cáncer». Etienne Krug, director del Departamento de Enfermedades No Transmisibles, Discapacidad, Violencia y Prevención de Lesiones de la OMS. «El diagnóstico temprano del cáncer salva vidas y reduce los costos de tratamiento», *Organización Panamericana de la Salud*, 3 de febrero de 2017, acceso el 25 de octubre de 2022, https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=12946:early-cancer-diagnosis-saves-lives-cuts-treatment-costs&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0

rurales, están empobrecidas y tienen a su cargo los cuidados de la familia, la chacra y la economía familiar, limitando el tiempo y los recursos para su autocuidado. Estas desigualdades se intersecan y aumentan la exclusión del sistema sanitario.

Si relacionamos el nivel de incidencia del cáncer, la existencia de capacidades en el país (medicamentos esenciales, tecnología, etc.) y la alta tasa de mortalidad³³, podemos afirmar que muchas mujeres están siendo diagnosticadas y tratadas tardíamente, y que el déficit de políticas efectivas de prevención, los desabastecimientos y la discontinuidad en los tratamientos en los servicios de salud pública están matando a las mujeres.

Un avance significativo fue la aprobación de la Ley N.º 6949 en julio del presente año, que amplía y modifica la Ley N.º 3331/2007³⁴, por la cual se integra la cirugía reconstructiva para las mujeres con mastectomía oncológica, garantizando el acceso en todo el Sistema Nacional de Salud. A la fecha del 22 de octubre, aún no se había reglamentado. La Cámara de Diputados aprobó una resolución³⁵ para instar al Poder Ejecutivo a la reglamentación de dicha ley y hacerla implementable con una partida presupuestaria para tal fin, en el marco de los fondos solidarios creados a través de la Ley del Cáncer.

ENFERMEDADES RARAS Y COSTOSAS, UNA DEUDA HISTÓRICA

Ante las graves desigualdades y barreras de acceso a los servicios de salud, las familias de las personas que afrontan enfermedades raras o complejas y que requieren de tratamientos costosos y urgentes, están expuestas a la precarización de la salud, al sufrimiento y al empobrecimiento por los gastos catastróficos. Enfermedades como la insuficiencia renal, las cardiopatías y la enfermedad genética atrofia muscular espinal (AME) tienen políticas ineficientes e insuficientemente financiadas.

A una década de la creación del Fondo Nacional de Recursos Solidarios para la Salud (Fonaress), este nunca ha sido ejecutado³⁶. Por ello, es significativo

33 «Más de 1.700 pacientes diagnosticados con cáncer mamario en el 2019», *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, 21 de octubre de 2020, acceso el 25 de octubre de 2022, <https://www.msps.gov.py/portal/21963/mas-de-1700-pacientes-diagnosticados-con-cancer-mamario-en-el-2019.html>

34 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/ley/143942>

35 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 23 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/126833>

36 El Fonaress está orientado a costear el tratamiento de enfermedades que generan gastos catastróficos y está financiado con el 5% de lo recaudado en concepto del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), actualmente aplicado a la importación y fabricación de cigarrillos y bebidas alcohólicas. Ley N.º 6703/2020, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9466/ley-n-6703-modifica-el-articulo-1-de-la-ley-n-65532020-que-modifica-el-articulo-11-de-la-ley-n-43922011-que-crea-el-fondo-nacional-de-recursos-solidarios-para-la-salud-fonaress-y-el-articulo-14-de-la-ley-n-43922011-que-crea-el-fondo-nacional-de-recursos-solidarios-para-la-salud-fonaress>

para contribuir al acceso equitativo de la población que durante el 2022 haya comenzado a funcionar con un presupuesto de Gs. 129.000 millones.

El Consejo Ejecutivo de este fondo autorizó la compra por esta vía de medicamentos para 22 pacientes en el Hospital General Pediátrico «Niños de Acosta Ñu» con diagnóstico de atrofia muscular espinal (AME), cuyos padres habían recurrido a la exigencia por vía del amparo judicial³⁷. También se autorizó el pago en despacho aduanero por la compra de un medicamento para un paciente infantil con AME³⁸.

EL MSPBS COMPRA LOS MEDICAMENTOS Y REALIZA ESTADÍSTICAS EPIDEMIOLÓGICAS, BASÁNDOSE EN LOS AMPAROS DEL PODER JUDICIAL

Desde hace varios años se registra un marcado incremento de la judicialización en salud para el acceso a medicamentos³⁹, particularmente los relacionados al tratamiento de cáncer que no están dentro del listado de medicamentos esenciales⁴⁰. Este listado debería garantizar el tratamiento para las principales patologías que aquejan a la población, y los medicamentos deberían estar oportunamente disponibles en toda la red pública de servicios de salud de manera gratuita⁴¹.

-
- 37 «Niños con AME iniciarán tratamiento con Ridisplan», *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, 16 de agosto de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.mspbs.gov.py/portal/25886/nintildeos-con-ame-iniciaran-tratamiento-con-ridisplan.html>
- 38 Resolución N.º 1400 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social del 22 de julio de 2022 «Por la cual se autoriza el pago de la suma de 734.838.856 guaraníes al despachante de Aduanas Oscar Ferreira Da Costa en concepto de despacho aduanero por la adquisición del medicamento Onasemnogene Abeparvovec Zolgensma a través del objeto de gasto 831Aportes a entidades con fines sociales y al Fondo Nacional de Emergencias, solicitado por el Hospital Pediátrico Niños de Acosta Ñu en el marco de la autorización efectuada por el Consejo Ejecutivo del FONARESS», acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/123788-OBJ831CJULIO2022.pdf>
- 39 En respuesta a la solicitud de la Cámara de Senadores, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social informó que, para el acceso a medicamentos oncológicos no disponibles en el LME, se presentaron en el 2019: 27 amparos; 2020: 112; 2021: 109. «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 23 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/125252>
- 40 Los medicamentos esenciales se establecen periódicamente por resolución ministerial. Según la Ley N.º 1119/1997 «De Productos para la salud y otros», la autoridad sanitaria nacional emite un listado de medicamentos esenciales que atiende la mayoría de las patologías de la población y lo mantendrá actualizado, de acuerdo con los adelantos de la ciencia y los cambios en el perfil de morbi/mortalidad; y la autoridad sanitaria nacional tomará las providencias necesarias para facilitar, a través de sus estructuras, el acceso de la población a los productos del listado de medicamentos esenciales. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Listado de medicamentos esenciales*, <https://www.mspbs.gov.py/dggies/listado.html>
- 41 Ley N.º 5099 del 19 de noviembre de 2013 «De la gratuidad de los aranceles de las prestaciones de salud de los establecimientos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4706/ley-n-5099-de-la-gratuidad-de-aranceles-de-las-prestaciones-de-salud-de-los-establecimientos-del-ministerio-de-salud-publica-y-bienestar-social>

La emisión e inclusión de nuevos medicamentos en el LME (Listado de Medicamentos Esenciales) la debe realizar la máxima autoridad sanitaria⁴². En el MSPBS, como ente rector, esta competencia la tiene la Dirección General de Gestión de Insumos Estratégicos, que es la dependencia encargada de coordinar las actividades de actualización del listado. Además, a mediados del 2021, se reactivó el funcionamiento del Comité Nacional de Farmacoterapia⁴³, que es una instancia consultiva creada para apoyar la toma de decisiones de las autoridades sanitarias, en base a la evaluación y la propuesta de actualización del LME. Como resultado del trabajo de esta comisión, en noviembre del 2021, se actualizó el LME en un documento llamado «de tecnologías sanitarias», con un apartado para medicamentos antineoplásicos e inmunomoduladores.

Asimismo, la Ley N.º 6266/2018 del cáncer también cuenta con la Comisión Nacional del Cáncer, entidad consultiva, técnica y científica, interinstitucional e intersectorial, que tiene a su cargo el asesoramiento para la elaboración del Listado Nacional de Medicamentos Antineoplásicos y aquellos complementarios al tratamiento, seguimiento y los cuidados paliativos; la elaboración de protocolos de diagnóstico y tratamiento; y la promoción de la investigación científica.

Sin embargo, a pesar de todos estos arreglos institucionales, normativos, consultivos y deliberativos, según las propias autoridades de la cartera sanitaria, parte de la planificación y no planificación de los esquemas de tratamiento en cáncer y el gasto en medicamentos oncológicos se basa en solicitudes y estadísticas realizadas a partir de los amparos judiciales, presentados para la compra de medicamentos que están fuera del LME, y cuya prioridad para la salud pública y la salud de la población es definida por el sistema judicial. El doctor Rolón, director del INCAN, señaló en una entrevista⁴⁴:

Los cálculos que se hicieron para las compras de ciertos medicamentos oncológicos se realizaron con base en los amparos, y los amparos no reflejan la realidad porque no todos tienen las ganas, los medios o la posibilidad de hacer el amparo. Entonces, se superó la expectativa (la necesidad) y, a raíz de eso, hemos iniciado el proceso de compra.

Asimismo, el director mencionó el caso de la enzalutamida, «un medicamento que se había comprado con las estadísticas de los amparos. Aseveró que al

42 Ley N.º 1119 del 29 de mayo de 1997 «De productos para la salud y otros», acceso el 21 de octubre de 2021, *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, <https://www.msps.gov.py/dependencias/dnvs/adjunto/4f2cbcb-7.LeyN1119.97DeProductosparalaSaludyOtros.pdf>

43 Resolución S. G. N.º 3721/2019 del Ministerio de Salud «Por la cual se conforma el Comité Nacional de Farmacoterapia, para la revisión, evaluación y actualización del Listado Nacional de Medicamentos Esenciales».

44 «Tras denuncias por falta de insumos, INCÁN dice que este mes se concreta compra», *Última Hora*, 8 de junio de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/tras-denuncias-falta-insumos-incan-dice-que-este-mes-se-concreta-compra-n3005778.html>

percatarse de que se requería más, pudieron comprender que es un medicamento esencial»⁴⁵.

Estos procedimientos dificultan la toma de decisiones con lógicas de salud pública, afectando a la salud de la población en general y de las personas con cáncer en particular, ya que existen limitaciones para una planificación real de las necesidades, en base a criterios epidemiológicos y financieros. Además, encarecen todos los procesos de compra. El ministro Borba afirmó a un medio de prensa que el MSPBS tenía en stock casi todos los medicamentos necesarios para tratamientos de cáncer que están en el «listado básico» y que aquellos que no estuvieran «se podían comprar por medio de amparos en menos de una semana»⁴⁶.

Por tanto, gran parte de las compras de medicamentos oncológicos no pertenece a una política institucional de salud pública y, además de estar fuera del LME⁴⁷, dependen del arbitrio de procesos judiciales individuales, decisiones médicas unilaterales que prescriben medicamentos desde el sector público que no están disponibles en la red pública, y del *lobby* de las farmacéuticas.

Es importante remarcar que durante el 2022 tampoco se avanzó en los acuerdos para unificar la base de datos de personas con cáncer, ni las compras conjuntas de insumos y medicamentos oncológicos y, actualmente, los distintos subsistemas públicos del Sistema Nacional de Salud realizan sus compras sin una planificación unificada que permita esclarecer la realidad de las necesidades en salud pública del país.

Desde que comenzara la reforma sobre la integración del Sistema Nacional de Salud, uno de los principales objetivos en el discurso gubernamental fue la racionalización en la compra de insumos y medicamentos, con el objeto de garantizar la eficiencia y un mayor acceso por parte de la población. Entre los objetivos estaban el desarrollo de herramientas de racionalización, monitoreo y control interno y ciudadano⁴⁸ de insumos y medicamentos, así como el proceso de integración de los subsistemas a través de compras conjuntas.

45 *Ibidem*.

46 «Ministro de Salud ordenó auditoría sobre fondos no ejecutados», *ABC Color*, 1 de septiembre de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/09/01/ministro-de-salud-ordeno-auditoria-sobre-fondos-no-ejecutados/>

47 Según la OMS, «los medicamentos esenciales son los que cubren las necesidades sanitarias prioritarias de la población y que, en un sistema de salud que funcione correctamente, deben estar disponibles en todo momento, en la forma farmacéutica adecuada, con garantía de calidad. Mantener listas actualizadas de los principales medicamentos que necesita un país es crucial para lograr el objetivo de salud para todos de forma sostenible». «La OMS publica la versión digital de su Lista Modelo de Medicamentos Esenciales», *Organización Mundial de la Salud*, 27 de febrero de 2020, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.who.int/es/news/item/27-02-2020-who-launch-e-ml>

48 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Monitoreo de Insumos y Medicamentos*, 2022, <https://www.mspbs.gov.py/monitoreo-insumos-medicamentos.html>

En el 2019, el MSPBS propuso la creación del Sistema de Gestión Integral de Suministro de Tecnologías Sanitarias del Paraguay⁴⁹ como una de las respuestas principales para disminuir la brecha hacia el acceso y la dispensación oportuna de tecnologías sanitarias esenciales. Sin embargo, el avance en este proceso, como se puede ver durante el 2022, fue muy escaso.

El Paraguay presenta un marcado déficit en Evaluación de Tecnologías Sanitarias (ETS)⁵⁰, ya que no ha avanzado en desarrollar instancias consultivas y deliberativas independientes de intereses comerciales, para poder garantizar que las compras de medicamentos respondan a los siguientes criterios:

- Garantía de calidad para las personas afectadas de cáncer (esperanza y calidad de vida).
- Impacto presupuestario y sostenibilidad.
- No inclusión de tecnologías de dudoso valor para el sistema de salud pública.

LA EPIDEMIA SILENCIOSA. AVANCES EN EL PROYECTO DE LEY DE SALUD MENTAL

Durante el último 2021, Paraguay encabezó el primer lugar frente a toda la región con indicadores de salud mental preocupantes, tales como ansiedad, nerviosismo y/o preocupación, con tres de cada cinco personas reportando haberse sentido ansiosas en el último mes. Particularmente, las mujeres, con el 70,4%, encabezaron la tabla por encima de los varones (53,5%)⁵¹.

El gasto destinado a salud mental en los países de la región representa en promedio solo el 2% de su presupuesto de salud, mientras que en Paraguay es de tan solo el 1,8% en promedio. Además, el mayor gasto está destinado al funcionamiento del Hospital Neuropsiquiátrico, que para el 2022 tuvo un presupuesto de Gs. 29.907.619.592, a pesar de que se observan graves limitaciones en su infraestructura y recursos humanos, mientras que para la actividad del MSPBS de asistencia a la población, en anatomía y salud mental, es tan solo de Gs. 597.000.000. Fuera de estos dos rubros, no se encuentra en el

49 «Gestionar no es solo comprar y distribuir medicamentos, es ver las necesidades de cada estamento», *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, 17 de junio de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://www.msps.gov.py/portal/25551/gestionar-no-es-solo-comprar-y-distribuir-medicamentos-es-ver-las-necesidades-de-cada-estamento.html>

50 «De acuerdo con la OMS, ETS se refiere a evaluación sistemática de propiedades, efectos y/o impactos de tecnologías sanitarias. Su objetivo principal es proporcionar evidencia de calidad para apoyar la toma de decisiones y, por lo tanto, mejorar la incorporación de nuevas tecnologías que sean también costo-efectivas, evitando de este modo la incorporación de tecnologías que son de dudoso valor para el sistema de salud». OPS, *Evaluación de tecnologías de salud*, <https://www.paho.org/es/temas/evaluacion-tecnologias-salud>

51 «Salud mental en Paraguay: lo que revelan los datos», *Blog del Banco Mundial*, 16 de marzo de 2022, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://blogs.worldbank.org/es/latinoamerica/salud-mental-en-paraguay-lo-que-revelan-los-datos>

presupuesto ninguna otra inversión específica para la salud mental, más allá de lo que eventualmente se pueda realizar y practicar, vinculado a la medicalización en hospitales y en las USF.

EL NEUROPSIQUIÁTRICO, LA CÁRCEL DE LAS PERSONAS CON PADECIMIENTO MENTAL Y PROBLEMAS SOCIALES

Según los monitoreos realizados por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), las personas que están en este manicomio, con lógicas de dos siglos atrás, se enfrentan a vulneraciones en sus derechos como: privación ilegal de la libertad; incomunicación; uso de terapias invasivas sin consentimiento informado del paciente o de alguien que tenga competencia para hacerlo; falta de abordaje interdisciplinario que priva al paciente de un servicio de mayor beneficio posible y desperdicia recursos públicos; medicación para remisión de síntomas sin consideración a la persona, a la familia, a la comunidad, y empleo de la Terapia Electro Convulsiva (TEC), en el caso de que la medicación no tenga resultados esperados; condiciones de la internación y la terapéutica ilegales e inhumanas; entre otras.

El avance más significativo de este periodo es que se tramitó la aprobación⁵² de una nueva Ley de Salud Mental⁵³ y que durante el año existieron distintas instancias de participación, donde pudieron debatir actores de la sociedad civil, universidades, representantes del MSPBS y autoridades del Congreso Nacional. Si bien no existió un consenso acerca de aspectos como el cierre definitivo en el corto plazo del Neuropsiquiátrico y su transformación a un hospital de urgencias y un centro comunitario de rehabilitación psicosocial, lo cierto es que el proyecto podría constituirse en un importante paso hacia un mayor reconocimiento de los derechos de las personas con padecimientos mentales y el acceso a la atención en la red pública de salud.

CONCLUSIONES

La continuidad de un modelo de gestión que precariza, desvaloriza y desfinancia lo público demuestra que el Estado no está asumiendo su papel como garante de los derechos humanos. Esto se evidencia a través del viacrucis que vive la población, deambulando por los servicios de salud en busca de atención.

52 Al cierre de este informe, la ley se encuentra pendiente de ratificación por parte del Poder Ejecutivo.

53 Al cierre de este informe, la ley se encontraba en el trámite constitucional de aprobación por parte del Poder Ejecutivo. «Ficha Técnica del Expediente 115029», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115029>

El presupuesto se muestra insuficiente para sostener políticas sanitarias orientadas al acceso universal e igualitario a los servicios de salud y para generar las condiciones necesarias para no enfermar.

Una característica fundamental de sistemas de salud basados en derechos es la participación significativa en todas las fases de planificación, implementación, seguimiento y evaluación de los procesos y servicios de salud. Desde el MSPBS no se promueven instancias efectivas de participación protagónica sino, por el contrario, la estrategia de APS cada vez está más precarizada y alejada de las propuestas de salud colectivas. La sobrecarga administrativa y asistencial que tienen los equipos de salud de la familia, la reducción de los horarios de atención de los profesionales médicos y la falta de normativa actualizada han venido desarmando los espacios de participación que se habían conquistado, tales como los *aty* comunitarios y las iniciativas de diagnóstico local de salud.

La privatización encubierta que mantiene el Gobierno a través de la política del «No hay» es como una epidemia silenciosa que va socavando los cimientos del derecho a la salud. Por un lado, la privación del derecho a acceder a atención oportuna y de calidad, que sigue golpeando a las familias paraguayas y sus economías; por el otro, la arbitrariedad de políticas públicas poco claras.

La judicialización de la salud sigue creciendo y se profundizan las contradicciones al interior del Estado en su rol como garante de derechos para toda la población. El propio ente rector de la salud pública, el MSPBS, promueve el uso de los amparos judiciales para obligar a la compra de medicamentos, sin pasar por los canales pertinentes para la Evaluación de Tecnologías Sanitarias que respeten los criterios de salud pública: garantía de calidad para la población (esperanza y calidad de vida), impacto presupuestario y sostenibilidad; no inclusión de tecnologías de dudoso valor para el sistema de salud pública.

Esto abre la puerta al *lobby* permanente de la industria farmacéutica, y a su injerencia en las decisiones médicas y en las políticas sanitarias, mientras que el ente rector queda sometido a altos grados de arbitrariedad, falta de transparencia e ineficiencia para responder a las necesidades de la población.

Del duelo social del 2021 que vivió Paraguay, el Estado aprendió demasiado poco. Aunque la pandemia del COVID-19 evidenció que el sistema de salud debía ser fortalecido en su rol rector y como proveedor fundamental de salud a la población, el 2022 ha estado marcado por la profundización de las desigualdades sociales en salud.

RECOMENDACIONES

- Refundar el sistema de salud con participación protagónica, para garantizar el derecho a la salud, a través de un sistema de salud público, universal, único, integral, gratuito, con calidad y calidez, financiado con recursos genuinos del Estado en virtud de impuestos progresivos y justicia tributaria⁵⁴.
- Impulsar la aprobación de una ley de carrera sanitaria con incentivos para una mejor redistribución territorial de recursos humanos, con el objeto de dignificar al personal de salud y disminuir las inequidades sanitarias actuales.
- Constituir una entidad de Evaluación de Tecnologías Sanitarias, independiente y autónoma, integrada por personas elegidas en base a criterios de idoneidad técnica y honorabilidad reconocida por la comunidad, para emitir informes que permitan la toma de decisiones de parte de las autoridades de la cartera sanitaria, con criterios de salud pública y en beneficio de toda la población.
- Aprobar una política de salud mental, adecuada a la nueva ley y con recursos humanos y económicos suficientes que garanticen un cambio de modelo, basado en la «desmanicomialización», la protección de los derechos humanos de las personas con padecimiento mental y el acceso a servicios gratuitos en el sistema sanitario.

Mariluz Martín Martínez

Politóloga, socióloga, especializada en Salud Colectiva, Salud Internacional, Administración Pública y Justicia de Género. Magíster en Políticas Sociales. Integrante de la Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva (ALAMES), del Movimiento por el Derecho a la Salud «María Rivarola».

Contacto: martinmariluz@gmail.com

Patricia Lima Pereira

Doctora en Ciencias para el Desarrollo, Gestión y Cultura Ambiental. Trabajadora en salud comunitaria, con formación en comunicación y salud pública. Integrante de la Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva (ALAMES).

Contacto: limapereirapatricia@gmail.com

54 Esta recomendación ya fue realizada en el informe del año anterior, se reitera por su relevancia. Martín Martínez, «La huella del duelo social...», 173.

DERECHO A UN AMBIENTE SANO

Verdades que duelen: retrocesos y estancamientos de la crisis climática



«Los pesticidas afectan todos los aspectos de las comunidades a las que rodean, desde su derecho a una vida digna y sana, a una educación, a un hogar, a la alimentación, y a un medio ambiente saludable» afirmó el Relator Especial de Sustancias Tóxicas y Derechos Humanos de Naciones Unidas al concluir su misión al Paraguay, resumiendo una de las principales violaciones al derecho a un ambiente sano y cómo el privilegio de unos pocos es el sufrimiento de una mayoría que padece las consecuencias de esta crisis.

Palabras claves: *cambio climático, deforestación, crisis, monocultivos, agrotóxicos.*

**Guillermo Achucarro, Miguel Lovera,
Sara Montiel, Natalia Rodríguez**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)
GRUPO TEMÁTICO DE TIERRA, AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS

En el análisis se presenta un recuento de hechos relevantes —que son muchos— durante el último año referentes a violaciones al derecho a un ambiente sano. Entre los más destacables están las falsas soluciones detrás de los compromisos climáticos, como el negocio de los biocombustibles y plantaciones de monocultivos forestales; el insuficiente presupuesto público en el contexto de crisis climática actual; la preocupante situación de los agrotóxicos en el país; la destrucción de nuestros bosques y los casi nulos esfuerzos de conservación de áreas silvestres protegidas, en muchos casos, últimos remanentes representativos de ecosistemas. Finalmente, se hace referencia a casos de violaciones de derechos ambientales en comunidades indígenas, en un país donde las vulneraciones a los derechos de toda la población quedan muy por debajo en la lista de prioridades.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

COMPROMISOS CLIMÁTICOS. ENTRE FALSAS SOLUCIONES E INTERESES ECONÓMICOS PRIVATISTAS

Han transcurrido siete años desde la aprobación del Acuerdo de París (2015)¹, el cual marcó un hito de suma importancia en lo que a políticas climáticas y ambientales se refiere a nivel global. Desde este punto de vista, el Acuerdo establece una norma, primera en su tipo, que hace frente a la insostenibilidad del estilo de desarrollo actual que está generando impactos que apeli- gran sistemas climáticos y ecológicos en la Tierra.

Los compromisos asumidos por cada país firmante de dicho Acuerdo, las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC, por sus siglas en inglés)², fueron actualizados en el 2021, con el objetivo de iniciar la ejecución de los programas de adaptación y mitigación que fueron planteados en esos compromisos. En las NDC asumidas en el 2016³, el Paraguay se comprometió a un 20% de las reducciones de gases de efecto invernadero (GEI)⁴ proyectadas al 2030. En las actualizaciones de dichos compromisos (2021)⁵ se establecen las estrategias, los ejes y las acciones que serán transversales para llevar a cabo las NDC⁶.

1 Reformas y/o acciones desde los Estados en relación con el clima y el ambiente tanto a nivel nacional como internacional que puedan contribuir al cumplimiento de la meta global de 2 °C.

2 Las NDC corresponden a los compromisos climáticos que cada país asumió en el Acuerdo de París (2015). Naciones Unidas, «El acuerdo de París y contribuciones determinadas a nivel nacional», acceso el 20 de octubre de 2022, <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc>

3 Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), *Contribuciones Nacionales de la República del Paraguay*, <http://dncc.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/11/Contribuciones-Nacionales-de-la-Rep%C3%BAblica-del-Paraguay.pdf>

4 Para tener un análisis más crítico de la producción de GEI a nivel nacional se recomienda la siguiente lectura: «Desmitificando discursos sobre la gran problemática de la crisis climática en Paraguay», *Base Investigaciones Sociales. Informes Especiales N.º 51. Noviembre - 2021*, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2021/11/Informe-especial-51-BASE-1.pdf>

5 Todos los países firmantes del Acuerdo de París están obligados a actualizar sus compromisos cada 5 años.

6 Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), *Actualización de la NDC de la República del Paraguay*, 2021, http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2021/07/ACTUALIZACION-DE-LA-NDC-DEL-PARAGUAY_Borrador-final_Julio-2021-1.pdf

El Informe Anual 2018 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) indica que:

Las naciones deben redoblar sus esfuerzos y presentar planes nacionales de acción climática más fuertes y ambiciosos en 2021 si quieren lograr el objetivo del Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura global en 2 °C, e idealmente 1,5 °C, para finales de siglo⁷.

Este mensaje tiene un peso bastante especial para el Paraguay, teniendo en cuenta que las NDC de nuestro país son claramente insuficientes respecto a lo que indica ese informe⁸.

Según ese estudio, muchos países tienen proyecciones que lograrán emisiones mucho más bajas que el promedio requerido, resaltando sobremanera el caso de Paraguay, teniendo una proyección de contribuciones per cápita de 38,3 tCO₂e, muy por debajo del nivel requerido de 5 tCO₂e per cápita. Los datos de Paraguay se cruzaron con datos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y confirmados por la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES).

Más allá de que los compromisos asumidos por el país sean insuficientes, los mecanismos planteados y el alcance de las medidas priorizadas de adaptación y de mitigación abren un paraguas enorme hacia «falsas soluciones». Estas se pueden agrupar en cinco, que se presentan a continuación.

El «hidrógeno verde» y el uso local de la energía como estrategia de descarbonización

En la actualización referente a las Contribuciones Nacionalmente Determinadas⁹ se evidencia cómo el hidrógeno verde (H₂ verde) se encuentra dentro de las medidas priorizadas de mitigación al cambio climático, específicamente dentro del sector transporte. Dicho de otro modo, se plantea la idea de que el H₂ verde pueda constituir una alternativa de provisión energética a este sector en particular y a otros sectores más electrointensivos.

Si bien se menciona que existe un particular interés en la producción de H₂ verde en el país, por el poco impacto ambiental que genera la producción de energía eléctrica, esto es certero desde el punto de vista de la emisión de gases de efecto invernadero. Sin embargo, la composición actual de la matriz energética en Paraguay es sumamente dependiente de la biomasa y los

7 «Cambio climático sin freno: los países están muy lejos de cumplir el Acuerdo de París», *Naciones Unidas*, 26 de febrero de 2021, acceso el 16 de octubre de 2022, <https://www.un.org/es/climate-action/un-issues-red-alert#:~:text=Las%20naciones%20deben%20redoblar%20sus,nuevo%20informe%20de%20ONU%20Cambio>

8 PNUMA, *Emissions Gap Report 2018* (Nairobi: PNUMA, 2018), https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26895/EGR2018_FullReport_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y

9 Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, *Actualización de la NDC...*

derivados del petróleo, aun siendo uno de los mayores productores de energía hidroeléctrica per cápita a nivel global. En otras palabras, las principales fuentes de energía utilizadas a nivel nacional no están relacionadas con las «mega» represas¹⁰.

El hecho de que se produzcan grandísimas cantidades de energía hidroeléctrica no hace que Paraguay contamine menos, teniendo en cuenta la gran dependencia de la importación de los derivados de petróleo y la biomasa. Por lo tanto, si existe un fuerte interés en utilizar grandísimas cantidades de energía hidroeléctrica para la producción de H₂ verde, no necesariamente recae en un interés ambiental y ecológico, sino más bien de negocios. Se pretende crear las condiciones necesarias para poder generar un nuevo vector energético renovable (en este caso, el H₂ verde) usando como principal fuente otra energía renovable (la hidroeléctrica), que históricamente nunca pudo ser utilizada de manera soberana por nuestro país. En lugar de eso, ¿no sería mejor recuperar lo que nos corresponde por derecho (sin la necesidad del H₂ verde) para posteriormente transformar la matriz energética y así emplear la energía renovable para reducir el impacto de los derivados del petróleo en el transporte?¹¹

Los biocombustibles

La industria de biocombustibles en Paraguay posee un marco legal de fomento a los biocombustibles que ofrece beneficios fiscales a las industrias productoras. Más allá de eso, nuestro país ya cuenta con una capacidad de producción anual instalada de 139.000.000 litros de biodiésel y 695.000.000 litros de etanol. Así como el hidrógeno verde, los biocombustibles¹² se encuentran dentro de las medidas priorizadas de mitigación para el sector transporte, ya que se pretende disminuir el uso de derivados del petróleo utilizando esta fuente de energía¹³.

La principal inversión realizada en la industria de los biocombustibles hasta el momento corresponde al proyecto denominado «Omega Green»¹⁴. Dicho emprendimiento tendrá una capacidad de producción total de 20.000 barriles por día. Producirá una mezcla de combustibles como HVO (Hydrotreated Vegetable Oil, también conocido como diésel renovable), SPK (Synthetic

10 Guillermo Achucarro, «El hidrógeno verde: sus verdades y sus grandes mentiras». *Base Investigaciones Sociales Informes Especiales N.º 56*, Julio - 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2022/07/Informe-especial-56-BASE.pdf>

11 Achucarro, «El hidrógeno verde: sus...», 7.

12 Para consultar las principales empresas de biocombustibles en Paraguay, ver en: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones - Viceministerio de Minas y Energía (VMME), *Hacia la ruta del Hidrógeno Verde en Paraguay* (Asunción, MOPC-VMME, 2021), https://www.sme.gov.py/vmme/pdf/H2/H2%20Propuesta_de_Innovacion_DIGITAL.pdf

13 Guillermo Achucarro, «Los intereses económicos detrás de las políticas climáticas en Paraguay», *Informes Especiales N.º 47*, Agosto - 2021, *Base Investigaciones Sociales*, acceso el 20 de octubre de 2022, https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2021/09/2021_Nro47-Agosto.pdf

14 ECB Group, *BSBIOS Paraguay*, <https://www.ecbgroup.com.br/es/compania/bsbios-paraguay/omega-green>

Paraffinic Kerosene, también conocido como Sustainable Aviation Fuel o Biojet) y Green Naphtha (utilizado en la industria química para hacer plástico verde, entre otros productos). El biocombustible será producido en la planta que se instalará en la ciudad de Villeta¹⁵.

La inversión prevista para este emprendimiento es de USD 800 millones y será realizada por la multinacional brasileña ECB Group, dueña del proyecto Omega Green¹⁶. Según información de la página web de esta empresa, las obras empezaron en noviembre del 2021 y en enero del 2022 se firmó un acuerdo con Copetrol¹⁷.

ECB Group, a través de Omega Green, informó que durante la primera quincena de enero suscribió un contrato con la empresa BP para la venta de 1.000 millones de litros de biocombustibles avanzados a partir del 2024. La empresa BP, anteriormente British Petroleum, es una organización con presencia mundial de energía integrada, con una amplia participación en toda la cadena de suministro de energía del mundo. Se dedica principalmente a la extracción de petróleo y de gas natural y su sede se encuentra en Londres, Reino Unido¹⁸.

Omega Green, la primera planta de biocombustible en América del Sur, tiene como objetivo producir principalmente biocombustible de aviación, en un país con muy poca demanda. Se espera que el principal insumo de la refinería sean el aceite de soja, las grasas animales de la faena de carne de exportación y el aceite de pongamia¹⁹.

Este tercer insumo mencionado es producido por un árbol originario de Asia, muy adaptable a diferentes tipos de terreno, tolerante a la sequía, el calor y la radiación solar. El aceite de semillas de pongamia no es apto para el consumo humano, pero puede utilizarse para producir biodiésel. El ECB Group anunció haber firmado un contrato a 30 años con la empresa holandesa Investancia, por la provisión de 300.000 toneladas anuales de «aceite de reforestación» y la misma ha empezado a plantar 125.000 hectáreas (50 millones de árboles) en la zona de Carmelo Peralta, en el Chaco

15 *Ibidem* 13, página 8.

16 «BSBIOS prepara la infraestructura del nuevo emplazamiento para iniciar la construcción de la biorrefinería Omega Green en Paraguay», *ECB Group*, acceso el 16 de octubre de 2022, <https://www.ecbgroup.com.br/es/Noticia/bsbios-prepara-la-infraestructura-del-nuevo-emplazamiento-para-iniciar-la-construccion-de-la-biorrefineria-omega-green-en-paraguay>

17 «BSBIOS Paraguay firma un memorando de entendimiento con Copetrol para invertir en el proyecto Omega Green», *ECB Group*, acceso el 16 de octubre de 2022, <https://www.ecbgroup.com.br/es/Noticia/bsbios-paraguay-firma-un-memorando-de-entendimiento-con-copetrol-para-invertir-en-el-proyecto-omega-green>

18 «La empresa Omega Green firma su primer contrato de comercialización de biocombustibles», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 19 de enero de 2021, acceso el 16 de octubre de 2022, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/la-empresa-omega-green-firma-su-primer-contrato-de-comercializacion-de-biocombustibles>

19 Inés Franceschelli, Sara Montiel, Ángel Tuninetti y Omar Yampey, *Produciendo combustibles para aviones ajenos* (Asunción: Heñói - Centro de Estudios, 2022), https://stay-grounded.org/wp-content/uploads/2022/04/ES_agrofuels_case-study_2022.pdf

paraguayo, territorio del pueblo ayoreo, que aún vive en aislamiento voluntario²⁰.

¿Cómo una especie exótica logró ingresar para instalarse en un ecosistema tan frágil como el chaqueño? Convenientemente, a partir del 2020 se encuentra en el «Listado de poblaciones criollas y nativas que podrán ser utilizadas como material de propagación sin entrar en un sistema de certificación y fiscalización» del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave)²¹, justo en el momento en que la especie entra en los planes de ECB Group y el proyecto de Omega Green. Es lamentable que la enorme cantidad de energía renovable del Paraguay sea usada por empresas privadas, destruyendo los ecosistemas naturales, para la obtención de combustibles.

Intereses económicos detrás de las plantaciones forestales

En Paraguay, las plantaciones forestales corresponden a una medida priorizada como parte del programa de mitigación del sector cambio de uso de suelo y silvicultura (UTCUTS, por sus siglas en inglés) y del sector energía. Esto se puede visualizar en las actualizaciones de las NDC del 2021²².

Forestal Apepu²³

Financiado por el Fondo Arbaro²⁴, el objetivo de Forestal Apepu es establecer plantaciones de eucalipto a lo largo de tres años, con un ciclo rotativo de doce años. Se encuentra entre los ecosistemas del Chaco Húmedo y el Bosque Atlántico (punto crítico de biodiversidad vulnerable o en peligro de extinción) e incluye al río Tapicuaryi (parte de sus nacientes y humedales asociados). Una pequeña parte de esta zona se plantará con una mezcla de eucalipto y especies nativas para cumplir con la reserva forestal mínima requerida por ley (ya se plantaron 1.150 ha hasta agosto de 2021)²⁵.

Un estudio sobre impactos socioambientales de las plantaciones forestales de esta empresa, así como de Forestal San Pedro —ambos emprendimientos financiados a través del Fondo Arbaro y del Fondo Verde del Clima— dejaron en evidencia las falsas ideas de que las plantaciones traerían fuentes de trabajo, desarrollo y a la vez el «secuestro de carbono», protección de bosques y conciencia ambiental, omitiendo mencionar que las plantaciones forestales

20 *Ibidem*, página 5.

21 «¿Reikua'apio la pongamia?», *Heñóí - Centro de Estudios*, 21 de julio de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://henoi.org.py/index.php/2022/08/03/reikuaapio-la-pongamia/>

22 Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, *Actualización de la NDC...*, 63 y 80.

23 *Ibidem* 13, página 5.

24 El Fondo Arbaro es una entidad privada con base en Luxemburgo que tiene como objetivo invertir en proyectos de forestería. Arbaro Advisors, *About The Arbaro Funds*, 2021, <https://www.arbaro-advisors.com/arbaro-fund/>

25 Forestal Apepu, *Evaluación de Paquete de Paquete de Impacto Ambiental y Social* (Asunción: Forestal Apepu, 2020), acceso del 12 de octubre de 2022, <https://bit.ly/2UYQu6O>

de eucalipto necesitan grandes extensiones de tierra para alcanzar su rentabilidad monetaria, a cambio de desplazar a comunidades de sus medios de vida²⁶.

Este año se realizó la devolución del estudio en territorio, recorriendo lo que un poblador llamó «el silencio sepulcral de los eucaliptos». En 2021, la Forestal Apepu continuó su proceso de expansión a partir de la compra de las estancias Ybycai y Campo Ara. La superficie total pasó de 2.700 a 9.148 hectáreas y destinará a la producción de eucalipto unas 6.059 hectáreas. En el mismo año, pobladores(as) del asentamiento Julián Portillo denunciaron que la empresa había privatizado el camino de acceso a su comunidad; en la visita en junio de 2022, el cartel que privaba de acceso ya no se encontraba en el lugar. Sin embargo, el monocultivo de eucalipto sigue creciendo en la zona²⁷.

Parcel

La fábrica Parcel, del Grupo Zapag y la empresa sueca Girindus Investments, es la mayor inversión privada de la historia del país con USD 3.200 millones. Ubicada en Concepción, a orillas del río Paraguay, será la primera fábrica de celulosa del país. Al inicio de sus obras en 2021, contaba con 105.000 hectáreas de terreno y estimaban cubrir un 20% de su demanda de madera a partir de productores locales y el 80% con producción propia. Para esto, tenían previsto cultivar 140 millones de plantas de eucalipto. Su estimación de producción es de 1.5 millones toneladas de celulosa por año²⁸.

INSUFICIENTE PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL CONTEXTO DE CRISIS CLIMÁTICA ACTUAL

En el presente contexto de crisis climática a nivel país, el rol que cumple el Estado (o que puede llegar a cumplir) es crucial. El presupuesto de las instituciones encargadas de velar por la calidad de nuestros ecosistemas es un indicador que puede permitir una mayor comprensión del grado de interés de los gobiernos en lo que a las distintas problemáticas ambientales se refiere.

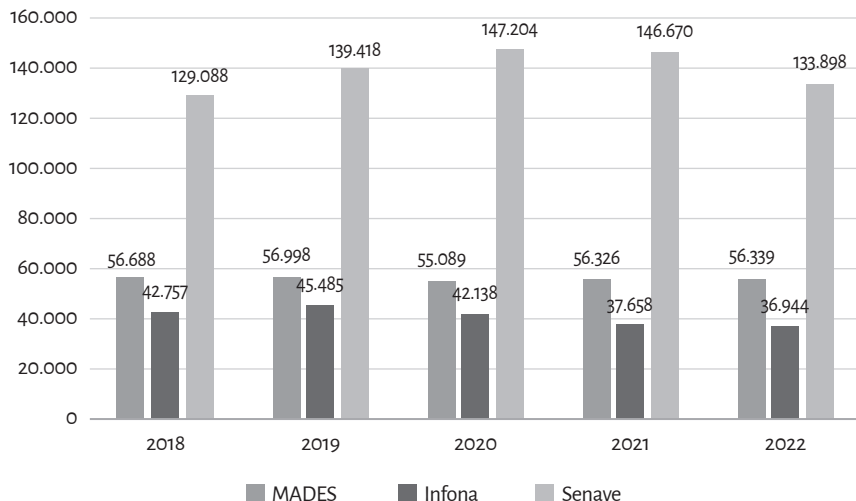
En el gráfico 1 se puede ver la comparación de los presupuestos de tres instituciones estatales que tienen incidencia en la problemática ambiental (MADER, Instituto Forestal Nacional - Infona y Senave).

26 Guillermo Achucarro, Julia Cabello, Gladys Casaccia, Inés Franceschelli, Marcos Clauser y Miguel Lovera, «Escenario de crisis climática y negación de derechos», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 176-193.

27 Omar T. Yampey, «Fragmentos de oxígeno y cultura ante tanto monocultivo de eucalipto. Devolución del estudio de caso Arbaro en las comunidades Achita y Sebastián Larrosa», *Heñói - Centro de Estudios*, junio de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://henoi.org.py/index.php/2022/07/25/devolucion-comunitaria-del-estudio-de-caso-arbaro/>

28 *Ibidem* 13, página 5.

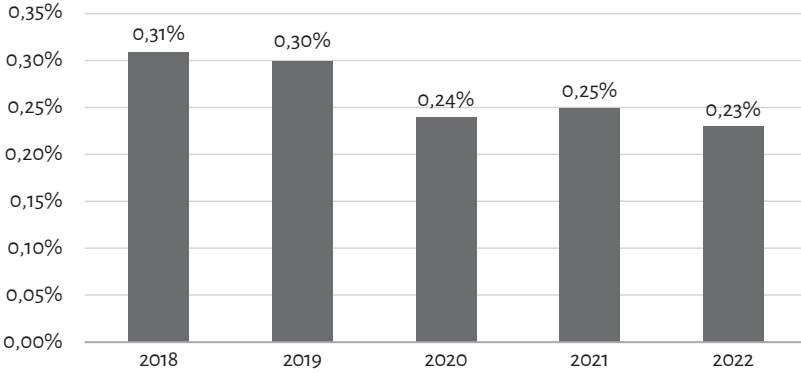
GRÁFICO 1. PRESUPUESTOS DEL MADES, INFONA Y SENAVE. AÑOS 2018-2022 (EN MILLONES DE GUARANÍES)



Fuente: Elaboración de Base-IS con datos de Ministerio de Hacienda (BOOST) y Banco Central del Paraguay (BCP).

Al sumar los presupuestos (en millones de guaraníes) de las tres instituciones, tenemos que hay una pequeña reducción: de 228.533 (2018), 241.901 (2019), 244.431 (2020), 240.654 (2021) a 227.181 (2022). El porcentaje de estas sumas en relación con el PGN se observa en el gráfico 2. Se puede apreciar una reducción de las políticas de protección del medio ambiente en comparación al resto de las políticas: del 0,31% del PGN en el 2018, el presupuesto global de las tres instituciones pasó al 0,23%.

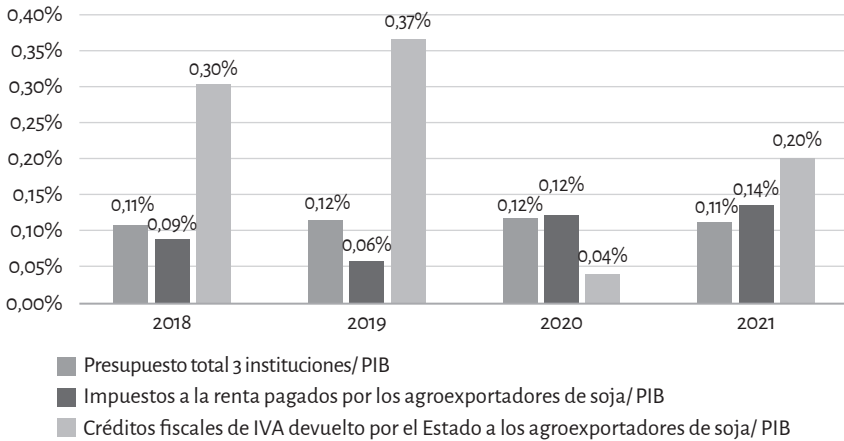
GRÁFICO 2. PRESUPUESTOS SUMADOS DE LAS TRES INSTITUCIONES (EN PORCENTAJE) DEL PGN. AÑOS 2018-2022



Fuente: Elaboración de Base-IS con datos del Ministerio de Hacienda.

En el gráfico 3 se puede visualizar cómo el Estado, en términos globales, destina más inversión a los agroexportadores de soja (vía crédito fiscal) que a las tres instituciones que deben controlar el respeto de la biodiversidad y reparar el daño realizado —entre otras causas— por el cultivo de soja (vía contaminación, deforestación).

GRÁFICO 3. COMPARACIÓN (EN PORCENTAJE) DEL PIB DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO PARA MADES, INFONA Y SENAVE CON EL CRÉDITO FISCAL EN IVA A LOS AGROEXPORTADORES DE SOJA Y EL IMPUESTO A LA RENTA PAGADO POR LOS AGROEXPORTADORES DE SOJA



Fuente: Elaboración de Base-IS con datos del Ministerio de Hacienda.

El impuesto a la renta pagado por los agroexportadores de soja, así como también los créditos fiscales de IVA devuelto por el Estado a los mismos agroexportadores²⁹ son datos que están visibilizados en la tabla 1.

TABLA 1. AGROEXPORTADORES DE SOJA: IMPUESTO A LA RENTA Y CRÉDITOS FISCALES. AÑOS 2018-2021 (EN MILLONES DE GUARANÍES)

AGROEXPORTADORES DE SOJA				
	2018	2019	2020	2021
Impuestos a la renta	184,262	121,298	256,374	292,593
PIB	0,09%	0,06%	0,12%	0,14%
Créditos fiscales de IVA devueltos por el Estado	635,041	763,614	83,69	433,44
PIB	0,30%	0,37%	0,04%	0,20%

Fuente: Elaboración de Base-IS con datos proveídos por el Ministerio de Hacienda³⁰.

Aquí es de suma importancia remarcar los siguientes aspectos:

- Si se analiza cuánto dinero se devolvió a los agroexportadores de soja (en relación con el PIB del país) en comparación con la suma de las tres instituciones en términos porcentuales, se puede concluir que dicha «devolución» es mayor a lo que reciben las instituciones al año 2021 (0,20% frente a 0,11%). Dicho de otro modo, el Estado paraguayo invierte más dinero (casi el doble en el 2021, más del triple en el 2019) en los agroexportadores de soja en términos de «devolución de crédito fiscal por IVA» que a las mismísimas instituciones estatales encargadas de velar por la calidad de nuestros ecosistemas a nivel nacional. Es importante notar que, en el 2020, el crédito fiscal devuelto por el Estado fue considerablemente menor, por la aplicación de la «reforma» fiscal (modernización del sistema tributario) del 2019, que suprimió dicha devolución de IVA. La medida fue reinstalada durante la pandemia («Ley de Reactivación 2.0»).
- Dichas empresas agroexportadoras reciben grandísimos beneficios impositivos, lo cual hace que sus ganancias sean enormes. Sin embargo, es

29 Las agroexportadoras son principalmente: las corporaciones transnacionales que conforman el llamado «ABCD del agronegocio (ADM, Cargill, Bunge, LDC), junto con Sodrugetsvo de capital ruso, COFCO de capital chino» y agroempresas de capital brasilero. Para más información se recomienda la siguiente lectura: Leticia Arrúa, Lis García, Guillermo Ortega y Sarah Zevaco, *Radiografía del agronegocio sojero* (Asunción: Base-IS, 2020), https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2021/03/2020_Dic-Cadena-de-la-soja_compressed.pdf

30 «Solicitud #56906. Datos devolución IVA agroexportadores de soja serie 2004-2021», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 21 de octubre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/!ciudadano/solicitud/56906>

este mismo sector uno de los principales responsables del alto índice de masa boscosa perdida en el país desde hace tres décadas³¹.

RECUESTO DE AGROTÓXICOS EN PARAGUAY

Según un informe realizado por Heñói³², solamente en 2021 Paraguay importó 61.953 toneladas de agrotóxicos, entre insecticidas, herbicidas y fungicidas, en comparación con las 52.946 toneladas en 2020. Entre el 2011 y el 2021, los herbicidas importados crecieron en 375%, pasando de 8.830 t a 41.918 t; los fungicidas pasaron de 994 t a 11.302 t, un salto de 1.036%; los insecticidas aumentaron en 109%, pasando de 4.185 t a 8.732 t. En conjunto, los tres tipos de plaguicidas pasaron de 14.010 toneladas importadas a 61.953 toneladas en tan solo 10 años, un salto de 342%. Lo peor de la situación es que no existe una buena relación entre este crecimiento en la importación en la última década con el crecimiento en la superficie cultivada: en el mismo periodo de tiempo, los cultivos mecanizados de soja y maíz transgénicos solo tuvieron un incremento del 12% y 15%, respectivamente.

A pesar de los escandalosos porcentajes de importación de agrotóxicos en los últimos años, la lista larga de irregularidades con respecto a la gestión de los agrotóxicos en el país sigue. El mismo estudio de Heñói indica que, según la Dirección de Agroquímicos del Senave, Paraguay tiene registrados y habilitados 4.182 productos, en cinco categorías de registro distintas, que contienen 285 principios activos diferentes. Sin embargo, el ente solamente ha definido el perfil de 43 principios activos. Entre aquellos con perfil no definido se encuentran sustancias peligrosas, como el paraquat, prohibido en 58 países³³.

La falta de información referente a sustancias tóxicas que afectan al estado de aguas, ya sean superficiales o subterráneas de los registros de la Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos del MADES, debida a la poca diligencia e inacción de la institución, trae aparejada como consecuencia la imposibilidad de encarar un problema que afecta a toda la población paraguaya³⁴.

31 Para ampliar la información sobre la responsabilidad del agronegocio en la deforestación se recomienda: Guillermo Ortega, Perla Álvarez Brítez, Gervasio Apipé et al., *Con la Soja al Cuello 2020: Informe sobre agronegocios en Paraguay* (Asunción: Base-IS, 2020), <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2020/11/ConLaSojaalCuello2020-versionweb-2-compressed.pdf>

32 Heñói - Centro de Estudios, *Agrotóxicos en Paraguay. Informe para el Relator Especial sobre Sustancias Tóxicas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Dr. Marcos Orellana, 2022*, <https://henoi.org.py/wp-content/uploads/2022/10/Informe-sobre-Agroto%CC%81xicos-en-Paraguay-Centro-de-Estudios-Henoi.pdf>

33 *Ibidem*, 2. Según la Red de Acción en Plaguicidas (PAN), en Paraguay solo 11 variedades están prohibidas, muchas menos que en la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Igualmente, muy por debajo de las sustancias prohibidas en China, India, EE. UU. y la Unión Europea, con lo que el país se constituye en un receptor de productos prohibidos en otras regiones.

34 «Solicitud #59174. Contaminación de aguas», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 25 de octubre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/59174>

VISITA DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE SUSTANCIAS TÓXICAS Y DERECHOS HUMANOS

Un hecho que también cobró relevancia en el presente año fue la visita de Marcos Orellana, Relator Especial sobre Sustancias Tóxicas y Derechos Humanos de Naciones Unidas, a los efectos de realizar un monitoreo y reporte de la situación de sustancias tóxicas en el país. En octubre de 2022, como conclusión de su visita, compartió un informe preliminar³⁵ con datos resaltantes de su monitoreo.

Entre sus recomendaciones³⁶, urgió la ratificación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (más conocido como Acuerdo de Escazú), alegando que, pese a todas las leyes ambientales que posee el país, la gran mayoría no se cumple y que esto genera una desprotección de las personas frente a riesgos ambientales. Expresó su preocupación sobre la influencia indebida de las empresas en las políticas públicas respecto a agrotóxicos, remarcando que existe una Ley de «Deforestación Cero» en la región Oriental, pero se deforestan en promedio 60 ha por día y que esto se da en un contexto de inequidad territorial.

Como el 94% de las tierras agrícolas en Paraguay está destinado a la agroindustria dependiente de insumos químicos, donde el promedio de pesticidas vertido anualmente es de 4,25 litros por hectárea, expresó que «sería preocupante, aún más escalofriante, cuando se tiene en cuenta que los agrotóxicos más importados en el país son el glifosato, el 2,4-D y el paraquat, pesticidas altamente peligrosos»³⁷. Mencionó que desde el 2003 Paraguay ingresó a la lista de FAO de «países preocupantes» por su uso de pesticidas y expuso que los pesticidas, que para el agronegocio han resultado en grandes beneficios económicos, para las comunidades arrinconadas por los cultivos han resultado en la pérdida de sus territorios, enfermedades, discapacidades, muertes, conflictos sociales y judiciales, y que afectan a todos los aspectos de las comunidades a las que rodean, desde su derecho a una vida digna y sana, a una educación, a un hogar, a la alimentación, y a un medio ambiente saludable.

35 «Paraguay: aumento alarmante de uso de agrotóxicos compromete los derechos humanos, dice experto de la ONU», *Naciones Unidas*, 14 de octubre de 2022, acceso el 21 de octubre de 2022, <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/10/paraguay-alarming-increase-use-pesticides-compromises-human-rights-says-un>. «Lapidario informe preliminar de la ONU sobre sustancias tóxicas y DDHH en Paraguay», *Última Hora*, 14 de octubre del 2022, acceso el 21 de octubre del 2022, acceso el 14 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/lapidario-informe-preliminar-la-onu-sustancias-toxicas-y-ddhh-paraguay-n3028541.html>

36 «Conferencia de prensa del relator de sustancias tóxicas y derechos humanos de la ONU» [Archivo de video], *Naciones Unidas*, 14 de octubre de 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=YTXMnm6Vi4k&t=3s>

37 *Ibidem*.

ACUERDO DE ESCAZÚ

Con respecto a este Acuerdo, dos hitos importantes han tenido lugar entre marzo y abril de 2022³⁸, esto es, a cuatro años del inicio de este proceso. En primer término, en marzo del corriente se llevó a cabo la PRECOP1- Conferencia Preparatoria a la COP1 (Conferencia de Partes, por sus siglas en inglés), en la sede de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) en Santiago de Chile.

En segundo término, al haberse celebrado consecuentemente la COP1, en abril de 2022 se sentaron las bases contenidas en el mandato del artículo 15³⁹ del Acuerdo, que expresamente determina que en la primera conferencia de las partes se establecerán mecanismos operativos y administrativos para financiar los órganos establecidos en el mismo.

Es decir, el Acuerdo es hoy una realidad ineludible para el fortalecimiento de los derechos humanos y ambientales en la región⁴⁰. Sus ejes, que constituyen la clave para comprender el impacto que conllevaría en el ámbito de la defensa del ambiente en nuestro sistema interno la adopción de dicho instrumento internacional, son: 1) la consolidación del derecho a la información en cuestiones ambientales; 2) la promoción de la participación de la ciudadanía en todos los temas que afectan a su entorno de vida y salud; y 3) la garantía del acceso a la justicia, haciendo énfasis en la protección de defensores y defensoras ambientales.

En el reciente espacio de la COP1 de abril de 2022⁴¹ salieron a la luz interesantes diálogos que contribuyeron a visibilizar el hecho de que, contrariamente a lo sostenido por los oponentes⁴², no se registró un decaimiento de la economía de ninguno de los países que han adoptado el Acuerdo, ni tampoco se ha dado una fuga masiva de inversiones extranjeras o se han generado

38 Esto es, habiéndose alcanzado la cantidad necesaria de firmas ratificadoras de los Estados para su entrada en vigor ya en abril de 2021.

39 «Artículo 15: /.../ En su primera reunión, la Conferencia de las Partes: a) deliberará y aprobará por consenso sus reglas de procedimiento, que incluirán las modalidades para la participación significativa del público; y b) deliberará y aprobará por consenso las disposiciones financieras que sean necesarias para el funcionamiento e implementación del presente Acuerdo». Naciones Unidas/CEPAL, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL, 2022), 33, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/h1362/43595/S2200798_es.pdf

40 «Países de América Latina y el Caribe reafirman al Acuerdo de Escazú como herramienta fundamental para asegurar un medio ambiente sano a las generaciones presentes y futuras», CEPAL, 22 de abril de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/es/noticias/paises-america-latina-caribe-reafirman-al-acuerdo-escazu-como-herramienta-fundamental>

41 *Ibidem*.

42 Tal es así que en 2018 hubo una encarnizada contraposición manifestada por actores públicos de parte de dos Estados que sorprendentemente se encontraban entre los primeros impulsores: Perú y Paraguay. Esta postura, alentada en nuestro país por el Arzobispado de la Iglesia católica, fue principalmente sostenida por sectores cuyo modelo productivo está basado en la ganadería y el monocultivo extensivos; esto es, la explotación y el despojo ambiental. Finalmente, el Ejecutivo retiró el proyecto. La actividad de estos sectores económicos enemigos del Acuerdo de Escazú genera graves daños con el envenenamiento de las bases de la vida y la migración de poblaciones rurales campesinas e indígenas, desplazándolas de sus hábitats tradicionales y modo de vida.

menos ingresos para la población afectando la «competitividad» productiva o dado lugar a alguna otra cosa terrible como lo vaticinado maliciosamente⁴³. Al contrario, la adopción del Acuerdo de Escazú por los 12 países que lo han ratificado ha significado un avance más que relevante para comprenderlo como una mejor herramienta de gobernanza, necesaria en la región, a fin de plasmarla en políticas públicas que aseguren un ambiente sano para las generaciones futuras.

En un plazo inmediato, el Estado paraguayo debe proceder asimismo a la prevención, reparación y no repetición de las violencias cometidas en materia ambiental contra personas y comunidades. Por ello, atendiendo a todas estas razones, Paraguay ya no tiene argumentos para persistir especialmente en la falta de ratificación del Acuerdo de Escazú.

LA DEFORESTACIÓN LEGAL: LA PRINCIPAL CAUSA DE DESTRUCCIÓN DE LOS BOSQUES DEL CHACO

En la actualidad se habla de la «deforestación ilegal» como amenaza a los bosques en todo el mundo. Esto no es del todo así en muchos países y, tal vez, en la mayoría. Pero dicho caso es evidente en Paraguay, donde la ley no es aplicada de manera imparcial y existen sectores privilegiados que se benefician de su manifiesta inobservancia.

Así, las razones para tanta legalidad no obedecen al apego ejemplar a la ley por parte de quienes se han apropiado —en mayor medida de manera ilegal— de las tierras de los pueblos indígenas del Chaco⁴⁴, sino que obedecen al hecho de que existe una complicidad efectiva entre los estamentos oficiales reguladores de la actividad agropecuaria que garantiza el otorgamiento de licencias sin inconvenientes, solamente con el cumplimiento de procedimientos burocráticos y con escasa posibilidad de rechazo⁴⁵. Consecuentemente, la opción mayoritaria de los terratenientes es la de «cumplir con la ley»⁴⁶.

43 «Paraguay retira proyecto de acuerdo ambiental tras crítica de arzobispo», *Última Hora*, 2 de diciembre de 2019, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/paraguay-retira-proyecto-acuerdo-ambiental-critica-arzobispo-n2857850.html>

44 «En Paraguay hay más de 20 millones de hectáreas de tierras malhabidas», *Iniciativa Amotocodie*, 22 de septiembre de 2021, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.iniciativa-amotocodie.org/2021/09/22/en-paraguay-hay-mas-de-20-millones-de-hectareas-de-tierras-malhabidas/>

45 «Aquí todo se puede conseguir. El tráfico de tierras indígenas en el Chaco paraguayo», *EarthSight*, 30 de septiembre de 2020, acceso el 24 de octubre de 2022, <https://www.earthSight.org.uk/analysis-trafficcking-indigenous-land-in-paraguay-chaco-es>

46 «ARP celebra oportuno comunicado del Gobierno desmintiendo acusaciones», *Asociación Rural del Paraguay*, 27 de agosto de 2020, acceso el 24 de octubre de 2022, <https://www.arp.org.py/index.php/noticias-sp-28081/destacadas/2901-arp-celebra-oportuno-comunicado-del-gobierno-desmintiendo-acusaciones-sobre-deforestacion>

Esta situación ha sido constatada por Iniciativa Amotocodie, en sucesivos análisis a lo largo de más de 15 años, de los Relatorios de Impacto Ambiental (RIMA) presentados a la autoridad de aplicación de la Ley N.º 294 «De Impacto Ambiental», el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Esta ley es la que contempla el otorgamiento de la licencia o autorización para el «cambio de uso del suelo», eufemismo acuñado por la burocracia para referirse a la deforestación o destrucción o reemplazo de ecosistemas naturales que obstaculizan la implementación de actividades extractivas características del agronegocio, como son la ganadería extensiva y el monocultivo de especies agrícolas transgénicas⁴⁷.

Este proceso de aplicación deletérea de la ley primordialmente constituye una afrenta a los derechos humanos de los pueblos indígenas del Chaco y, especialmente, los de los grupos del pueblo ayoreo que vive en aislamiento voluntario en los remanentes boscosos aún existentes⁴⁸.

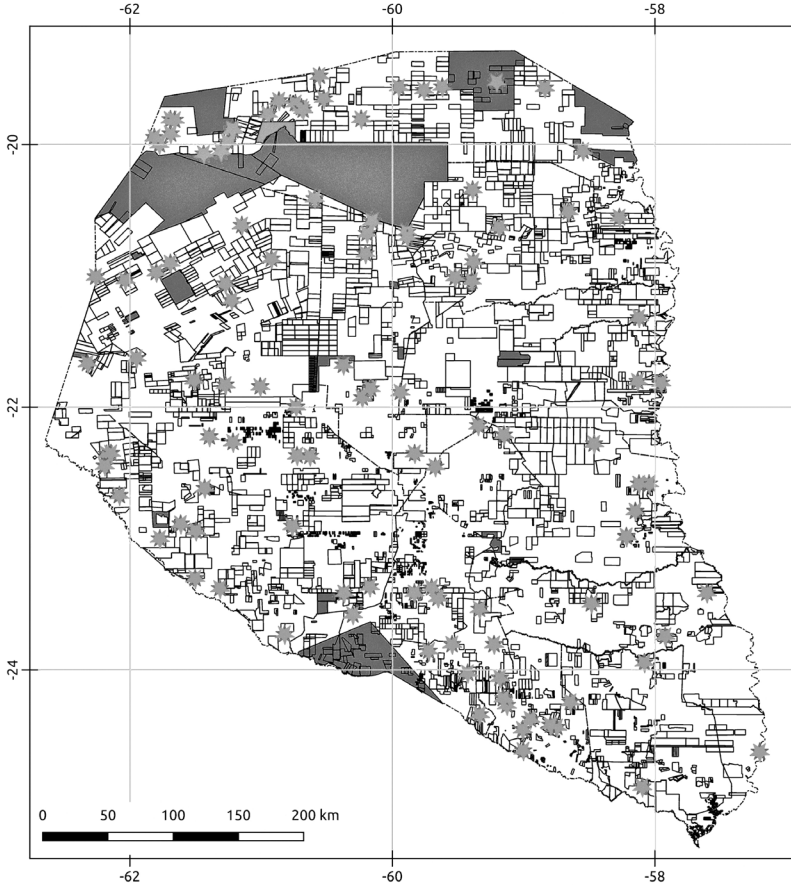
El mapa 1 presenta, por departamento y por distrito, la superficie aprobada para la deforestación o «cambio de uso de suelo». Lo que expone, en realidad, es la situación de amenaza de destrucción que pesa sobre esos territorios y sus ecosistemas. En síntesis, 192.140 hectáreas podrán ser deforestadas en el lapso de los próximos 2 años, sumándose al promedio anual calculado por el MADES de unas 264.000 hectáreas al año⁴⁹.

47 «No es deforestación, sino "cambio de suelo"», *ABC Color*, 11 de julio de 2018, acceso el 24 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/no-es-deforestacion-sino-cambio-de-suelo-1720685.html>

48 «Los ayoreo: los últimos aislados fuera de la Amazonía», *International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA)*, 13 de julio de 2021, acceso el 24 de octubre de 2022, <https://www.iwgia.org/es/paraguay/4434-los-ayoreo-los-%C3%BAltimos-aislados-fuera-de-la-amazon%C3%ADa.html>

49 «Nuevas áreas de deforestación en el Chaco paraguayo», *Mongabay*, 19 de julio de 2019, acceso el 24 de octubre de 2022, <https://es.mongabay.com/2019/07/nuevas-areas-de-deforestacion-en-el-chaco-paraguayo/>

MAPA 1. MAPA GENERAL DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS CAMBIOS DE USO DEL SUELO (DEFORESTACIÓN, CAMBIO DE ACTIVIDAD PRODUCTIVA, ADECUACIÓN Y EXPLORACIÓN-EXPLORACIÓN MINERA) PLANIFICADOS DURANTE EL PERIODO DE OCTUBRE DE 2021 A OCTUBRE DE 2022



Cambios de uso planificados

- ★ RIMA presentados entre octubre 2021 y octubre 2022
- Bloque San Alfredo, Ocho A. S. A.
- Áreas silvestres protegidas
- ▤ Distritos del Chaco
- Catastros
- Servicio Nacional de Catastro



Fuente: Iniciativa Amotocodie.

CASOS OCURRIDOS EN 2022

ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS: CONFUSIONES EN CUANTO A SU PROTECCIÓN

Tal como se mencionó en el último artículo sobre el derecho a un ambiente sano, en el presente año se repite esta situación de reacciones parciales, dependiendo de quienes serían los beneficiarios ante intervenciones en áreas silvestres protegidas⁵⁰.

En octubre de 2022, la Cámara de Diputados dio media sanción al proyecto de ley «que modifica los artículos 4 y 6 de la Ley N.º 5723/2016 que declara como área silvestre protegida bajo dominio público al Parque Nacional Médanos del Chaco»⁵¹, con el fin de autorizar a empresas privadas a realizar la prospección y explotación de minerales e hidrocarburos. Entre los argumentos que apoyan la explotación se encuentran iniciativas anteriores en las cuales se detectaron pozos de gas natural que aún no fueron comercialmente explotados⁵². Todo esto se da en un contexto de suma importancia, dado que el Parque Nacional Médanos del Chaco contiene un ecosistema único y muy frágil a posibles intervenciones, con muestras representativas naturales, culturales y étnicas.

La relevancia de los médanos radica en que estos albergan y protegen un ecosistema único, que poseen un relieve tubularmente elevado, sobresaliente en todo el oeste chaqueño. Este tipo de relieve ha sido el causante de periodos de intensa actividad geomorfológica⁵³, es decir, hace alusión al viento, al arrastre de sedimentos y al tiempo geológico que necesita para la formación de los médanos. Protege un acuífero de gran importancia, Yrenda, reserva de agua dulce del Chaco y es el que abastece a comunidades que viven en el territorio.

La zona ha sido escenario de batallas durante la Guerra del Chaco, donde la Picada de la Desesperación constituye un espacio histórico y es territorio ancestral de dos pueblos indígenas: la comunidad Pykasu, de los guaraní ñandéva en la porción suroeste del parque; y al norte, parte del territorio del pueblo ayoreo⁵⁴ que se encuentra hasta hoy día en aislamiento voluntario.

50 Se mencionaban dos casos de relevancia en áreas silvestres protegidas con diferentes finales ante situaciones que alteran áreas de conservación. Uno de ellos hacía referencia a la denegación a familias campesinas de Marina Kué al acceso a tierras, con el fundamento de la preservación de bosques y por contraponerse a la Ley de «Deforestación Cero». Achucarro *et al.*, «Escenario de crisis climática...

51 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 20 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/125474>

52 «Pretenden vulnerar Parque Médanos del Chaco para la explotación de hidrocarburos», *ABC Color*, 13 de octubre de 2022, acceso el 13 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/chaco/2022/10/13/pretenden-vulnerar-parque-medanos-del-chaco-para-la-explotacion-de-hidrocarburos>

53 Sistema de Información Ambiental, *Plan de Manejo - Parque Nacional Médanos del Chaco 2017-2027*, 2017, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://apps.mades.gov.py/siam/portal/area-protegida/27>

54 *Ibidem*.

La sanción de esta ley marcaría un funesto antecedente no solo en la protección de las áreas silvestres protegidas, sino que también constituye otro episodio en la vulneración de los derechos de comunidades indígenas, desplazándolas de sus territorios, perdiendo cultura e identidad en el proceso. Paradójicamente, mientras en el marco de sus relaciones internacionales el Estado paraguayo adopta compromisos contra el cambio climático, como el de garantizar bienes sustentables de las áreas naturales, en el ámbito interno impulsa proyectos de ley que habilitan la destrucción de ecosistemas frágiles como los médanos.

VIOLACIONES A LOS DERECHOS AMBIENTALES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA NACIÓN YSHIR

En el 2018 se lanzó oficialmente la elaboración del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) del distrito de Bahía Negra, siendo un ambicioso proyecto de la Municipalidad de Bahía Negra que involucra un volumen de recursos de alta relevancia para la zona. Al proceso de elaboración del POUT fueron invitadas a participar las comunidades de la nación yshir, organizadas en Unión de Comunidades Indígenas de la Nación Yshir (UCINY).

Sin embargo, los criterios, así como los requerimientos técnicos y presupuestarios para trabajar la consulta con las comunidades no estuvieron planificados desde el inicio. Así, ante el hecho de que debía realizarse la consulta a los pueblos indígenas, se tuvo que abordar la situación con una metodología y recursos sobrevinientes a la planificación inicial, que finalmente terminaron por no incluir a la totalidad del pueblo. Pero, además, la participación parcial de gente del pueblo yshir permitió ver que el proceso en sí está viciado de irregularidades.

Cuando se comenzaron a elaborar los instrumentos legales sobre los cuales se volcó el trabajo en terreno y las consultas realizadas, la UCINY se percató de que se llevaría a la práctica un proyecto distinto al consensuado por parte del pueblo yshir que había participado de la consulta. Esta situación avasalla sus derechos territoriales y de vivir en un ambiente sano, con nefastas consecuencias para la vida indígena yshir, además de viciar totalmente la consulta realizada.

Además de no preservar los recursos naturales tan valorados y vitales para la supervivencia del pueblo, se pretende la construcción de un puerto en el límite con una de las comunidades indígenas yshir; con el agravamiento de que la dimensión del mismo es aún mayor a la inicialmente planteada.

Se registra, por tanto, un agrandamiento mayor de la zona portuaria, sin zona de retiro, produciendo riesgos mayores de seguridad (perturbación del camino de la escuela de niños, niñas y jóvenes yshiro) y contaminación del agua del río del cual se abastecen las comunidades; a una distancia de extracción muy cercana al lugar en el cual funcionaría el puerto con todos sus lógicos desechos de funcionamiento. Esto, en términos ambientales, implica procesos que generan erosión sin muro de contención, además de afectaciones sanitarias (más barcos río arriba bombeando agua con descarga de gasolina, por ejemplo).

Antes del 2018, al momento de discutir en terreno el POUT, el Paraguay no contaba con una disposición reglamentaria del derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado. Sin embargo, el proceso no debía desconocer lo que se ha desarrollado en la materia⁵⁵.

Es más, al momento de desarrollo del POUT, específicamente en la fase de elaboración de las ordenanzas municipales que recogerían el proyecto, Paraguay ya contaba con un decreto presidencial que recogía lo necesario para que proyectos de esta envergadura sean considerados bajo dichos procedimientos. El Decreto N.º 1039/2018 obliga al Gobierno central, municipios, entes públicos y entes privados a aplicar estos procedimientos de consulta establecidos, más aún, en proyectos de esta envergadura, resaltando un punto de fundamental importancia: el proceso de consulta y consentimiento es expresamente vinculante para el Estado. Pero, concretamente, nada de lo contemplado en dicho decreto fue llevado adelante por el Estado.

Los yshiro han elevado su voz de protesta: han presentado a los consultores del POUT los puntos que necesariamente deben ser incluidos y cómo hacerlo; han remitido notas a las instituciones involucradas, donde expresan todos los puntos de afectación de sus derechos territoriales y ambientales, y han solicitado corregir las ordenanzas puestas a consideración en una mesa de trabajo. El MADES realizó una visita al territorio el 3 y 4 de mayo de 2022 junto al Instituto Paraguayo del Indígena, la Secretaría Técnica de Planificación y la empresa consultora responsable de elaborar el Relatorio de Impacto Ambiental (RIMA).

La impugnación del pueblo indígena señala como una de las violaciones la falta de acceso a la información en un lenguaje entendible y de buena fe, atendiendo a que el documento debatido en dichos actos públicos no ha sido facilitado con anterioridad a los yshiro en un formato accesible y expuesto en un lenguaje amigable a todas las personas interesadas.

55 Decreto N.º 1039/2018 «Por el cual se aprueba el Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan el Paraguay», *Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas*, acceso el 27 de octubre de 2022, https://fapi.org.py/wp-content/uploads/2019/01/DECRETO1039_syoierke.pdf

Los yshiro también formularon objeciones verbales y por escrito con respecto a las propuestas del POUT en sí, ante las afectaciones proyectadas. En junio de 2022, la UCINY presentó a las autoridades un borrador de ordenanza que recupera la omisión que se realizó pese a los acuerdos.

Actualmente, el proceso del POUT de Bahía Negra se encuentra paralizado, según ha sido informado verbalmente por funcionarios del MADES. No obstante, aún no existen respuestas oficiales ante las objeciones planteadas por el pueblo yshir en defensa de sus derechos ambientales y territoriales, razón por la cual, concretamente, los proyectos de ordenanza todavía se encuentran en trámite.

VIOLACIONES A LOS DERECHOS AMBIENTALES DE LA COMUNIDAD INDÍGENA PAYSEYAMEXYEMPA' A, DEL PUEBLO ENXET

La comunidad indígena Payseyamexyempa'a (Colonia 96 y Buena Vista), del pueblo enxet, está ubicada a 357 km de Asunción, por Ruta PY05 «General Bernardino Caballero», entre los distritos de Pozo Colorado y Concepción y luego, desde esa ruta, a 55 km al norte, en el departamento de Presidente Hayes.

El difícil acceso a la misma, debido a la no disponibilidad de un camino en buenas condiciones y de los servicios más básicos —como agua, salud y educación—, la coloca en un estado de mucha vulnerabilidad, por lo que constituye una de las comunidades indígenas más relegadas por el Estado paraguayo.

El 1 de septiembre de 2022, los líderes de la comunidad denunciaron ante el Ministerio Público la invasión en el inmueble de titularidad de la comunidad, presumiblemente cometida por un ganadero colindante, quien se encuentra realizando desmonte y alambrando una superficie que ingresa más de 100 metros en uno de los límites de la comunidad⁵⁶. La penetración ilícita en el inmueble consistiría en una superficie de unos 160 metros hacia el interior de la propiedad comunitaria titulada.

Asimismo, en lo que respecta al patrimonio natural de la comunidad dueña de su hábitat tradicional, en la misma fecha y ante la Unidad Especializada en Delitos Ambientales de Villa Hayes, también se ha denunciado la afectación ambiental hecha con el desmonte y la consecuente pérdida de vida silvestre. Pero los líderes manifiestan que dicha denuncia, a casi dos meses de su realización, no ha tenido una sola repercusión en lo que se refiere a

⁵⁶ Unidad Penal Ordinaria de Pozo Colorado, Causa N.º 430/2022: *Personas innominadas s/ invasión de inmueble*, 2022.

la cesación de las consecuencias de la conducta punible cometida contra el bien jurídico del pueblo enxet, protegido por el marco legal.

La pérdida del hábitat tradicional en esa parte del inmueble debido al desmonte sería irreparable. A pesar de la denuncia y la insistencia por escrito con carácter de urgencia, no se ha realizado ninguna diligencia, ni siquiera la ratificación de las víctimas, habiendo transcurrido, a la fecha de redactar el presente informe, dos meses desde la recepción de la denuncia por parte del Ministerio Público. El silencio y la inacción del Ministerio Público desde las unidades fiscales involucradas en el caso constituyen una abierta violación al derecho de acceso a la justicia de la comunidad indígena Payseyamexyempa'a, del pueblo enxet.

CONCLUSIONES

En el periodo que se informa, se pudieron evidenciar mecanismos y medidas de adaptación en la promoción de falsas soluciones como medidas de mitigación al cambio climático. En tal sentido, se puede constatar que el interés invocado en la producción del H₂ verde y biocombustibles no recae necesariamente en un genuino interés ambiental y ecológico, sino más bien en negocios, ya que mientras tanto se promueve el ingreso de la pongamia, especie exótica instalada en uno de los ecosistemas más frágiles. En este orden, también se ha podido contrastar cómo las ideas respecto a las bondades de los monocultivos de eucalipto no son tales.

Respecto a los agrotóxicos, se mantienen los escandalosos porcentajes de su importación, muchos de ellos con perfil no definido y prohibidos en otros países. La falta de información por parte de la autoridad de aplicación impide un abordaje diligente de la problemática.

Los pueblos indígenas siguen siendo víctimas de la deforestación de sus territorios, amparada en visos de legalidad, mientras se impulsan iniciativas legislativas que permitan autorizar a empresas privadas a realizar la prospección y explotación de minerales e hidrocarburos, en detrimento del balance ecológico de sus territorios. Contrariamente, el Estado sigue dando largas respecto a su ineludible obligación de ratificar el Acuerdo de Escazú.

En materia presupuestaria, se constató que el presupuesto de las instituciones encargadas de velar por la calidad de nuestros ecosistemas ha experimentado una reducción en los últimos cuatro años.

A pesar de este panorama poco favorable, se destaca de manera positiva la visita del Relator Especial sobre Sustancias Tóxicas y Derechos Humanos de Naciones Unidas.

RECOMENDACIONES

Por una cuestión de vigencia, se reiteran recomendaciones de informes anteriores.

- Sancionar y promulgar una Ley de «Deforestación Cero» para el Chaco.
- Eliminar los privilegios otorgados a algunos sectores de producción por sobre otros en detrimento al principio de igualdad, no discriminación y con consecuencias en el disfrute del derecho a un ambiente sano.
- Ratificar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Acuerdo de Escazú).
- Regular, supervisar y fiscalizar las actividades tendientes a producir un impacto en el ambiente, en especial, las que se encuentran afectando potencialmente a comunidades vulnerabilizadas, dotando de una inversión suficiente y un procedimiento efectivo.

Guillermo Achucarro

Msc en Hidrología. Ing. Ambiental. Investigador en el área de Políticas Climáticas y Transición Energética en Base-IS. Docente universitario.

Contacto: guillermo.achucarro@gmail.com

Miguel Lovera

Ingeniero agrónomo, especialista en conservación *in situ* de especies vegetales agrícolas. Actualmente se desempeña como coordinador general de Iniciativa Amotocodie.

Contacto: miguel.lovera@iniciativa-amotocodie.org

Sara Montiel

Tesista de la carrera de Ingeniería Ambiental de la Universidad Nacional de Asunción y actualmente apoyando en el funcionamiento y fortalecimiento de la Red de Semillas en el Centro de Estudios Heñói.

Contacto: sara.montiel12@gmail.com

Natalia Rodríguez

Abogada de derechos humanos. Actualmente responsable en el Área de Casos, Litigios e Incidencias de Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco.

Contacto: nrodriguez@tierraviva.org.py

DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN
Y NUTRICIÓN ADECUADAS

Hambre, hambruna y desnutrición por culpa de unos pocos



El modelo productivo de los agronegocios continuó produciendo grandes impactos negativos en los territorios. Dos hechos socioeconómicos tuvieron directa incidencia en el disfrute del derecho a la alimentación: el crecimiento de la pobreza (26,9%) y la pobreza extrema (3,9%), por una parte; y la inflación interanual (de octubre 2021 a septiembre 2022) fue de 9,3% en general, pero en alimentos fue de 12,9%. La prolongada sequía que afectó al país se suma a este escenario desfavorable.

Palabras claves: *soberanía alimentaria, dependencia alimentaria, agricultura campesina familiar, comunidades indígenas, ollas populares.*

Inés Franceschelli

HEÑÓI

Miguel Lovera

INICIATIVA AMOTOCODIE

El análisis de la situación del derecho en 2022 inicia con un recordatorio del proceso que tiene graves impactos en Paraguay. Se continúa con un recuento de las principales normativas. Se mencionan los datos recientes de las Naciones Unidas, en los que se evidencia el empeoramiento de la vigencia del derecho en el Paraguay y la región; se presenta la primera medición oficial del Paraguay de la inseguridad alimentaria y, finalmente, se evalúan las políticas públicas orientadas al derecho, como el Programa de Vigilancia de Alimentos (PVA), el programa de monitoreo de residuos tóxicos en alimentos vegetales y el Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI).

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

¿CÓMO LLEGAMOS A ESTO?

Evolución de la preocupación mundial

En los años 40 del siglo XX, recién terminada la II Guerra Mundial, los principales desafíos que enfrentaba la recientemente creada Naciones Unidas eran el combate al hambre y la búsqueda de la vigencia del derecho a la alimentación adecuada y saludable, que es el derecho que tiene cada uno a alimentarse con dignidad¹.

Muchas iniciativas vinieron desde entonces en la búsqueda de resolver estos desafíos: se crearon la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas, el Consejo Mundial de Alimentación, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), y se realizaron innumerables encuentros, conferencias y cumbres.

Fue justamente en el Foro por la Seguridad Alimentaria de 1996, en Roma, cuando la Vía Campesina propuso que, en lugar de derecho a la alimentación, deberíamos pensar en el concepto de soberanía alimentaria. Este concepto, a diferencia del enfoque de derecho, piensa en el interés colectivo (en lugar del individual); en quiénes son los proveedores de alimentos, y en el modo de producirlos y distribuirlos.

Independientemente del enfoque de análisis, la alimentación humana está hoy entre los temas más debatidos en todo el mundo. Pasadas más de siete décadas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el hambre y la inseguridad alimentaria siguen impactando a millones de personas: 750 millones de personas tienen hambre y 2.000 millones no saben qué van a comer mañana.

1 En términos de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), se trata del derecho a tener acceso continuo a los recursos que le permitirán producir, ganar o poder comprar suficientes alimentos no solamente para prevenir el hambre, sino también para asegurar la salud y el bienestar. FAO, ¿Qué es el derecho a la alimentación?, <https://www.fao.org/right-to-food/resources/resources-detail/es/c/50447/>

Causas del hambre y la inseguridad alimentaria

En el mundo, el hambre y la inseguridad alimentaria se encuentran en aumento ininterrumpido desde 2015, disparándose su incidencia desde 2019². La brecha de género para estos males también se ha ensanchado: en 2021, el 31,9% de las mujeres de todo el mundo sufría inseguridad alimentaria moderada o grave, frente al 27,6% de los hombres³. Este panorama se origina en varios factores confluyentes: el crecimiento exponencial de la desigualdad; la expansión de la hegemonía del sistema agroalimentario industrial, promovido por los agronegocios; la crisis pandémica, en especial el impacto de la cuarentena en las cadenas de suministro; los extremos climáticos cada vez más frecuentes, y las sanciones estadounidenses y europeas a Rusia, que han dificultado la provisión de fertilizantes y cereales desde ese país, están entre esos factores. Sus consecuencias se hacen visibles en la suba del costo de alimentos, la inflación y la crisis financiera en general.

Problemas causados por unos pocos

Es necesario mirar con especial atención los problemas estructurales, es decir, la forma como se ha organizado el sistema agroalimentario mundial, con semillas e insumos en manos de un oligopolio cada vez más pequeño, concentración creciente de la tierra, disminución de la agrobiodiversidad a unos pocos rubros, varios de ellos modificados genéticamente, cadenas de suministro globales, industrialización masiva que genera alimentos de pésima calidad y un proceso de «supermercadización» global, que se reserva la mayor parte del espacio comercial para los alimentos, controlando así sus precios, calidad y acceso. Ese modelo productivo de los agronegocios genera grandes impactos negativos en los territorios, partiendo de la deforestación; la contaminación de suelos, aguas subterráneas y en superficie, de aire; la destrucción de ecosistemas enteros y su biodiversidad; el desplazamiento y empobrecimiento de la población, extinción de lenguas, de culturas y conocimientos. Desde 2019, el informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático responsabiliza al sistema agroindustrial hegemónico como el principal contribuyente en la generación de gases de efecto invernadero⁴.

Es tan grave el impacto del avance de ese modelo, y tanta su responsabilidad en el empeoramiento de la situación alimentaria, que el Relator sobre el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas lo mencionó en su reciente informe a la Asamblea General:

La razón por la que el mundo sigue en crisis alimentaria hoy en día y se enfrenta a la amenaza de un aumento de las tasas de hambre, hambruna y

2 FAO, *Hambre e inseguridad alimentaria*, <https://www.fao.org/hunger/es/>

3 *Ibidem*.

4 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Calentamiento global de 1,5°C*, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf

malnutrición no es solo por la pandemia. También se debe a que muchos gobiernos e instituciones internacionales no han escuchado a las comunidades más vulnerables ni han respondido a sus demandas. Se han negado a cooperar y coordinar, y han decidido, en cambio, permitir los negocios agroalimentarios y la especulación financiera⁵.

Impacto en el Paraguay

Nuestro país está impactado duramente por esta realidad. El avance de los agronegocios y el impacto negativo que ello conlleva en los territorios campesinos e indígenas han sido ampliamente analizados en los sucesivos informes anuales de la Codehupy, año tras año.

Dos factores socioeconómicos tienen directa incidencia en la vigencia del derecho a la alimentación, y ambos golpean duramente a la población paraguaya durante el periodo observado (noviembre 2021 a octubre 2022).

- **Aumento de los distintos tipos de pobreza.** Crecieron la pobreza (26,9%) y la pobreza extrema (3,9%), que se expresa con mayor rigor en el área rural (7,9%); la pobreza multidimensional alcanzó al 8,98% de la población urbana y al 40,94% de la población rural⁶.
- **Inflación en alza.** La inflación interanual (de octubre 2021 a septiembre 2022) fue de 9,3% en general, pero en alimentos fue de 12,9%⁷. Al cierre del presente informe, el Banco Central del Paraguay (BCP) anunció⁸ que las proyecciones indicaban que el año 2022 terminará con la mayor inflación en décadas, siendo las subas de los combustibles y de los alimentos las de mayor aumento (50% y 20%, respectivamente). Estos índices, inusuales en la dinámica económica del Paraguay, impactan en el acceso de las familias a los alimentos.

Estos factores se reflejan en una reducción del consumo en general, que en junio de 2022 alcanzó una variación interanual de -6,0%, destacándose en los rubros alimentarios, incluyendo carnes, lácteos y panificados⁹. Seguramente, la disminución de la disponibilidad de alimentos originada en la prolongada sequía que afectó al país se suma a este escenario desfavorable para la vigencia del derecho.

5 Naciones Unidas, *El derecho a la alimentación y la pandemia de enfermedad por coronavirus*, 18 de julio de 2022, <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/a77177-right-food-and-covid-19-pandemic-interim-report-special>

6 Instituto Nacional de Estadística (INE), *Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) 2022*, <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?coddec=MTk5>

7 Banco Central del Paraguay, *Informe de inflación (IPC) - Septiembre 2022*, <https://www.bcp.gov.py/informe-de-inflacion-mensual-i362>

8 «BCP prevé cierre del 2022 con la mayor inflación en más de 10 años», *Última Hora*, 19 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/bcp-preve-cierre-del-2022-la-mayor-inflacion-mas-10-anos-n3029251.html>

9 Banco Central del Paraguay, *Estimador de Cifras de Negocios (ECN) 2022*, <https://www.bcp.gov.py/estimador-cifras-de-negocios-ecn-i470>

LEGISLACIÓN: ENTRE INICIATIVAS, PROPUESTAS EN TRÁMITE Y ESTANCADAS

Durante el periodo observado, permanecieron en trámite numerosas iniciativas que pretenden ayudar con la vigencia del derecho a una alimentación adecuada, se sancionaron normas y surgieron nuevas propuestas. Analizaremos aquí las principales y mencionaremos también los proyectos encajonados hasta ahora, así como dos relevantes.

Ley con sanción

LEY N.º 6945/2022, DE COMEDORES Y CENTROS COMUNITARIOS¹⁰. Fue presentada en marzo de 2022, sancionada en junio y promulgada en julio. Sin embargo, aún carece de reglamentación y previsión presupuestaria. La ley establece la creación del

Programa Comedores y Centros Comunitarios, entendido como el fortalecimiento y apoyo a los Comedores y Centros Comunitarios, asistidos por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), con el objetivo de contribuir con la seguridad alimentaria, de niños y adolescentes hasta dieciocho años, personas con discapacidad, personas adultas mayores, jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad, mujeres embarazadas y población de comunidades indígenas, mediante la provisión de insumos para preparación de alimentos [...]¹¹.

Proyectos de ley presentados

PROYECTO DE LEY MARCO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY¹². Fue presentado en septiembre de 2022 por un equipo liderado por la senadora Blanca Ovelar, desde el Frente Parlamentario contra el Hambre. Tiene por objeto

asegurar el ejercicio pleno del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada, a través de estrategias para garantizar de manera permanente y sin regresiones el derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria para el disfrute de una vida sana y activa.

10 Esta ley fue ampliamente defendida por la Articulación de Ollas Populares, grupo surgido en 2020 cuando gran parte de la población urbana pasaba hambre, como red de asistencia solidaria mutua de mujeres de los bañados de Asunción. En septiembre de aquel año habían logrado la sanción de la Ley N.º 6603/2020 «De apoyo y asistencia a las ollas populares organizadas en todo el territorio de la República del Paraguay durante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del COVID-19», cuya implementación denunciaron en reiteradas ocasiones, debido a que su financiamiento no fue previsto en los sucesivos Presupuestos Generales de la Nación. Aquella primera Articulación se convirtió en la Red Nacional por el Derecho a la Alimentación, de la que participan diversas organizaciones y ollas del país.

11 Ley N.º 6945/2022, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/10535/LEY%206945.pdf>

12 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/126685>

Igualmente, en el proyecto se afirma que «representa la norma articuladora e integradora necesaria para establecer la Política Nacional del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada». Crea un Consejo Asesor de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CASSAN), integrado por seis ministerios del Poder Ejecutivo, un representante del Consejo de Gobernadores, Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (Opaci) y dos representantes de organizaciones civiles sin fines de lucro.

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ETIQUETADO FRONTAL DE ADVERTENCIA CONFORME A SU COMPOSICIÓN NUTRICIONAL¹³. Fue aprobado en Diputados en agosto de 2022 y deberá ser tratado en la Cámara de Senadores. El proyecto busca establecer la obligatoriedad del rotulado frontal de advertencia en los alimentos procesados y envasados en ausencia del consumidor y comercializados en el territorio nacional, conforme a las calorías y a su composición nutricional de azúcares, grasas saturadas y sodio. En la exposición de motivos del proyecto se afirma que «existe suficiente evidencia empírica [de] que el consumo en exceso de calorías, grasas, de azúcares y sal se relaciona con el sobrepeso, la obesidad, la diabetes, enfermedades cardiovasculares y otras enfermedades crónicas no transmisibles».

Proyectos de ley en el freezer

PROYECTO DE LEY QUE REGULA EL ROTULADO DE ALIMENTOS QUE CUENTAN CON LOS PRINCIPALES ALÉRGENOS ALIMENTARIOS¹⁴. Presentado por el diputado Carlos Portillo en fecha 23 de septiembre de 2019, con dictamen de rechazo en la Comisión de Industria y Comercio en diciembre de 2019 y Comisión de Salud en junio de 2021. Sigue esperando tratamiento.

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE NORMAS DE ETIQUETADO DE PRODUCTOS DESTINADOS AL CONSUMO HUMANO, QUE SEAN, CONTENGAN, O DERIVEN DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS Y GARANTIZA EL DERECHO A LA INFORMACIÓN DEL CONSUMIDOR¹⁵. Cuenta con dictámenes favorables de las Comisiones de Salud y Derechos Humanos, pero sigue caído desde el 2016.

13 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/117039>

14 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/118362>

15 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/106327>

Otras normas relevantes

LEY N.º 6601 QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ESPECIAL PARA LA DONACIÓN DE ALIMENTOS¹⁶. Fue promulgada en septiembre de 2020. Tiene por objeto contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población económicamente más vulnerable. Crea el Consejo Nacional para la Donación de Alimentos (integrado por seis representantes de diferentes dependencias del Poder Ejecutivo y dos representantes de organizaciones de la sociedad civil). Permite la donación de alimentos decomisados.

RESOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL (MSPBS) N.º 411/2020¹⁷. Esta resolución dispone la disminución progresiva del contenido de ácidos grasos trans (AGT) de producción industrial presentes en los alimentos que son comercializados en el territorio nacional. Esta norma forma parte de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control de la Obesidad 2015-2025, aprobada en 2016¹⁸. La resolución propone un límite al porcentaje de grasas trans en los alimentos industrializados, y establece un plazo de adecuación de entre 2 y 4 años.

REPORTES DE NACIONES UNIDAS

Ante la debilidad institucional del país, algunos datos reportados por agencias de Naciones Unidas son referencia de la situación alimentaria nacional. Debe recordarse que Paraguay no realiza censo alimentario desde 1965. En un informe de 2022, Unicef¹⁹ señala varios datos respecto al 2021.

- La **desnutrición crónica** afecta al **12,6%** de las **personas menores de 5 años** (el promedio latinoamericano es de 11,3%).
- La **desnutrición aguda** afecta al **5,7%** de las **personas menores de 5 años**.
- El **8,6%** de las **personas menores de 5 años** presentan **obesidad**; el **15,5%** padecen **sobrepeso** (el porcentaje de niñas y niños con sobrepeso en América Latina y el Caribe es de 7,5%).

16 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/117166>

17 Resolución del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social N.º 411/2020, del 8 de septiembre de 2020, «Por la cual se dispone la disminución progresiva del contenido de ácidos grasos trans (AGT) de producción industrial presentes en los alimentos que son comercializados en el territorio nacional», acceso el 10 de octubre de 2022, https://drive.google.com/file/d/ha0DO9G6Vf-b592R8k_B1T-oNJK83KCrE/view

18 MSPBS, *Estrategia Nacional para la Prevención y el Control de la Obesidad 2015-2025* (Asunción: MSPBS, 2016), <https://dvent.mspbs.gov.py/wp-content/uploads/2021/07/Estrategia-Nacional-para-la-Prevencion-y-el-Control-de-la-Obesidad-2015-2025.pdf>

19 Datos presentados por Rafael Obregón, representante de Unicef en Paraguay, durante el Foro Hambre Cero realizado en el Salón Bicameral del Congreso Nacional el 7 de septiembre de 2022. «Presentan perspectivas institucionales en "Foro Hambre Cero"», *Honorable Cámara de Senadores*, 7 de septiembre de 2022, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/10430-presentan-perspectivas-institucionales-en-foro-hambre-cero-2022-09-07-18-43-53>

- El porcentaje de **niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 19 años** que padecen **sobrepeso** alcanzó en 2021 el **21,6%**, mientras que en este grupo demográfico la **obesidad** afecta al **13%**.

La debilidad institucional paraguaya también se expresa en la debilidad o ausencia de políticas públicas que favorezcan una buena alimentación. En el mismo reporte, Unicef detalla datos provenientes de la Encuesta Global de Salud Escolar²⁰ liderada por la Organización Panamericana de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), con apoyo del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en 2017. En general, la encuesta describe malos hábitos alimentarios. Entre otros datos, se revela que el **25,1%** de las personas escolarizadas **«comieron verduras tres o más veces al día en los últimos 30 días»**, mientras que el **60,1%** **«consumieron bebidas gaseosas una o más veces al día en los últimos 30 días»**. Ya en 2017, el 32,7% de las y los escolares padecían sobrepeso u obesidad. Esta cifra creció hasta 34,6% en 2021, es decir, un promedio de incremento de medio punto porcentual por año, alarmante tendencia para la salud de nuestra población.

INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Para la FAO, «a nivel de individuo, hogar, nación y global», se consigue la seguridad alimentaria «cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana»²¹.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó en mayo de 2022, con apoyo de FAO, la primera medición de la inseguridad alimentaria en Paraguay, lo que constituye el primer esfuerzo estatal para conocer la situación alimentaria nacional desde 1965²².

Los resultados²³ de esta medición muestran que 25 de cada 100 hogares (24,63%) en nuestro país se vieron afectados por **inseguridad alimentaria moderada o grave** durante los últimos 12 meses. Esto significa que en esos hogares al menos una persona se vio obligada a reducir la calidad o cantidad de alimentos, debido a la falta de dinero u otros recursos. Por otra parte, durante los últimos 12 meses, 5 de cada 100 hogares (5,31%) se vieron afectados por **inseguridad alimentaria grave**. Esto implica que en esos hogares al menos una persona tuvo que reducir la cantidad de alimentos consumidos o, inclusive, pudo haber pasado días sin comer.

20 MSPBS, *Encuesta Global de Salud Escolar 2017*, <https://dvent.mspbs.gov.py/encuesta-global-de-salud-escolar-gshs-2017/>

21 Definición de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996. «Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) Centroamérica. Conceptos básicos», FAO, <https://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es/>

22 «Se presentó la primera e histórica medición de la inseguridad alimentaria en Paraguay», INE, 20 de mayo de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.ine.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=1162>

23 INE, *Aplicación de la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES) en Paraguay*, https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/bofs_Inseguridad%20Alimentaria%20FIES_DEH_INE.pdf

En áreas rurales, aproximadamente 29% de los hogares, es decir 29 de cada 100 hogares, se vieron afectados por la inseguridad alimentaria moderada o grave durante los últimos 12 meses; esa proporción se reduce a 22% cuando se trata de áreas urbanas. Lo mismo ocurre con la inseguridad alimentaria grave, donde se observa que la incidencia es mayor en áreas rurales (6,05%) que en áreas urbanas (4,83%).

Caazapá es el departamento con mayor incidencia de inseguridad alimentaria moderada y grave, con 37,55% y 7,95%, respectivamente. Le siguen Itapúa (33,63%) y San Pedro (26,88%). En los dos tipos de inseguridad alimentaria —moderada y grave— es Asunción quien presenta una incidencia menor, de 13,25% y 2,67%, respectivamente.

La medición muestra un claro impacto de la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave según el sexo que tiene el(la) jefe(a) de hogar. Los hogares liderados por mujeres exhiben una prevalencia de casi 29%, mientras que los encabezados por hombres tienen una incidencia del 22%. La misma forma de prevalencia se presenta en la inseguridad alimentaria grave, donde los hogares encabezados por mujeres tienen mayor incidencia de inseguridad alimentaria grave (6,96%) que aquellos liderados por varones (4,4%). La razón para esta inseguridad respondería al hecho de que las mujeres cuentan con menos recursos económicos que los hombres y, por ende, no logran satisfacer los requerimientos alimenticios familiares.

VIGILANCIA DE LA INOCUIDAD DE ALIMENTOS

Programa de Vigilancia de Alimentos (PVA)

Por Resolución N.º 887/2021²⁴, el MSPBS facultó al Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) a monitorear la vigilancia de la inocuidad de los alimentos comercializados en todo el país. Para esto, se estableció el Programa de Vigilancia de Alimentos (PVA) y se aprobó «la Matriz de Alimentos y las respectivas normativas de referencia a ser aplicadas para las determinaciones de análisis fisicoquímicos y microbiológicos, a ser realizados a las muestras recolectadas en el marco del Programa de Vigilancia de Alimentos»²⁵. El programa se considera una política pública articulada que promueve la inocuidad y la calidad de los alimentos procesados²⁶, para elevar la calidad de vida de la población.

24 INAN, *Resolución S. G. N.º 887*, <https://drive.google.com/file/d/13y64nWk48sFnL4Aeo71q49LvjpYFOht/view>

25 *Ibidem*.

26 Alimentos categorizados en: leche pasteurizada de origen nacional, leche en polvo, manteca, yogur y bebidas lácteas fermentadas, agua mineral y/o mineralizada sin gas, bebidas y jugos con edulcorantes artificiales, crema de leche pasteurizada, pastas frescas con o sin relleno, helados, queso Paraguay, alimentos preparados listos para el consumo, comidas congeladas, especias de baja humedad, hamburguesas.

Las muestras fueron recolectadas aleatoriamente por el INAN en todo el territorio nacional durante el 2021. Fueron incluidos en el estudio 407 alimentos, evaluados según criterios fisicoquímicos y/o microbiológicos.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN SEGÚN CRITERIOS FISICOQUÍMICOS²⁷. El 5% de las 145 muestras de alimentos evaluadas resultaron **no conformes**. El criterio fisicoquímico más vulnerable fue la humedad en el caso del queso Paraguay, ya que el 35% de las muestras demostraron estar en disconformidad según los rangos de referencia establecidos. La acidez de los lácteos resultó conforme en la totalidad de las muestras. La conformidad de edulcorantes como aspartame, sacarina y acesulfame K, en alimentos con edulcorantes artificiales, presentó niveles adecuados en todas las muestras. Las muestras de agua mineral o mineralizada sin gas fueron evaluadas según pH, materia orgánica y nitritos, resultando todas conformes a la norma técnica vigente.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE CRITERIOS MICROBIOLÓGICOS²⁸. El 25% de las muestras resultaron **no conformes**. El grupo de alimentos con mayor cantidad de resultados no conformes fue el de alimentos preparados listos para el consumo (38% de los mismos resultaron no conformes en al menos una determinación microbiológica realizada). La mayoría de estas muestras debieron el resultado no conforme al recuento de coliformes totales, indicador de higiene inadecuada o deficiente. Entre las muestras se hallaban comidas preparadas sin tratamiento térmico (ensaladas, sándwiches, ensaladas de frutas, entre otras) y con tratamiento térmico (pastas, arroces, postres cocidos, entre otras). Se encontró una proporción mayor de resultados no conformes en alimentos sin tratamiento térmico en comparación a aquellos con tratamiento térmico (60% vs. 44% en comidas sin y con tratamiento térmico, respectivamente).

Monitoreo de residuos peligrosos

El PVA no incluye la evaluación de frutas y verduras, ni las de producción nacional ni las importadas legal o ilegalmente, dado que el MSPBS no contempla la toxicidad devenida del incumplimiento del periodo de carencia necesario entre la fecha de la última fumigación y la cosecha de estos alimentos. La Dirección de Agricultura Orgánica del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave) lleva adelante un monitoreo de estos residuos de venenos. En 2021, esta institución reportó haber analizado 453 muestras, encontrando residuos de agrotóxicos superando los límites máxi-

27 INAN, Informe de resultados: Determinaciones microbiológicas y fisicoquímicas de alimentos incluidos en el Programa de Vigilancia de Alimentos de Paraguay durante el año 2021, https://drive.google.com/file/d/1_ojECw44cDWLLT9Bjzh1de_BKNczBisw/view

28 *Ibidem*.

mos permitidos en 19 de ellas (4,2%)²⁹. En la tabla 1 pueden observarse las sustancias halladas en cantidades peligrosas.

TABLA 1. SUSTANCIAS EN CANTIDADES PELIGROSAS

PRINCIPIO ACTIVO	N.º DE DETECCIONES	PRODUCTO VEGETAL
Acetamiprid	1	Cebolla importada
Azoxystrobin	1	Cebolla importada
Carbendazim	2	Cebolla nacional e importada
Cletodim	1	Locote nacional
Fipronil	2	Manzana importada (1), papa importada (1)
Thiodicarb	10	Cebolla importada (2), tomate importado (6), manzana importada (1), papa importada (1)
Propiconazole	2	Cebolla nacional (1), locote nacional (1)

Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por el Senave.

Destacamos que el Ministerio de Salud debe hacerse cargo de evaluar el contenido de residuos de agrotóxicos en todos los alimentos de origen animal y vegetal. La presente distorsión en el mandato institucional en sí representa una amenaza a la salud pública.

PROGRAMA ALIMENTARIO NUTRICIONAL INTEGRAL (PANI)

Diseñado en 2005, el Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI)³⁰ fue implementado efectivamente a partir de 2012.

- **Objetivo.** Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población vulnerable con un enfoque integral, a través de la prevención, asistencia y el control de la desnutrición de niños y niñas menores de 5 años y mujeres embarazadas, que se encuentren en situación de pobreza, bajo peso o cualquier situación de vulnerabilidad nutricional.
- **Servicios.** Incluye: a) evaluación nutricional mensual de las personas usuarias; b) entrega de complemento nutricional consistente en 2 kilogramos de leche entera enriquecida con hierro, zinc, cobre y vitamina C; c) sensibilización a padres o tutores de niños(as) y a las propias embar-

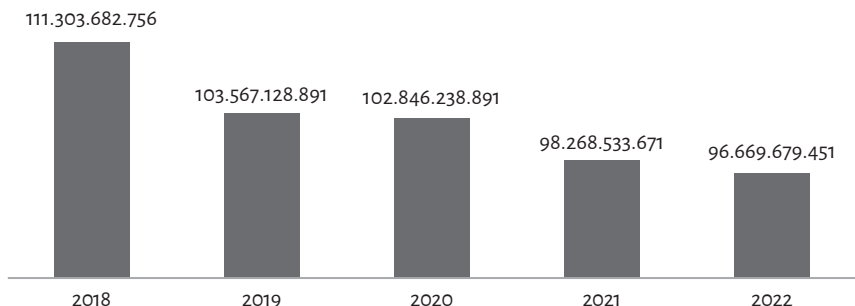
29 «Solicitud #57423. Informes mensuales de análisis de inocuidad de alimentos», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 18 de octubre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/57423>

30 «PANI brinda atención integral para frenar desnutrición», *MSPBS*, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.mspbs.gov.py/portal/23791/pani-brinda-atencion-integral-para-frenar-desnutricion.html>

zadas y puérperas sobre prácticas alimentarias y de higiene, que incluye promoción de lactancia materna y provisión de guías alimentarias.

- **Presupuesto.** El Gobierno Nacional ha recortado el presupuesto del programa en los últimos años (gráfico 1).

**GRÁFICO 1. PRESUPUESTO ASIGNADO AL PANI.
AÑOS 2018-2022 (EN GUARANÍES)**



Fuente: INAN/PANI, 2021.

Alcance. El MSPBS informa que se está implementando en Asunción, los departamentos de Concepción, San Pedro, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Alto Paraná, Central, Amambay, Canindeyú, Pdte. Hayes, Boquerón y Alto Paraguay³¹. Sin embargo, su alcance se está viendo limitado: de 88.521 personas asistidas en 2018, ha bajado a 66.842 en 2021.

Usuarios(as). En 2021, el programa alcanzó a 50.353 personas usuarias menores de 5 años. Los principales datos que arroja el *Informe de datos de usuarios del PANI a nivel país 2021*³² son:

- En la evaluación del indicador **talla para la edad en niños(as) menores de 2 años**: el 19,8% presentó talla baja y el 25,8% mostró riesgo de talla baja. En el caso de niños(as) preescolares (2 años cumplidos o más), el 10,9% presentó talla baja y el 22% riesgo de talla baja.
- En la evaluación del **estado nutricional de niños(as) preescolares (2 años cumplidos o más)**, la desnutrición estuvo presente en el 7,4% de los mismos y el riesgo de desnutrición en el 30,9%. Los casos de malnutrición por exceso (sobrepeso y obesidad) correspondieron al 15,7% de la población.

31 Programa Alimentario Nutricional Integral llega a Asunción, MSPBS, acceso el 20 de octubre de 2022, <http://portal.mspbs.gov.py/programa-alimentario-nutricional-integral-llega-a-asuncion/>

32 Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), *Informe de datos de usuarios del PANI a nivel país 2021*, https://drive.google.com/file/d/hYMb6P8WiHUwFBM6M3qW_MdprOOXPiMgM/view

CONCLUSIONES

El afianzamiento creciente del sistema agroalimentario mundial basado en monocultivos de materias primas ha producido en todo el planeta un empeoramiento de la calidad de la alimentación humana, así como un aumento de la proporción de personas que padecen hambre e inseguridad alimentaria.

En Paraguay, ese modelo económico productivo se expresa con violencia, impactando en la vigencia del derecho a la alimentación adecuada del pueblo y causando además otras violaciones a los derechos humanos. La población rural padece desplazamiento forzoso, envenenamiento y pobreza creciente. La población urbana pierde capacidad de acceso a alimentos sanos por la disminución de su producción tradicional y por la creciente dependencia de alimentos y comida ultraprocesada importados.

En cuanto a malnutrición, la situación es alarmante y su tendencia es a empeorar. Ninguna de las recomendaciones expresadas por organismos internacionales al Gobierno Nacional ha tenido respuesta oficial.

En síntesis, en términos de vigencia del derecho a una alimentación y nutrición adecuadas, Paraguay sigue acumulando una grave deuda con su pueblo.

RECOMENDACIONES

En los sucesivos informes de Codehupy sobre el derecho a la alimentación adecuada se han propuesto recomendaciones, todas vigentes. Para evitar reiteraciones innecesarias, destacamos aquí algunas más relevantes.

- Implementar la reforma agraria que dispone la Constitución Nacional, asegurando tierra y territorios para pueblos indígenas y comunidades campesinas.
- Dictar una ley de seguridad y soberanía alimentaria que contemple una reserva de alimentos que garantice el abastecimiento en base a componentes esenciales para la nutrición adecuada de la población nacional.
- Sancionar leyes de deforestación cero tanto para la región Oriental como para el Chaco, control efectivo y sanciones reales para los infractores. Restauración de la superficie boscosa funcional en todas las regiones. Limitación de la expansión de plantaciones de árboles a niveles que impidan su interacción negativa con los ecosistemas y el paisaje en general.

- Elaborar un programa de producción de alimentos con políticas públicas que aseguren transferencia tecnológica, caminos, políticas de aseguramiento de precios, acceso a mercados, seguro agrícola, estímulos al arraigo, centros de formación para jóvenes, entre otras medidas.
- Promocionar la agricultura tradicional y la agroecología como únicos caminos que permiten recuperar la agrobiodiversidad disponible para la recuperación de la salud humana. Reserva del mercado a la producción nacional tradicional y agroecológica.
- Efectuar el inmediato tratamiento del agua como un recurso nacional estratégico y derecho humano fundamental, como ya está reconocido por el Estado. Recuperar los territorios del agua, esos que la producen, almacenan, distribuyen y purifican, tales como humedales, cursos de agua y bosques. Monitoreo y control de contaminantes en aguas, y penas máximas para quienes las contaminen. Aplicar de forma efectiva la Ley de Aguas.

Inés Franceschelli

Investigadora del Centro de Estudios Heñóí. Coordinadora de la Red de Semillas Nativas Heñóí y punto focal para Latinoamérica de Forest Global Coalition.

Contacto: ineselisafranceschelli@gmail.com

Miguel Lovera

Ingeniero agrónomo. Especialista en conservación *in situ* de especies vegetales agrícolas. Actualmente se desempeña como coordinador general de Iniciativa Amotocodie.

Contacto: miguel.lovera@iniciativa-amotocodie.org

DERECHO A LA EDUCACIÓN

«Ideología de género» y porvenir de la Transformación Educativa



El proceso de Transformación Educativa Paraguay 2030 enfrentó este año la presión de grupos y organizaciones que, apelando a un discurso antigénero, apuntan a cancelar el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos. Al mismo tiempo, la vigencia en el MEC de la Resolución N.º 29664/2017 funciona como un obstáculo para avanzar hacia la realización del derecho a la educación.

Palabras claves: *derecho a la educación, Transformación Educativa, género, grupos antiderechos, educación en derechos humanos.*

Ramón Corvalán

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA, PARAGUAY

En este artículo se abordará la situación del derecho a la educación durante el 2022, con énfasis en la educación en derechos humanos, proceso que se constituye como un componente del referido derecho¹. Debe recordarse que el MEC, en el mes de octubre del 2012, a través del Viceministerio de Culto y su Dirección de Derechos Humanos, había presentado el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh). A partir de ese año, la necesidad de su implementación integraba puntualmente las recomendaciones propias del capítulo sobre derecho a la educación del presente informe. Hasta la fecha, el Planedh sigue sin implementarse².

Se analizarán las declaraciones de autoridades estatales, en particular de referentes del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), así como documentos oficiales vinculados con la difusión del proceso denominado Transformación Educativa Paraguay 2030. Tanto las declaraciones como los mencionados documentos surgen en un contexto de disputa por el sentido de la educación en el que se registraron oposiciones a dicho proceso por parte de los mismos grupos conservadores que en el 2021 cuestionaron el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2019-2024, logrando dejar sin efecto el mencionado Plan, además de convocar a un proceso de revisión y elaboración de un nuevo documento con la inclusión de representantes de los grupos conservadores³.

Puntualmente, se buscará evaluar la calidad del cumplimiento por parte de autoridades del MEC de las obligaciones estatales de protección del derecho a la educación en lo relacionado con la defensa del derecho contra las violaciones por terceros, la eliminación del adoctrinamiento o coacciones por terceros, la garantía del pluralismo en los programas de estudios y la aplicación y defensa del principio de igualdad. Asimismo, se identificarán las violaciones de derechos humanos planteados en el discurso de los grupos conservadores.

1 «tanto la educación en derechos humanos, la educación para la paz y la educación para la convivencia democrática, son procesos que integran el derecho a la educación, y en este sentido, este último no solamente las contiene, sino que a su vez desarrolla los mecanismos de garantía y exigibilidad desde los cuales se nutren las tres concepciones», cf. Vernor Muñoz Villalobos y Marco Méndez Coto, *Consulta sobre la Educación Para la Paz, Convivencia Democrática y Derechos Humanos - Informe Regional* (San Pablo: CLADE, 2013).

2 Corvalán, Ramón, «¿Derecho a la educación o derecho al trabajo?», en *Derechos Humanos en Paraguay 2012* (Asunción: Codehupy, 2012), 267-275.

3 Soledad Cáceres Gasparri, Araceli Giral, Leticia Morel Burgos y Analía Martínez Aldana, «Profundización de las desigualdades y los retos históricos del Estado paraguayo con niñas, niños y adolescentes en contexto de pandemia», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 445-473.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA VS. RESOLUCIÓN N.º 29664/2017

Inicio de la contienda: audiencia pública

En marzo de 2022 se llevó a cabo una audiencia pública organizada por la Comisión de Educación, Cultura y Culto de la Cámara Baja, en la que se abordó el proceso de construcción participativa de políticas públicas relacionadas al enfoque de género. Participaron en la audiencia los legisladores Norma Camacho (PEN - Central), Sebastián Villarejo (PPQ - Capital), Rocío Vallejo (PPQ - Central) y el entonces ministro de Educación y Ciencias, Juan Manuel Brunetti, junto con su equipo técnico. En la audiencia, representantes del Frente Nacional Pro Vida y Pro Familia (FRENVIFA), así como de la organización Padres en Acción Paraguay aseguraron que el documento presentado en noviembre pasado por el MEC como un primer acuerdo no puede ser considerado en tal sentido. Por su parte, el sacerdote Jesús Montero Tirado se refirió a la imposición de la agenda de género por medio de la Transformación Educativa⁴.

Durante la audiencia pública, las mencionadas organizaciones de padres convocaron a una manifestación pacífica frente a la sede del Congreso de la Nación, a fin de expresar su rechazo a la implementación y el fomento de políticas públicas de educación que tengan contenido basado o relacionado con el enfoque de género y la ideología de género⁵ y solicitar que, en su lugar, el enfoque de familia sea el principal y transversal en el diseño de la política educativa.

Intervenciones del ministro Zárate Rojas

12 DE SEPTIEMBRE DE 2022. Miembros del Comité Estratégico para el PNTE —que representan a las Iglesias católica y evangélica, y a los padres— dirigieron una nota al ministro Nicolás Zárate Rojas, en la que expresaban «reservas y observaciones legales» al PNTE con la sugerencia de «analizar o no la continuidad del presente proceso, puesto que —en las condiciones actuales— se hallan graves impedimentos que no permiten llevar adelante un proceso de validación o aprobación del instrumento presentado». En la nota de referencia no se menciona ninguno de los argumentos que las organizaciones provida y profamilia señalan en sus manifestaciones públicas y en las redes sociales como razones para rechazar el PNTE.

4 «Autoridades del MEC y organizaciones civiles discuten el enfoque de género en la educación», *Honorable Cámara de Diputados*, 7 de marzo de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <http://www.diputados.gov.py/index.php/noticias/autoridades-del-mec-y-organizaciones-civiles-discuten-el-enfoque-de-genero-en-la-educacion>

5 «Organizaciones piden una educación basada en ciencia y libre ideología de género», *Última Hora*, 6 de marzo de 2022, acceso el 10 de septiembre de 2022, <https://www.ultimahora.com/organizaciones-piden-una-educacion-basada-ciencia-y-libre-ideologia-genero-n2990110.html>

26 DE SEPTIEMBRE DE 2022. El ministro de Educación y Ciencias responde a la nota señalando que «todas las acciones llevadas a cabo en el desarrollo del PNTE han sido realizadas en el marco de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia, según se ha señalado»⁶. Se adjuntaba a la nota un cuadro analítico elaborado por la Coordinación General del Comité Estratégico del Proyecto de Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa del Paraguay 2030, en el que se respondía a los 15 puntos planteados en la nota de los miembros del Comité Estratégico del PNTE. El cuadro analítico, a su vez, concluía que

es importante resaltar que todo lo desarrollado en el marco del Proyecto se ajusta a lo establecido en la Constitución Nacional y normativas vigentes, por lo tanto, no se encuentra ningún impedimento legal para continuar con los procesos definidos y aprobados⁷.

27 DE SEPTIEMBRE DE 2022. El ministro se presentó ante la Comisión de Educación, Cultura y Culto de la Cámara de Diputados para exponer sobre los avances logrados del Plan Nacional de Transformación Educativa. En dicha ocasión, expresó que «no hay ideología de género en el Plan Nacional de Transformación Educativa». Se puede interpretar su expresión en el contexto de la vigencia de la Resolución N.º 29664/2017 «por la cual se prohíben la difusión y utilización de materiales tanto impresos como digitales referentes a la teoría y/o ideología de género en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias», cuya derogación es recomendada por varios organismos internacionales⁸. Pero el ministro no se limitó a eso, reforzó sus expresiones proclamándose

pro vida y pro familia, ya que tuvo su formación académica en un colegio católico, razón por la cual no tiene motivo alguno para declararse «anti vida», al tiempo de manifestar que no se va a impulsar ninguna acción en contra de la Constitución Nacional y que se defenderá la Patria Potestad en las familias⁹.

Estas aclaraciones del ministro de Educación y Ciencias se hacían eco de las manifestaciones de las organizaciones denominadas profamilia respecto a que el Plan Nacional de Transformación Educativa contiene «lineamientos

6 «Carta a miembros del comité estratégico», *Ministerio de Educación y Ciencias*, 26 de septiembre de 2022, acceso el 1 de octubre de 2022, https://cdn.rcc.com.py/2022/09/h_5012558259878363937.pdf

7 «Cuadro de respuestas a Nota presentada en fecha 12/09/2022 por los Señores representantes de la Sociedad Civil en el comité Estratégico del PNTE», *Ministerio de Educación y Ciencias*, 26 de septiembre de 2022, acceso el 1 de octubre de 2022, https://www.transformacioneducativa.edu.py/_files/ugd/39c664_5f63da38ef074cb89a0eb97549b8c57e.pdf

8 En marzo del 2019, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en sus *Observaciones Finales al cuarto informe periódico del Paraguay*, había recomendado la derogación de dicha resolución. Asimismo, en el 2017, el Comité CEDAW había recomendado la derogación de la Resolución N.º 29664/2017. Por su parte, en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU) - Paraguay se incluyó entre las recomendaciones la derogación de la mencionada resolución.

9 «Titular del MEC afirma que no hay ideología de género en Plan Nacional de Transformación Educativa», *Ministerio de Educación y Ciencias*, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.mec.gov.py/?ref=301141-titular-del-mec-afirma-que-no-hay-ideologia-de-genero-en-plan-nacional-de-transformacion-educativa>

ideológicos», como la ideología de género, el enfoque de derechos, la interculturalidad y la inclusión. Puntualmente, señalan que el enfoque de derechos confiere al Estado el rol de principal garante de niños y niñas, desplazando a los padres de su legítimo ejercicio de la patria potestad.

DISEÑO DEL PLAN NACIONAL DE TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA PARAGUAY 2030 (PNTE)

En julio de 2022, en el marco del II Congreso Nacional, realizado como parte del proyecto de Diseño del Plan Nacional de Transformación Educativa Paraguay 2030 (PNTE), se presentaron dos documentos para el debate público: el *Plan Nacional de Transformación Educativa: Paraguay 2030* y *propuesta de Hoja de Ruta* y el *Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa Paraguay 2030. Segundo Acuerdo*¹⁰.

El segundo documento incluye nueve dimensiones de intervención: 1) Modelos educativos bilingües centrados en el aprendizaje, 2) Desarrollo profesional del educador, 3) Apropriación de la ciencia y la tecnología en el ámbito educativo, 4) Fortalecimiento de la educación técnica y formación profesional, 5) Gestión educativa centrada en el aprendizaje, 6) Condiciones estructurales y materiales pertinentes para el aprendizaje, 7) Evaluación e investigación educativa para la mejora continua, 8) Financiamiento educativo sostenible, 9) Fortalecimiento de la comunidad educativa: sociedad, familia y educación. En el documento aún no se plantea la cuestión curricular, tema que corresponde a una fase posterior.

De cualquier manera, en la formulación de la Visión del PNTE es posible distinguir algunas líneas al respecto:

El Paraguay se desarrolla mediante una educación transformadora que nace en comunidades educativas activas y participativas, respetuosas de los derechos humanos y de las especificidades lingüísticas, culturales y territoriales, que brindan a las personas las competencias necesarias y suficientes para su desenvolvimiento pleno a lo largo de la vida, garantizado por un pacto social sostenible. La gestión educativa es profesional y eficiente, está basada en procesos de investigación y evaluación para la mejora continua y cuenta con recursos materiales y financieros oportunos y adecuados.

La expresión «respetuosa de los derechos humanos y de las especificidades lingüísticas, culturales y territoriales» enmarcaría al PNTE en la línea de una educación en derechos humanos en cuanto a propuesta curricular que sería consistente con el derecho a la educación, pero asumir dicha definición im-

10 Ambos documentos pueden ser consultados en: <https://www.transformacioneducativa.edu.py/segundo-acuerdo>

plicará para el MEC remover, al menos, el obstáculo normativo que supone la vigencia de la Resolución N.º 29664/2017.

Se instala al respecto una importante tensión teniendo en cuenta que, desde el presidente de la República, pasando por diputados, senadores, autoridades municipales y el propio ministro de Educación, se definen en oposición a la ideología de género. La posibilidad de contar con un sistema educativo que realice pedagógicamente el derecho a la educación mediante la educación en derechos humanos depende de cómo se logra resolver dicha tensión.

PARA ENTENDER AL CUCO: QUÉ ES LA IDEOLOGÍA DE GÉNERO

Actualmente, la emergencia y la historia de la denominada «ideología de género» se encuentran bien documentadas y existe un consenso en diversas publicaciones sobre un hecho: al rastrear dicha noción, se localiza su origen «en los debates en el Vaticano y, más específicamente, en la elaboración de una contraestrategia posterior a la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo, en 1994, en El Cairo, y la Conferencia Mundial sobre las Mujeres, en 1995, en Pekín»¹¹. En este sentido, la «teoría/ideología de género» —que nada tiene que ver con las investigaciones y desarrollos conceptuales planteados en el campo de los estudios de género— es un sintagma inventado, definido y protegido en una retórica elaborada por el Vaticano y bajo la influencia de sectores ultraconservadores religiosos. Opera como dispositivo retórico con capacidad de atraer y aglutinar diversos intereses y demandas, y articular actores dispersos.

De este modo, la invención de ese sintagma se inserta en el núcleo de un proyecto ultraconservador que implicó engendrar una retórica dotada de gramática, semántica y elementos lexicales propios, ideológicamente bien estructurados, y que se constituye en la base de un discurso antigénero¹².

PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES VIOLENTADOS

En la práctica, la apelación al dispositivo «teoría/ideología de género» para rechazar la incorporación del enfoque de derechos en el diseño de políticas públicas, en tanto propuesta ultraconservadora, implica generar condiciones sociales para la violación de varios principios y derechos fundamentales.

11 David Paternotte y Roman Kuhar, «Ideología de género em movimento», *Psicología Política*, v. 18 n. 43, set/dez 2018, 503-523, http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2018000300005&lng=pt&nrm=iso&lng=pt

12 Rogério Diniz Junqueira, «A invenção da “ideologia de gênero”: a emergência de um cenário político-discursivo e a elaboração de uma retórica reacionária antigénero», *Psicología Política*, v. 18 n. 43, set/dez 2018, 449-502, http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2018000300004&lng=pt&nrm=iso&lng=pt

- El **principio democrático del pluralismo y la diversidad** que no posibilita que una única visión de mundo imponga dogmas y creencias sobre el conjunto de la sociedad, inclusive en el ámbito de las relaciones de género y sexualidad.
- La **libertad sexual** porque la libertad sexual, tanto de orientación sexual como de expresión e identidad de género, realiza el derecho de libertad general, reconocido tanto en el derecho internacional de los derechos humanos, como en nuestro derecho constitucional.
- La **protección de la dignidad humana** en tanto ella significa que la persona será respetada como un fin en sí misma y no tratada como medio para la realización de fines y valores que le son externos e impuestos por terceros; su protección implica respetar la autonomía individual.
- La **libertad de expresión y de informaciones** porque ella es esencial como posibilidad de desarrollo de la personalidad mediante la prohibición de la censura a la comunicación de los pensamientos y las convicciones de cada uno. Precisamente, en las campañas antigénero resulta habitual apelar a la diseminación de relatos falsos y calumniosos.
- La **prohibición de discriminación** porque la discriminación se materializa en el plano concreto de las relaciones sociales, mediante actitudes arbitrarias, comisivas u omisivas, originadas en el preconceito, capaces de producir violación de derechos contra individuos y grupos estigmatizados.
- Los **derechos sociales** porque los discursos y las acciones de los grupos antigénero pueden afectar negativamente los derechos sociales, al comprometer gravemente el acceso al trabajo, a la salud, al ocio; además, los discursos antigénero alimentan discursos y crímenes de odio, amenazando, real y concretamente, el propio derecho a la vida de los individuos y grupos discriminados.
- El **derecho a la educación** (enseñanza, investigación, organización curricular) porque este derecho implica la igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en la escuela, la libertad de aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento, el arte y el saber y el pluralismo de ideas y de concepciones pedagógicas. Estas finalidades y principios expresan valores democráticos de sociedades pluralistas y respetuosas de los individuos y de sus diferencias¹³.

13 Roger Raupp Rios, «Gênero e seus/suas detratores/as: "ideologia de gênero" e violações de direitos humanos», *Psicologia Política*, v. 18 n. 43, set/dez 2018, 622-636, http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X201800300012&lng=pt&nrm=iso&lng=pt

La realización efectiva del derecho a la educación no puede sostenerse en la aplicación de una norma que contradice los principios democráticos y de derechos humanos referidos. Más bien, «exige un proceso de interiorización y práctica efectiva, por parte de todos los miembros de la comunidad educativa, de principios fundamentales para la convivencia armónica, tales como la tolerancia, el respeto a la diversidad, el pluralismo y la igualdad en la diferencia»¹⁴.

CASO OCURRIDO EN 2022

ESCUELA BÁSICA N.º 354 SAN BLAS

El modo en que el MEC gestionó la situación planteada en la Escuela Básica N.º 354 San Blas, ubicada en Ciudad del Este, departamento de Alto Paraná, ilustra perfectamente la necesidad de la apropiación del enfoque de derechos por parte de las autoridades educativas.

Durante el desarrollo de una tarea en la clase de Formación Ética y Ciudadana sobre el tema «tipos de familia», un cartel presentado por estudiantes del octavo grado distinguía entre los tipos de familia a la familia homoparental. Este hecho es denunciado por una madre en las redes sociales y, posteriormente, el MEC emite un comunicado con fecha 13 de octubre de 2022¹⁵, en el que señala:

Esta Cartera de Estado ha tomado acciones legales en relación al trabajo práctico «La familia» presentado en la materia Formación Ética y Ciudadana por estudiantes del octavo grado, de la mencionada institución educativa; en ese sentido, **comunicamos que se dispone la apertura de un sumario administrativo al director y docente involucrado**, a los efectos de esclarecer los hechos denunciados y **tomar las medidas disciplinarias correspondientes**. [negritas del original]

Luego, en el mismo texto del comunicado, el MEC aclara:

[...] ratificamos que **no existen ni se han aprobado materiales educativos oficiales con contenido de ideología de género para su uso pedagógico en las aulas**, recordando la vigencia de la **Resolución N° 29.664/2017 “Por la cual se prohíbe la difusión y utilización de materiales impresos y digitales, referentes a la teoría o ideología de género en instituciones educativas”**. [negritas del original]

14 «Discriminación por orientación sexual e identidad de género en ambientes escolares; protección del derecho a la igualdad y del libre desarrollo de la personalidad; corresponsabilidades en el desarrollo educativo de los menores de edad», Sentencia T-478 de 2015, *Sala Quinta de Revisión - Corte Constitucional*, República de Colombia, <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Comunicado%20de%20Prensa%20T-478-15.pdf>

15 «Importante. Información sobre lo acontecido en la Escuela...» [Tweet], Ministerio de Educación y Ciencias (@MECpy), 13 de octubre de 2022, <https://twitter.com/mecpy/status/1580621058679328768>

El comunicado del MEC exhibe una profunda contradicción al interior de esa cartera de Estado (y que en realidad se constituye en una cuestión transversal al propio Estado paraguayo) porque la forma en que la institución busca la protección del derecho a la educación consiste en apelar a una norma interna que contiene la potencialidad de suscitar una serie de violaciones de principios y derechos fundamentales.

CONCLUSIONES

La Visión del Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa Paraguay 2030 alude a «una educación transformadora que nace en comunidades educativas activas y participativas, respetuosas de los derechos humanos y de las especificidades lingüísticas, culturales y territoriales». Este enunciado instala la educación en derechos humanos como una apuesta clave, planteo que actualmente no encuentra lugar en el modo de gestión del MEC que debe administrar las exigencias de sostener un proceso de cambio como el planteado por la Transformación Educativa, y las presiones de personas, grupos y organizaciones conservadoras que se apoyan en el discurso antigénero para bloquear el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos. Estos desafíos se suman a las deudas que el sistema educativo aún no puede resolver en la pospandemia: en el año 2021, cerca de 460.526 niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años no estaban inscriptos en el sistema educativo nacional; al menos 575.700 niñas, niños y adolescentes entre 5 a 17 años no accedieron a los servicios de alimentación escolar; cerca del 20,1% de niñas, niños y adolescentes, escolarizados o no, de entre 10 a 17 años, tuvo acceso a una computadora, tableta o dispositivo similar y al menos un 88,9% de las y los estudiantes de entre 10 a 17 años no cuenta con acceso a internet en las instituciones educativas a las que asisten¹⁶.

La vigencia de la Resolución N.º 29664/2017 funciona como un mecanismo de cancelación del avance del MEC hacia la realización del derecho a la educación. Las discusiones, los debates y análisis sobre el presupuesto educativo¹⁷ necesario para sostener el proceso de Transformación Educativa, sobre la importancia estratégica de la formación docente, la definición de los criterios de evaluación de la calidad educativa pueden funcionar como temas sin anclaje en tanto no se defina el sentido de la educación: de qué manera el MEC aportará para que las comunidades educativas sean no solo

16 CDIA Observa, «Paraguay, un país de los derechos de papel». Hoja de datos para el 16 de agosto de 2022 (Asunción: CDIA Observa, 2022), acceso el 20 de septiembre de 2022, <https://www.cdia.org.py/2022/08/16/paraguay-un-pais-de-los-derechos-de-papel-hoja-de-datos-para-el-16-de-agosto-de-2022/>

17 «Se destaca que el financiamiento de la educación pública en Paraguay presenta desafíos particulares relacionados con la alta incidencia que tiene la pobreza en la niñez y la adolescencia, además de los altos niveles de vulnerabilidad que impactan en dicha población en un marco de desigualdad. La sola eficiencia en la gestión del gasto no podrá resolver los problemas de la educación; urge una significativa inversión a fin de conseguir una mayor cobertura de los programas de protección social». Cf.: Verónica Serafini y M. E. Insaurrealde, *Justicia fiscal y el derecho humano a la educación. Diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe* (Asunción: Red por el Derecho a la Educación - Latindad, 2022).

activas y participativas, sino fundamentalmente respetuosas de los derechos humanos, probablemente se perfila como el debate clave para el porvenir del derecho a la educación en Paraguay porque el derecho a la educación no es derecho a cualquier educación, sino derecho a una educación en derechos humanos.

RECOMENDACIONES

Considerando lo anterior, se insiste en reiterar las recomendaciones tanto del año 2019¹⁸ como del año 2020¹⁹:

- Derogar la Resolución N.º 29664 del 5 de octubre de 2017, normativa que legitima la colonización religiosa de la escuela pública e instiga a las violaciones de principios y derechos fundamentales.
- Implementar el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh) conforme a las estrategias prioritarias definidas en el Eje Estratégico II del Plan Nacional de Derechos Humanos y considerando la Visión del Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa Paraguay 2030.
- Incorporar los principios de derechos humanos en el análisis del presupuesto educativo y de la política fiscal, asumiendo que ambos son instrumentos fundamentales para la garantía de derechos en general y del derecho a la educación, en particular.

Ramón Corvalán

Miembro de la Coordinación e integrante del Equipo de Educación de Serpaj-Py.

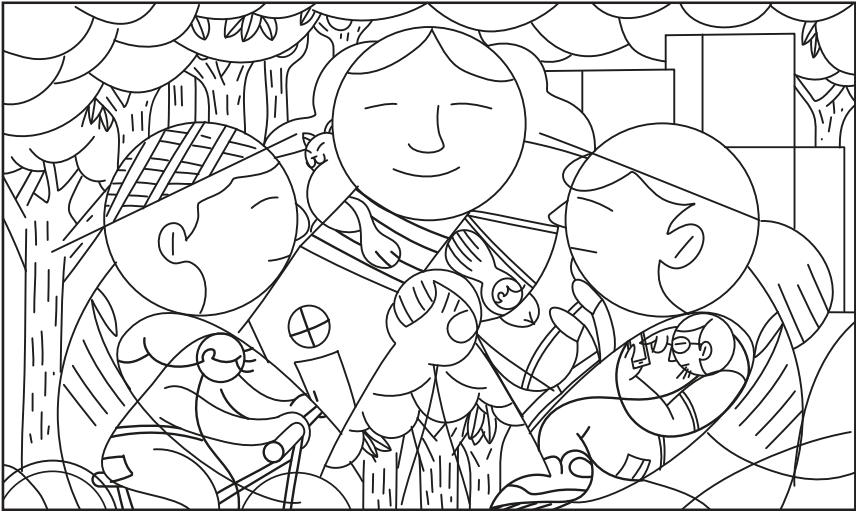
Contacto: avetrueno@yahoo.es

18 Ana Portillo y Ramón Corvalán, «Un derecho colonizado por la religión», en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 221-232.

19 Ana Portillo y Ramón Corvalán, «Educación en pandemia: se profundiza una crisis preexistente», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 219-233.

DERECHOS CULTURALES

Un horizonte consolidado: sectarismo, atomización y privatización de la cultura



En el 2022 se consolidó la restauración del viejo paradigma de la cultura, una noción restringida donde solo hay sitio para la identidad nacional homogénea y normativizada, ciertas artes y una noción romántica del patrimonio. No hay lugar para las minorías culturales, particularmente, para la diversidad sexual y el pluralismo étnico, ni para una visión estratégica de la cultura en el desarrollo. La regresión sucede sin interpelación de la ciudadanía organizada.

Palabras claves: *perspectiva cultural, campo cultural, sectarismo, sectorialización, privatización de la cultura.*

Vladimir Velázquez Moreira

La restauración del viejo paradigma de modelo cultural se ha consolidado. El artículo comienza con el análisis sobre las implicancias culturales de la prohibición de la perspectiva de género, un hecho contemporáneo, y prosigue con el estudio del círculo vicioso en el que se encuentra atrapado el patrimonio cultural, la continuidad de un proceso de larga data. Avances como el reconocimiento de los derechos de la población afrodescendiente o la multiplicación de los fondos concursables, si bien importantes, no logran un impacto estratégico debido a contradicciones de diversa índole. El corolario del artículo es el examen de las consecuencias de la atomización del campo cultural paraguayo.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

IMPLICANCIAS CULTURALES DE LA PROHIBICIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

El principal conflicto cultural contemporáneo del país gira en torno a la diversidad sexual, que consiste en la ofensiva violenta contra la perspectiva de género, transmutada en «ideología de género» por parte del movimiento antiderechos.

La connivencia entre el Gobierno, poderes fácticos y el movimiento antiderechos¹ viene de años. Un hito es la Resolución del MEC, promulgada en el 2017, que prohíbe la difusión de la «ideología de género» en el sistema educativo². Esta *afinidad electiva* entre el régimen clientelar y la contraofensiva fundamentalista ha amplificado su intensidad, alcance y fuerza en el último año, a partir del avance de la coyuntura electoral, pues ciertos contendientes constatan el poderoso influjo de la homofobia en las conductas de la población. El principal recurso comunicacional del Partido Colorado, particularmente de ciertos movimientos, es el llamamiento a «Dios, patria y familia» contra la perversión sobre «nuestros hijos».

Si bien otros artículos del presente informe ahondan en el tema, aquí interesa poner de manifiesto las implicancias culturales de la campaña orquestada en contra de la diversidad sexual:

1 «¿Una agenda globalista para diezmar la población mundial?», *Latinoamérica* 21, 24 de junio de 2020, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://latinoamerica21.com/es/lucha-por-la-igualdad-o-agenda-globalista-para-diezmar-la-poblacion-mundial/>

2 Resolución N.º 29664/2017 del 5 de octubre de 2017 «Por la cual se prohíbe la difusión y utilización de materiales impresos como digitales, referentes a la ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias», *Ministerio de Educación y Ciencias*, acceso el 10 de octubre de 2022, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mec.gov.py/sigmec/resoluciones/29664-2017-RIERA.pdf> / En el considerando de la Resolución N.º 29664/2017 de Riera, se toman los artículos constitucionales referentes a igualdad y familia; sin embargo, omite deliberadamente el artículo 73, que debe ser considerado por la naturaleza de la temática a ser analizada. Paradójicamente, ante el mandato constitucional de eliminar contenido discriminatorio, el Estado con esto hace totalmente lo contrario, impidiendo y dificultando.

- Se está profundizando la polarización crónica del país, hecho que robustece las barreras existentes —además de levantar nuevas— para transitar hacia la cultura dialógica, el reconocimiento del disenso y la capacidad de construir acuerdos.
- La censura y la autocensura retornaron. El término «género», satanizado, es evitado, incluso eliminado de planes y discursos³. El sumario abierto a un docente de una institución educativa de Ciudad del Este por parte del Ministerio de Educación y Ciencias, debido a que estudiantes del octavo grado presentaron un trabajo práctico donde hizo referencia a «familias homoparentales», es claramente una violación al derecho cultural por antonomasia: la libertad de expresión⁴. Además, la circular 005/2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de la cual comunica evitar los siguientes conceptos, constituye una regresión inédita en el periodo de democratización: «mujeres niñas en toda su diversidad», «diversidad», «interseccionalidad», «derechos sexuales y reproductivos» y «plena autonomía».
- Robustece tradiciones y matrices culturales perniciosas minando la frágil democracia: la homofobia, el temor a la diferencia, el maniqueísmo, la lógica amigo-enemigo, la subordinación del Estado a la religión y la homogeneización de la identidad nacional (*una* idea de familia, *una* idea de pareja, *una* idea de tradición, *una* idea de patria, *una* idea de *normalidad*, *una* idea de sociedad, *una* idea de ser varón, *una* idea de ser mujer).

Si la pandemia de COVID-19 generó retrocesos sociales y económicos severos, la articulación entre el régimen clientelar y el movimiento antiderechos incrementan las causas y las continuidades de múltiples *injusticias culturales* en Paraguay.

Esta alianza se refuerza en la coyuntura electoral. Toda rendija que permite la entrada de la diversidad sexual es clausurada, al mismo tiempo que se aviva la polarización en la población, fenómeno que neutraliza inquietudes y disconformidades con el estado actual del país a favor de la «causa superior», cuya atención induce a caminar hacia aquellas propuestas electorales que ofrecen orden y seguridad.

El Plan Nacional de Transformación Educativa Paraguay 2030 se volvió el símbolo de la amenaza, «el Caballo de Troya» que aloja el «mal travestido», de ahí que no es necesario leer el documento. Pero como el mal opera como legión, la ofensiva arremete contra los otros demonios: el feminismo, la interculturalidad, la inclusión y la Agenda 2030.

3 El autor de este artículo ha hecho varias entrevistas y ha observado procesos de planificación de políticas públicas donde el vocablo fue cambiado o evitado.

4 «Sumario administrativo para escuela de CDE que permitió exposición sobre ideología de género», RCC, 14 de octubre de 2022, acceso el 16 de octubre de 2022, <https://rcc.com.py/educacion-2/sumario-administrativo-para-escuela-de-cde-que-permitio-exposicion-sobre-ideologia-de-genero/>

En la coyuntura electoral, el Gobierno y el Movimiento Honor Colorado, ambos integrantes del mismo partido, disputan los votos de cara a las internas. Movimientos y partidos opositores se llaman a silencio, impotentes contra la autocensura, si es que no participan abiertamente a favor de «la familia y la vida». Algunas figuras públicas, organizaciones sociales y de derechos humanos expresan críticas por redes sociales, pero no logran fuerza suficiente para detener la expansión autoritaria.

El jueves 20 de octubre de 2022, una imponente movilización se aglutinó en el Centro Histórico de Asunción, demostrando el poder del movimiento antiderechos. Veinticuatro horas después, en un discurso público, el presidente de la República expresó «mientras el Mario Abdo sea presidente, la ideología de género no va a entrar a nuestro sistema educativo»⁵.

El resultado: la legitimación institucional y cultural de la vulneración de derechos.

EL PATRIMONIO CULTURAL: ENTRE LA EXTINCIÓN Y LA PRIVATIZACIÓN

Inexorable y silenciosa devastación del patrimonio arquitectónico

La demolición del edificio patrimonial «El Molino San Luis», ocurrida en el último año, es el caso más representativo de un patrón crónico⁶: la devastación del patrimonio arquitectónico del país. Sintetiza —a la vez— el círculo vicioso burocrático que subyace a esta cuestión.

El registro y la catalogación de los edificios patrimoniales en el gobierno municipal y en el gobierno nacional no están completos, incluso, se contradicen. Este edificio fue demolido por un amparo judicial que se fundamentó en el hecho de que, cuando se realizó la autorización del proyecto, el edificio no contaba con esa clasificación⁷. Con variantes, lo que ocurrió con «El Molino San Luis» viene sucediendo —regularmente— desde hace años en diferentes municipios, incluso después de la promulgación de la Ley N.º 5621/2016

5 «Mientras Marito sea presidente, la ideología de género no va a entrar a nuestro sistema educativo», *Radio 1000*, 21 de octubre de 2022, acceso el 21 de octubre de 2022, <https://www.1000noticias.com.py/2022/10/21/mientras-marito-sea-presidente-la-ideologia-de-genero-no-va-a-entrar-a-nuestro-sistema-educativo/>

6 «Inician demolición de ex Molino San Luis, pese a valor patrimonial», *Última Hora*, 4 de septiembre de 2022, acceso el 28 de septiembre de 2022, <https://www.ultimahora.com/inician-demolicion-ex-molino-san-luis-pese-valor-patrimonial-n3021559>.

7 El 13 de septiembre de 2022, la Plataforma «Asunción Causa Nacional» organizó un coloquio entre la Municipalidad de Asunción y la Secretaría Nacional de Cultura denominado «Conversatorio sobre el Patrimonio Arquitectónico de Asunción: ¿Cómo afrontamos los cuellos de botellas?», que analizó la cuestión a partir del caso del edificio «El Molino San Luis». El mismo puso de manifiesto la desarticulación entre ambas instituciones. «Compartimos un resumen de lo que fue el Convesatorio...» [Facebook], Asunción Causa Nacional [@Asunción Causa Nacional], 16 de septiembre de 2022, <https://www.facebook.com/reel/628886475279101>

«De Protección del Patrimonio Cultural»⁸, que renueva el enfoque en la materia a nivel nacional.

A seis años de contar con un renovado marco legal, este no culminó su reglamentación, y el porcentaje que sí lo está tampoco logra ejecutarse. La principal evidencia es la inexistencia del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural⁹. A la fecha, existen solo tres consejos municipales de patrimonio en el país: Villarrica, Santa Rosa y Concepción¹⁰.

El enfoque reactivo está naturalizado e institucionalizado. La devastación silenciosa del patrimonio arquitectónico avanza sin contrapesos, pese a existir los instrumentos legales e institucionales.

La planificación pública carece de un planteo estratégico que afronte los puntos críticos¹¹, los cuales requieren indicadores como «porcentaje de bienes arquitectónicos que cuentan con catalogación completa en un municipio», «porcentaje de municipios que cuentan con inventarios de sus patrimonios arquitectónicos», «número de sentencias ejecutadas por delitos contra el patrimonio cultural», «número de centros históricos en el país que cuentan con planes de puesta en valor», «porcentaje de municipios que cuentan con centros municipales de patrimonio cultural».

Salvar las lenguas indígenas no es prioridad

En el Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas 2022-2032¹², Paraguay enfrenta el desafío de rescatar de la amenaza de extinción a seis de las suyas: manjui, guaná, sanapaná, angaité, tomárño y ava guaraní¹³. Esta situación es indicador del etnocidio que prosigue en el país, pese a los avances

8 Ley N.º 5621/2016 «De Protección del Patrimonio Cultural», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5259/ley-n-5621-de-proteccion-del-patrimonio-cultural>

9 Se sugiere leer el capítulo sobre derechos culturales del 2021: Vladimir Velázquez Moreira, «Entre el archipiélago y la constelación cultural», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 227-238.

10 «Solicitud #60995. Secretaría Nacional de Cultura (SNC), Marco legal: ¿Existe alguna ley que debe modificarse o promoverse que se relaciona con artesanía y cultura?», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/60995>

11 Ver apartado «Atomización del campo cultural paraguayo» en este mismo artículo.

12 La Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución A/RES/74/135) proclamó el periodo comprendido entre 2022 y 2032 como el Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas, con el fin de llamar la atención del mundo sobre la difícil situación de muchas lenguas indígenas y movilizar a las partes interesadas y los recursos para su preservación, revitalización y promoción. Ver «Coordinan acciones en el marco del Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas», 3 de octubre de 2022, *Secretaría de Políticas Lingüísticas*, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.spl.gov.py/es/index.php/noticias/coordinan-acciones-rumbo-al-decenio-internacional-de-las-lenguas-indigenas#:~:text=La%20Asamblea%20General%20de%20las,las%20partes%20interesadas%20y%20los>

13 «De estas 6 lenguas en peligro el guaná se encuentra en estado crítico. Solo habla el 2% de la población que no supera 400 personas. El pueblo Guaná pertenece a la familia lingüística Maskoy. La comunidad Río Apa o Apa Costa, donde se encuentran asentadas unas 37 familias, existen solo 3 ancianas que conocen el «vana poema», la lengua autóctona, los demás miembros hablan el guaraní paraguayo en sustitución de la lengua propia». Respuesta a «Solicitud #61004 Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL), Marco legal: ¿Existe alguna ley que debe modificarse o promoverse que se relaciona con artesanía y cultura?», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/61004>

internacionales en materia de derechos humanos de los últimos 50 años, particularmente con respecto a los pueblos indígenas¹⁴.

Se constata el esfuerzo técnico de la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL) para afrontar tal cometido a través de investigaciones y proyectos, pero estos no gozan de prioridad política, intensidad, ritmo y recursos equivalentes para dar cuenta del desafío, aún con la promulgación del Decreto N.º 5377/2021, por el cual se reconocen las distintas lenguas indígenas y familias lingüísticas existentes en Paraguay¹⁵. En ese sentido, debe priorizarse concluir la formulación del Plan Nacional de Fortalecimiento y Promoción de las Lenguas Indígenas. La amenaza sobre el peligro de extinción de las seis lenguas citadas viene siendo advertida desde hace años por este y otros artículos del informe anual de la Codehupy.

Una forma de salvaguardar las artesanías tradicionales

La amenaza de extinción también aqueja a artesanías tradicionales, por lo que el proyecto «Escuelas de Salvaguarda» del Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA) es una buena iniciativa.

Hasta la fecha, existen tres escuelas de salvaguarda: Escuela «Textiles de Carapeguá», Escuela «Poncho de 60 Listas» (Piribebuy) y Escuela del Auténtico Ao Po'i (Yataity). El impulso de la primera Política Nacional de Artesanía, por parte del IPA, resulta una noticia alentadora, al igual que la Política Nacional de Protección de Conocimientos Tradicionales, liderada por la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual.

La paradoja de privatizar espacios públicos

El patrimonio cultural está en peligro en Paraguay, no solo por el incumplimiento de la normativa a raíz de la desidia y la debilidad institucional, o el influjo de los intereses económicos, sino también por el deterioro del espacio público en cuanto idea y en cuanto cosa concreta.

El enrejado de las plazas como única solución para cuidar el espacio público se ha consolidado. Es lo que se observa con la recuperación de las plazas adyacentes al Congreso Nacional luego de meses de ocupación¹⁶, o lo que se observa en la disputa en torno al Jardín Botánico y Zoológico, donde una fundación internacional plantea construir un Museo de Ciencias, propo-

14 En el 2021, se publicó el Plan Nacional de Pueblos Indígenas (Decreto N.º 5897/2021), en cuyo marco se instaló el Equipo Técnico Interinstitucional e Intercultural. Ver: Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), *Plan Nacional de Pueblos Indígenas*, https://www.indi.gov.py/application/files/8716/1903/8084/Plan_Nacional_Pueblos_Indigenas_-_version_digital.pdf

15 Secretaría de Políticas Lingüísticas, *Decreto N.º 5377*, https://www.spl.gov.py/es/application/files/4916/5089/5450/Decreto_5377_2021_Reconocimiento_de_Lenguas_Indigenas.pdf

16 «Plazas adyacentes al Congreso serán revitalizadas y enrejadas», *Última Hora*, 26 de septiembre de 2022, acceso el 16 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/plazas-adyacentes-al-congreso-seran-revitalizadas-y-enrejadas-n3025492.html>

niendo una concesión de territorio, en contradicción a las cláusulas de la Ley Orgánica Municipal y la ordenanza que regula este espacio público¹⁷.

La paradoja no puede ser mayor: el único camino para cuidar del espacio público es su privatización.

AVANCES Y DESAFÍOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE AFRODESCENDIENTES

Una noticia auspiciosa fue la promulgación de la Ley N.º 6940/2022 «Que establece mecanismos y procedimientos para prevenir y sancionar actos de racismo y discriminación hacia personas afrodescendientes»¹⁸, en coincidencia con el Decenio Internacional para los Afrodescendientes 2015-2024. En respuesta a través del Portal Unificado de Información Pública, la Secretaría Nacional de Cultura respondió que esta ley «es la primera, del derecho positivo paraguayo, que sanciona conductas discriminatorias, marcando un hito en el desarrollo de los DD. HH. en el Paraguay».

Su finalidad es reconocer, valorar y dignificar a la población afrodescendiente paraguaya y a personas afrodescendientes que habitan dentro del territorio nacional, quienes han sido históricamente víctimas del racismo y la discriminación. El órgano de aplicación es la Secretaría Nacional de Cultura.

La Ley encomienda la elaboración de un plan nacional de promoción, fomento y protección de la población afrodescendiente, la inclusión de la temática en el currículum educativo, la creación del Registro Nacional de Personas Afrodescendientes, dependiente del Instituto Nacional de Estadística, y la instauración de sanciones a hechos de racismo y discriminación.

En el mes de septiembre del 2022, la Red de Afrodescendientes del Paraguay emitió un comunicado por el cual exhorta al director del Instituto Nacional de Estadística a rever su decisión de excluir la pregunta que indague sobre la población afrodescendiente en el Censo del 2022, la que es calificada de un acto de discriminación racial¹⁹.

17 «Audiencia pública sobre instalación de museo y planetario en el Botánico», *Última Hora*, 12 de octubre de 2022, acceso el 16 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/audiencia-publica-instalacion-museo-y-planetario-el-botanico-n3028159.html>

18 Ley N.º 6940/2022, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/10547/ley-n-6940-establece-mecanismos-y-procedimientos-para-prevenir-y-sancionar-actos-de-racismo-y-discriminacion-hacia-las-personas-afrodescendientes>

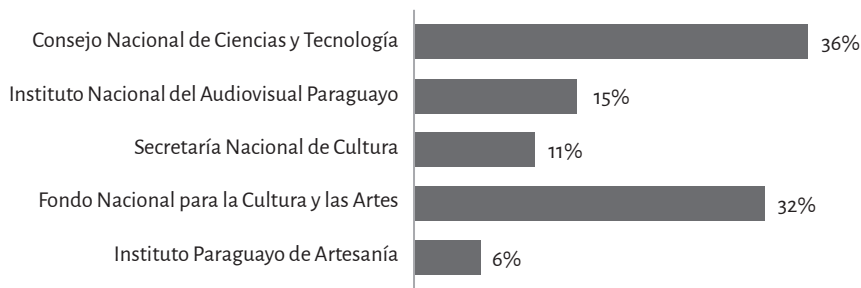
19 «INE confirma que retiran la opción para identificar a los afrodescendientes en el censo», *La Nación*, 19 de septiembre de 2022, acceso el 23 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/pais/2022/09/19/ine-confirma-que-retiran-la-opcion-para-identificar-a-los-afrodescendientes-en-el-censo/>

RETOS DE LOS FONDOS CONCURSABLES COMO POLÍTICA CULTURAL

Los fondos concursables para proyectos ciudadanos constituyen la principal vía por la cual se fomentan la creación artística, la producción de bienes y servicios, la circulación, la comercialización y la promoción cultural en Paraguay. En los últimos años, se han dado avances importantes.

Ante nuestras consultas, cinco instituciones informaron que financiaron 313 proyectos vinculados con derechos culturales²⁰, movilizando una inversión total de Gs. 10.712.008.874, de los cuales 6% correspondientes al Instituto Paraguayo de Artesanía²¹, 32% al Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, 11% a la Secretaría Nacional de Cultura²², 15% al Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo y 36% al Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología²³ (gráfico 1).

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE FONDOS CONCURSABLES PARA PROYECTOS CULTURALES CIUDADANOS. AÑO 2022



Fuente: Elaboración propia. Portal Unificado de Información Pública, 2022.

Dos destaques deben hacerse. Por una parte, la duplicación de recursos que ha logrado el Fondo de la Artesanía Paraguaya, instaurado en el 2019; por otra parte, la realización de la primera convocatoria del Fondo Nacional del

20 De las otras instituciones consultadas, el MIC mencionó que sí ejecuta fondos concursables, pero no proveyó la información solicitada.

21 «Solicitud #60997 Instituto Paraguayo de Artesanía, Marco legal: ¿Existe alguna ley que debe modificarse o promoverse que se relaciona con artesanía y cultura?», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/60997>

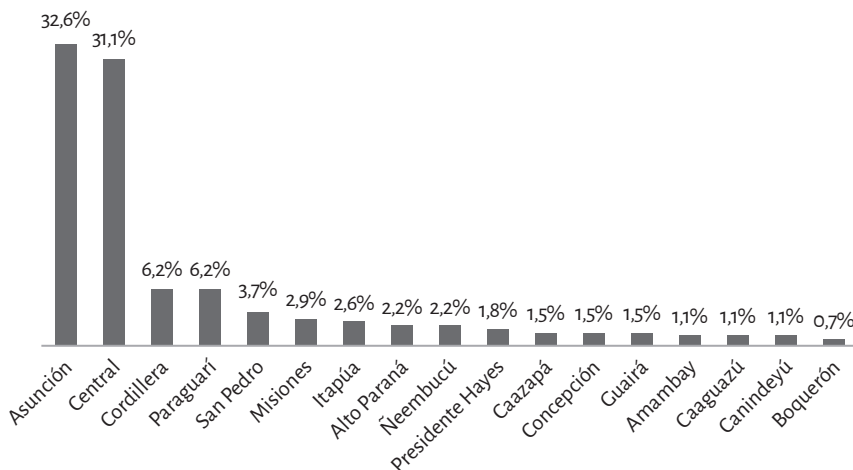
22 «Solicitud #60995 Secretaría Nacional de Cultura, Marco legal: ¿Existe alguna ley que debe modificarse o promoverse que se relaciona con artesanía y cultura?», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/60995>

23 Estos datos no ofrecen toda la información de las propias instituciones. La SNC ejecuta, además, el programa «Puntos de Cultura» que implica la transferencia de recursos a espacios culturales, pero también financia la membresía país a varios programas del Espacio Iberoamericano, que realizan convocatorias a proyectos ciudadanos. La sistematización de la información sobre la gestión pública cultural aún presenta limitaciones. Municipalidades y gobernaciones también ejecutan fondos concursables. No existe ese mapa y, por lo tanto, no se lo piensa.

Audiovisual en el 2022, acción que promueve condiciones alentadoras para el emergente cine paraguayo.

Al analizar la desagregación territorial de los proyectos apoyados por tres instituciones que representan el 87% del total de proyectos, podemos ver en el gráfico 2 que casi el 64% corresponde a Asunción y Central (32,6% y 31,1%, respectivamente). Los departamentos de Cordillera y Paraguari llevan, cada uno, un poco más del 6%. San Pedro alcanza casi el 4%. Misiones e Itapúa tienen porcentajes cercanos al 3%. Alto Paraná y Presidente Hayes, prácticamente el 2%. El resto oscila entre uno, 1,5% o ni llega al 1%.

GRÁFICO 2. PROYECTOS APOYADOS POR TRES INSTITUCIONES POR CAPITAL Y DEPARTAMENTOS. AÑO 2022



Fuente: Elaboración propia. Portal Unificado de Información Pública, 2022.

Tres desafíos resultan fundamentales:

1. La descentralización de la gestión cultural, que sigue siendo precaria²⁴.
2. La simplificación de los requerimientos administrativos para el acceso a recursos públicos, los cuales resultan excluyentes²⁵.
3. El incremento de la visión estratégica sobre los programas de fondos de cultura promovidos por diferentes instituciones, lo que implica pensar la escala y el impacto.

24 El análisis hecho en el informe del año pasado continúa vigente. Velázquez Moreira, «Entre el archipiélago y la constelación cultural»...

25 Cada año, el Presupuesto General de la Nación establece a través de una ley nacional los procedimientos para el rubro 800, que es el utilizado para la transferencia a personas físicas y jurídicas. La mayoría de ellos exigen requisitos administrativos tan cuantiosos y complejos que resultan prohibitivos para organizaciones pequeñas, incluso medianas.

Y quedan varias interrogantes:

- ¿Qué han logrado las iniciativas ciudadanas apoyadas por fondos concursables en términos de creación artística, inventiva, expresión y reconocimiento de la diferencia?
- ¿Cuánto se está ampliando el acceso a bienes patrimoniales y servicios simbólicos?
- ¿Cómo los sectores ciudadanos, históricamente discriminados, están logrando reconocimiento y espacios de interlocución?
- ¿Cómo las iniciativas microsociales se están articulando con circuitos más amplios que hagan sinergia para transformaciones más complejas?
- ¿De qué manera estos proyectos están logrando incidencia en la dinamización económica de los creadores y gestores culturales o, en suma, en la consecución de los grandes desafíos de desarrollo?

ATOMIZACIÓN DEL CAMPO CULTURAL PARAGUAYO

La atomización del campo cultural en el Estado paraguayo se ha consolidado porque un patrón de comportamiento es dominante: el conjunto de instituciones públicas que tienen competencia en la materia actúa aisladamente.

Varias son las evidencias recogidas en las consultas realizadas para elaborar este artículo:

1. No existe una Política Nacional de Cultura que articule los diferentes planes existentes. El Plan Nacional de Cultura²⁶ no lo es²⁷. De las 15 instituciones que contestaron la consulta vía portal de información pública, solo 3 reconocen explícitamente que tienen una vinculación con el mismo²⁸.
2. Varias instituciones que ejecutan políticas y planes fundamentales para el campo cultural no reconocen que tienen competencias en la materia.

26 Secretaría Nacional de Cultura, *Plan Nacional de Cultura*, <http://www.cultura.gov.py/plan-nacional-de-cultura/>

27 Velázquez Moreira, «Entre el archipiélago y la constelación cultural»...

28 «Solicitud #61004 Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL), Marco legal: ¿Existe alguna ley que debe modificarse o promoverse que se relaciona con artesanía y cultura?», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/61004>. «Solicitud #61002, Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), ¿Existe alguna ley que debe modificarse o promoverse que se relaciona con artesanía y cultura?», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/61002>. «Solicitud #60992, ¿Existe alguna ley que debe modificarse o promoverse que se relaciona con artesanía y cultura?», Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI)», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/60992>.

3. Los planes departamentales y municipales de cultura no están articulados entre sí y con el nivel central.
4. El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND 2030)²⁹, cuya actualización fue publicada en noviembre del 2021, otorga un alcance sectorial a la dimensión cultural, cuando debiera ser transversal. Pero, además, las metas formuladas presentan dos rasgos preocupantes: se reducen al campo patrimonial y tienen un alcance que podría ser encarado por una municipalidad mediana. No se corresponde con la perspectiva de Estado³⁰. El PND 2030 reconoce cuatro políticas: la económica, la ambiental, la social y la institucional. La política cultural no es mencionada.
5. El Consejo Nacional de Cultura (Concultura) ha perdido relevancia en la agenda pública. La participación de instituciones de diferentes sectores no es capitalizada para fortalecer la dimensión cultural en la agenda del desarrollo. Instituciones claves como el Instituto Paraguayo de Artesanía y el Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo aún no participan en esta instancia consultiva.
6. No existe un cálculo de la inversión pública que realizan las instituciones del Estado central y descentralizado en el campo cultural. De las 16 instituciones consultadas, hemos podido elaborar un cálculo con información de 9 instituciones³¹, cuyas asignaciones alcanzan un monto de Gs. 184.675.120.201, lo que equivale a USD 25.901.139, valor que representa el 0,17% del Presupuesto General de la Nación. ¿Cuál sería el cálculo si se consideraran los recursos consignados a otras instituciones del nivel central no cuantificados en este ejercicio y a las gobernaciones y las municipalidades? ¿Por qué la institucionalidad cultural expresa desinterés en el análisis de la inversión pública del Estado? ¿Por qué no existe exigibilidad ciudadana al respecto? Son interrogantes necesarias de reflexión colectiva para superar el estancamiento en que se encuentra el campo cultural paraguayo.
7. La atomización del campo cultural en el Estado genera severas consecuencias. Se restaura la noción restringida de cultura, asociada a las artes y, en parte, al patrimonio, alejándose de esa noción más amplia —la «perspectiva cultural como constitutiva del desarrollo»— que plantea la misma Ley Nacional de Cultura, promulgada en el 2006³².

29 Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND 2030)*, <https://www.stp.gov.py/pnd/>

30 Al 2030, 10 bienes patrimoniales puestos en valor, 12 museos protegidos, 8 bibliotecas protegidas y con acceso a la ciudadanía, 8 archivos protegidos y con acceso a la ciudadanía y 16 procesos culturales fomentados. *Ibidem*, 66.

31 Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Secretaría Nacional de Turismo, Secretaría Nacional de Cultura, Secretaría de Políticas Lingüísticas, Dirección Nacional de Propiedad Intelectual, Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Paraguayo de Artesanía, Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo y Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología.

32 Ley N.º 3051 «Nacional de Cultura», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2134/ley-n-3051-nacional-de-cultura>

Esta situación ubica a Paraguay en dirección contraria a todo el debate intelectual y político contemporáneo sobre la cultura, consistente en el fortalecimiento de su participación en la agenda de desarrollo. La Declaración por la Cultura³³, resultado de la Conferencia Mundial de la Unesco sobre Políticas Culturales y Desarrollo Sostenible - MONDIACULT 2022, que tuvo lugar entre el 28 y el 30 de septiembre de 2022, en México D. F., concluyó que la cultura es un «bien público de la humanidad» y que amerita la adición del ODS 18 a la Agenda 2030.

CONCLUSIONES

La política cultural paraguaya ha consolidado una tendencia con tres rasgos básicos: la atomización de las instituciones, planes y programas; la sectarización, a raíz de la dinamización de matrices autoritarias y negadoras de los derechos de las minorías; finalmente, la privatización del espacio público, en cuanto concepto e idea práctica, que rige lo que debiera ser el bien público de toda la sociedad.

No existe una visión de conjunto de la cultura, lo cual significa que no existe una visión de Estado sobre este asunto. La Secretaría Nacional de Cultura, órgano articulador según Ley Nacional N.º 3051, no lo es. No ejerce ese rol; ninguna institución, salvo excepciones, le reconoce ese carácter. Como ya lo venimos diciendo desde este espacio editorial, antes que una constelación, existe un archipiélago de organismos vinculados con un campo que solo existe en leyes inefectivas. La ausencia de la cultura en la gestión del desarrollo es una derivación lógica.

La cultura se ha perdido como perspectiva y como proyecto. El viejo paradigma se ha restaurado, esto es, la cultura asociada a la identidad nacional (folclorizada), a las artes y al patrimonio.

Obviamente, en el marco de este modelo de gestión, suceden avances que no dejan de ser interesantes (reconocimiento de la población afrodescendiente, multiplicación de los fondos concursables, apoyo al cine nacional). Sin embargo, en buena medida, están acotados a márgenes muy estrechos y de bajo impacto, si es que no quedan en el plano declarativo ante el contundente influjo de las grandes y verdaderas políticas culturales (la negación de derechos de minorías culturales, por ejemplo).

Pero lo verdaderamente preocupante es el hecho de que no existe ninguna interpelación ciudadana organizada frente a este modo de gestión que, iniciado bajo la gestión de Fernando Griffith en la segunda mitad del 2016,

33 «MONDIACULT 2022: los Estados adoptan una Declaración histórica en favor de la cultura», *Unesco*, 30 de septiembre de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.unesco.org/es/articulos/mondiacult-2022-los-estados-adoptan-una-declaracion-historica-en-favor-de-la-cultura>

continúa con el actual ministro Rubén Capdevilla. La cultura oscila entre el modelo tradicionalista, que se hizo sentido común, y en el vacío de debate sobre su lugar en el desarrollo nacional.

RECOMENDACIONES

- Culminar la reglamentación de la Ley N.º 5621/2016 «De Protección del Patrimonio Cultural» y aprobar el proyecto de ley que crea la Comisión Nacional para el Fortalecimiento, la Promoción y la Valorización de las Lenguas Indígenas.
- Formular el plan nacional de promoción, fomento y protección de la población afrodescendiente e instalar el Registro Nacional de la Población Afrodescendiente.
- Culminar la formulación del Plan Nacional de Fortalecimiento y Promoción de las Lenguas Indígenas.
- Otorgar ritmo acelerado a la formulación de la Primera Política Nacional de Artesanía 2023-2030 y a la Política Nacional de Protección de Conocimientos Tradicionales.
- Insistir en la recomendación de hacer el cálculo de la inversión pública en cultura y evaluar la eficiencia del gasto público.
- Iniciar un diálogo entre las instituciones que participan en el campo cultural que permita establecer acuerdos de articulación a nivel político (una nueva gobernanza) y a nivel programático (la articulación de los diferentes planes).

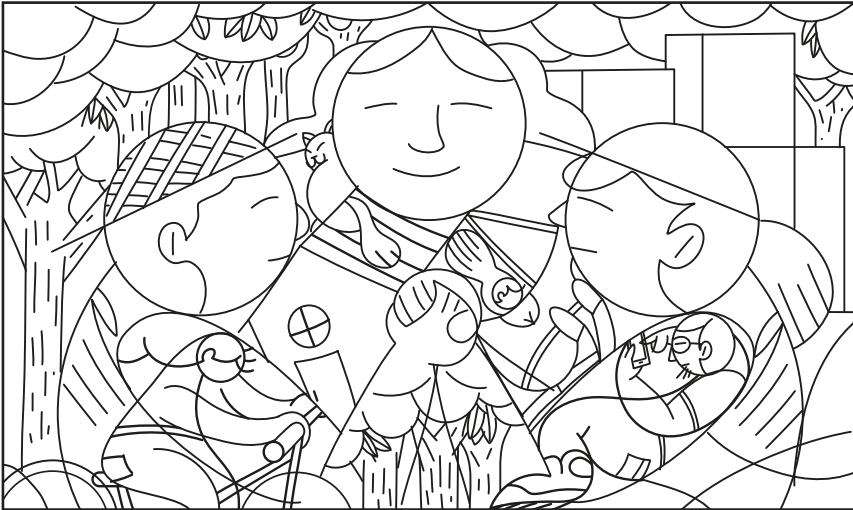
Vladimir Velázquez Moreira

Formado en Comunicación, Antropología y Gestión Pública. Investigador en temas urbanos, sociales y culturales. Especialista en sistematización y facilitador de procesos de diálogo, planificación y evaluación. Asesor y consultor de organismos internacionales, instituciones públicas y organizaciones civiles en temas de planificación, evaluación, derechos humanos y desarrollo, en particular en el seguimiento a los ODS. Miembro de varias organizaciones y redes que bregan por el desarrollo urbano y la incidencia ciudadana.

Contacto: vladivelm@gmail.com

DERECHO A LA VIVIENDA
Y DERECHO A LA CIUDAD

Hacia la garantía de una política pública de derecho a la vivienda



La garantía del derecho a la vivienda está vinculada al acceso a suelo, a los beneficios de la ciudad, los servicios públicos de calidad, la gestión de riesgos y la protección del ambiente. Es preciso estrechar las inequidades existentes y minimizar el déficit habitacional actual. El ente regulador debe asumir el liderazgo con capacidades y recursos suficientes desde un horizonte temporal claro de implementación de su política, planes y programas.

Palabras claves: vivienda, derecho, desarrollo, política nacional, planificación urbana y territorial, financiamiento.

**Raquel Bertrán Sisa, Melissa Cartasso,
Cindy Chaparro y Andrea Wehrle Martínez**

HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD PARAGUAY

Se analizarán en este artículo los avances de la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat, los desafíos del ente rector, la planificación y gestión urbana territorial y la ejecución presupuestaria destinada al acceso al derecho humano asequible de la vivienda, especialmente en comunidades vulnerables.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

POLÍTICA NACIONAL DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT, A UN PASO DE SU APROBACIÓN

El Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) es el ente rector de las políticas públicas relativas a la vivienda y hábitat adecuado. A su cargo está la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat (PNVH), que constituye un instrumento de gestión pública que trasciende los periodos de gobierno.

- **Funciones.** Esta política formula planes, programas y proyectos institucionales a corto, mediano y largo plazo, con una perspectiva articulada y sistémica de los actores públicos, privados, sector social y academia.
- **Objetivos.** Garantizar el acceso al derecho humano a una vivienda y hábitat adecuados y sostenibles, mejorando la calidad de vida de los habitantes de la República.
- **Estructura.** Abarca tres ejes temáticos: 1. Gobernanza e institucionalidad; 2. Planificación y diseño; 3. Económico-financiero.
- **Regulación.** La PNVH había sido primeramente aprobada por Resolución N.º 1750 del 25 de julio de 2018, pero, al pasar de ser Secretaría a Ministerio en septiembre de 2018, la nueva Carta Orgánica del MUVH dispuso que debía ser aprobada por decreto del Poder Ejecutivo¹.
- **Proceso de elaboración.** Fue redactada de forma participativa y se realizó una adecuación a las nuevas competencias de la institución en materia de «urbanismo» y «territorio».
- **Socialización.** El primer borrador fue socializado por la Dirección General de Planificación Estratégica (DGPE) del MUVH, con la reactivación del Comité Nacional del Hábitat (CNH), por medio de una convocatoria realizada el 8 de junio de 2022. Este hecho marcó un hito, ya que la última reunión había sido llevada a cabo en el 2018, en una sesión presencial. En aquella ocasión se explicó el proceso realizado, que implicó el apoyo de ONU-Hábitat para una asistencia técnica en su alineamiento a los Objetivos de Desa-

1 Artículo 6 de la Ley N.º 6152/2018. Disponible en *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 31 de octubre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/8672/Ley%206152.pdf>

rollo Sostenible (ODS), la Nueva Agenda Urbana (NAU) y el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND). Se conformó posteriormente un equipo técnico institucional para ajustar el documento a las recomendaciones y finalmente presentar al CNH para su revisión y participación en los ajustes finales del documento como instancia de validación de la PNUVH. Los aportes del CNH fueron remitidos a la DGPE el 24 de junio del corriente para sus consideraciones, y el 6 de julio del 2022 fue presentada la PNUVH con los ajustes y aportes finales a los miembros del CNH, aprobándose en plenaria.

- **Estado.** A la fecha de la redacción de este informe, se encuentra en instancia de ser presentada al Poder Ejecutivo para su aprobación por decreto presidencial y posterior desarrollo del Plan Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat.

INDICADORES ODS 11 EN CONSTRUCCIÓN

En cuanto a los indicadores del ODS 11 «Ciudades y comunidades sostenibles», vale mencionar que solo se han construido 3 indicadores de cumplimiento, quedando aún pendientes 11².

Esto evidencia una carencia de seguimiento eficaz para un control en el cumplimiento del compromiso país de «no dejar a nadie atrás».

DESAFÍOS DEL MUVH

Con el fin de orientar las actividades estratégicas al cumplimiento de sus funciones y mandatos conferidos por disposiciones legales, el MUVH actualizó el Plan Estratégico Institucional 2021-2023³. Sin embargo, para el cumplimiento de las metas institucionales, su ejecución eficaz y eficiente, el MUVH cuenta con grandes retos y problemas críticos que deben ser resueltos, como:

- Fortalecer la imagen institucional.
- Contar con una estructura organizacional ajustada a sus nuevas competencias, productos y soluciones habitacionales acordes a diferentes niveles socioeconómicos.
- Llevar adelante programas habitacionales integrales.
- Propiciar el desarrollo urbano sostenible en todo el territorio.

2 Instituto Nacional de Estadística, *Avances en la construcción de indicadores ODS*, <https://ods.ine.gov.py/tablero-de-control.php>

3 Resolución N.º 1219 del 21 de julio de 2021 «Por la cual se aprueba y se adopta el Plan Estratégico Institucional y la Misión y Visión del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) para el periodo 2021-2023», MUVH, acceso el 15 de septiembre de 2022, <https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2021/07/peimuvh.pdf>

- Mejorar los procesos internos de control, servicio ágil y eficiente orientados a la población en necesidad.
- Gestionar recursos adicionales internos y externos, condiciones óptimas de trabajo (infraestructura y clima) y desarrollo del capital humano.
- Cumplir cabal y eficientemente su misión de ser «la institución rectora de las políticas públicas de vivienda, urbanísticas y del hábitat, gestionando planes, programas y acciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la República del Paraguay»⁴.

CARENCIAS DE SERVICIOS POR FALTA DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento del territorio contribuye al uso adecuado y sostenible del mismo. Igualmente, colabora con la orientación de las políticas públicas y las inversiones del sector privado que permitan un desarrollo sostenible del país.

Los municipios cuentan con la competencia legal establecida para desarrollar una política de planificación, urbanismo y ordenamiento territorial dentro de sus respectivos perímetros administrativos⁵. Sin embargo, aún existen desafíos en la aplicación de la Ley N.º 3966/2010, que todavía no se encuentra lo suficientemente instalada en el Paraguay. Esta situación limita la conducción estratégica e innovadora del desarrollo sostenible y del goce efectivo del derecho a la ciudad.

Se estima que el 90% de los municipios del país no cuenta con planes que orienten al ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable. Actualmente, el ordenamiento del territorio se basa en la aprobación de proyectos aislados por medio de ordenanzas municipales. La ausencia de estos instrumentos se debe principalmente a intereses de grupos económicos, carencia de capacidades del personal técnico de los gobiernos municipales, desconocimiento de la temática y sus consecuencias en el desarrollo sostenible, y falta de recursos para llevarlo a cabo⁶.

En este contexto, el crecimiento urbano se va dando de manera acelerada y escasamente planificada, generando altos déficits en las infraestructuras de la ciudad, las viviendas, los servicios básicos y los equipamientos. De esta manera, se reducen las posibilidades de la población para hacer frente a los

⁴ *Ibidem*.

⁵ Capítulo III, artículo 12 de la Ley N.º 3966/2010 «Orgánica Municipal», *Digesto Legislativo*, acceso el 30 de octubre de 2022, <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/7315.pdf>

⁶ Hábitat para la Humanidad Paraguay, *Producto 2: Documento que contenga un mapeo de principales leyes, planes, ordenanzas de cambio climático a nivel local y nacional, estableciendo sus relaciones y contradicciones* (Asunción: 2020).

Hábitat para la Humanidad Paraguay, *Informe de Consultoría para el proyecto Construyendo liderazgo para las ciudades de América Latina y el Caribe frente al cambio climático* (Asunción: 2020).

impactos del cambio climático y otros fenómenos que acarrea el desarrollo urbano, tales como las desigualdades y la pobreza.

Desde el año 2018, la planificación urbana y territorial ha adquirido una importancia mayor en el diseño de políticas, programas y proyectos. Desde la Secretaría Técnica de Planificación (STP) se ha impulsado el desarrollo de herramientas que buscan fortalecer las capacidades institucionales para la elaboración e implementación de planes de ordenamiento territorial, como la *Guía para la Elaboración de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial*⁷. Más recientemente, en el año 2021, se destaca el desarrollo del *Atlas Metropolitano del AMA*⁸, cuyo objetivo es convertirse en una base con cartografías originales y actualizadas. Además, este instrumento podrá brindar un diagnóstico de los componentes físicos, dinámicos y administrativos. Con esto se contará con un insumo técnico esencial para planificar el futuro de los municipios de manera articulada e integral, como aporte central para el desarrollo de planes de ordenamiento urbano-territoriales.

La conducción de políticas públicas e intervención privada de carácter urbano articuladas permitirían incidir en la mejora de la calidad de vida y en la generación de mayores oportunidades de evolución para la sociedad.

El fortalecimiento de los sistemas de recolección y tratamiento de residuos, así como la protección de los ecosistemas y la reconstitución de los espacios naturales y conectados son otros tantos asuntos que llaman a una imperiosa necesidad de planificación territorial y transversal, para poner en marcha un urbanismo operacional concreto y factible. De aquí surge el carácter urgente y estratégico de desarrollar documentos audaces de planificación territorial.

Es necesario aún fortalecer la experiencia, ingeniería e instrumentos para elaborar documentos de ordenamiento territorial y de urbanismo que sean transformadores, eficaces y de calidad. También es preciso establecer mecanismos de articulación y coordinación entre las instituciones nacionales para el diseño y posterior implementación del plan. Este aspecto es relevante, atendiendo a la multiplicidad de instituciones nacionales que intervienen en la planificación y que tienen atribuciones susceptibles de incidir en el ordenamiento del territorio. El marco legislativo relativo al ordenamiento territorial y al urbanismo debe ser fortalecido y, al mismo tiempo, los mecanismos de regulación de las actividades privadas, así como las intervenciones directas del Estado, deben ser enmarcados por un proyecto territorializado y coordinado, garantizando así un desarrollo territorial adecuado para el país.

7 STP, *Guía para la elaboración de los planes de ordenamiento urbano y territorial, Plan de Ordenamiento Territorial*, <https://www.stp.gov.py/v1/pout/>

8 STP, *Atlas del AMA - Análisis urbano y cartográfico del Área Metropolitana de Asunción*, <https://ciudadessustentables.stp.gov.py/wp-content/uploads/2021/12/libro-atlas-metropolitano-web-09-11-2021-compressed-compressed-compressed.pdf>

DÉFICIT HABITACIONAL Y ESCASEZ DE INFORMACIÓN

En la tabla 1 puede verse la distribución porcentual de la población en función al número de personas que residen en el hogar, agrupados por su tamaño, en comparación al promedio simple para América Latina, en áreas urbanas y rurales para el año 2020, según la CEPAL.

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN EN FUNCIÓN AL NÚMERO DE PERSONAS QUE RESIDEN EN EL HOGAR. AÑO 2020

CANTIDAD DE PERSONAS	PARAGUAY	AMÉRICA LATINA (PROMEDIO)
4-5	42,4%	41,3%
6	12,9%	10,1%
Entre 7-9	14%	11%
Más de 10	3,2%	2,9%
Total	72,5%	65,3%

Fuente: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas (CEPALSTAT) 9.

El restante 27,5% de la población en Paraguay se distribuye en hogares de 1 a 3 personas, mientras que para América Latina este porcentaje equivale a 34,7%.

Los datos de la CEPAL también brindan un panorama muy general sobre el déficit en cuanto al requerimiento cualitativo, en referencia a condiciones de hacinamiento. Con base a estos porcentajes, el 30,1% de la población paraguaya se distribuye en hogares de entre 6-10 personas. Sin embargo, tomar estos datos sin información de otras variables, como tamaño de la vivienda y componentes estructurales, sería llegar a una conclusión muy superflua sobre los mismos.

El déficit habitacional para el 2011 era de alrededor de 1.100.000 hogares¹⁰. Para ese entonces, ya se había proyectado que, si no se daban cambios sustanciales en la política pública, esto llegaría para el 2020 a 1.500.000 hogares.

Para el análisis correcto del déficit habitacional es fundamental el acceso a información pública y transparente, con datos y estadísticas actuales, de las condiciones estructurales de la vivienda, de hacinamiento, déficit en cuanto al acceso a servicios básicos, acceso a la ciudad y urbanización.

9 Indicador «Estructura de la población en hogares particulares, según tamaño del hogar según área geográfica», CEPALSTAT, https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=118&area_id=1&lang=es

10 MUVH, *Síntesis de avance proceso participativo - PLANHAVI*, <https://www.muvh.gov.py/blog/publicaciones/plan-nacional-de-habitat-y-vivienda-planhavi>

Para el Censo Nacional de Población y Viviendas 2022, el Instituto Nacional de Estadística (INE) contempla como indicadores en lo respectivo a vivienda y hogar: servicios básicos, tenencia de bienes, materialidad y estructura del hogar¹¹. Ante la carencia de información que permita visibilizar estos déficits, y a modo de ganar comprensión sobre esta realidad, es necesario que los censos contemplan estadísticas más detalladas cuantitativas y cualitativas, que hagan referencia a infraestructura, riesgo y vulnerabilidades de la vivienda, calidad en acceso a agua potable, energía eléctrica, desagüe, sanitarios, saneamiento, espacios destinados al servicio de la salud y educación, espacios comunitarios de dispersión, seguridad comunitaria, caminos, transporte público, entre otros datos.

Desde el INE se han hecho esfuerzos para poder medir el avance en cuanto al cumplimiento del ODS 11. La dinámica demográfica evidencia una mayor presencia de población en la zona urbana, lo que genera el aumento de habitantes que se ubican, muchas veces, en barrios más pobres con infraestructuras y servicios no adecuados que impactan en la calidad ambiental.

El Segundo Informe Nacional Voluntario (2021)¹² evidencia que, en el año 2020, el 50,9% de las personas pobres y el 25,2% de las no pobres moran en viviendas inadecuadas, significando una importante diferencia entre ambos niveles, aspecto que se visualiza en todos los años. Según los rangos de edad, el 37,9% de niños y niñas de entre 0 a 14 años, el 30,8% de la población de entre 15 a 24 años, el 29,9% de la población de entre 25 a 49 años, y el 22,9% de las personas que tienen 50 años y más habitan en viviendas inadecuadas, afectando de esta manera su bienestar y calidad de vida¹³.

PRESUPUESTO DESARTICULADO, CON BAJA EJECUCIÓN Y EN DISMINUCIÓN

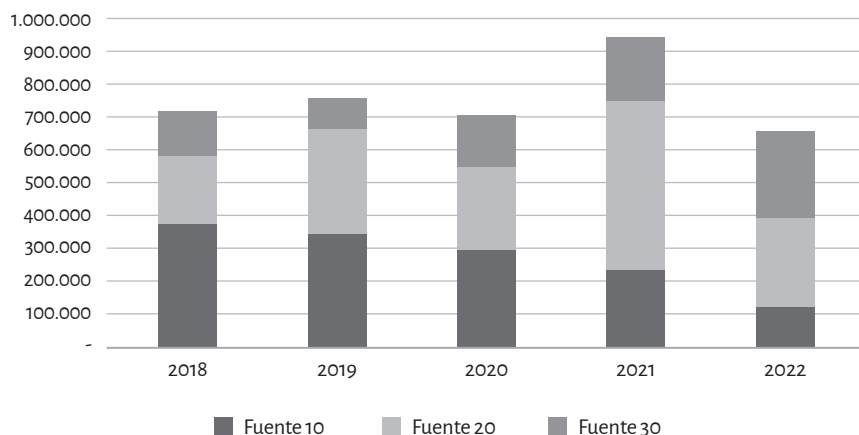
En cuanto al presupuesto destinado al derecho humano a la vivienda y el hábitat adecuados, se visualiza una desarticulación entre la política pública de respuesta al déficit habitacional con relación a la política fiscal del Estado.

Como se observa en el gráfico 1, existe una disminución de los fondos asignados, desde el 2018 a la fecha, en lo referente a la Fuente 10 (presupuesto destinado al MUVH por parte del Ministerio de Hacienda). Además, hay una alta dependencia de Fuente 20 (bonos soberanos) y Fuente 30 (recursos propios del Ministerio). Se requiere una decisión del Estado para destinar un mayor porcentaje de los Fondos del Tesoro Nacional o, en su caso, un mayor compromiso para la búsqueda de fondos provenientes de préstamos para la implementación de programas destinados a grupos vulnerables.

11 INE, *Actualización Cartográfica para el Censo 2022*, <https://www.ine.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=1189>

12 Específicamente, en cuanto a la meta 11.1 «De aquí al 2030, garantizar el acceso de todos a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales» y su indicador 11.1.1 «Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas».

13 Comisión ODS Paraguay, *Segundo Informe Nacional Voluntario - Paraguay 2021*, <https://www.mre.gov.py/ods/?p=4337>

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL MUVH. AÑOS 2018-2022

Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos del Ministerio de Hacienda¹⁴.

La ejecución de los recursos asignados por fuente es baja (tabla 2). Esto demuestra la urgente necesidad de fortalecer la gestión y capacidad institucional para la ejecución del presupuesto asignado. Deben abordarse de manera comprometida, decidida y articulada, a fin de minimizar la alta burocracia en la ejecución de sus programas habitacionales, sin poner en riesgo la asignación de presupuestos futuros anuales.

TABLA 2. PORCENTAJE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL MUVH. AÑOS 2018-2021

EJECUCIÓN POR FUENTES	2018	2019	2020	2021
Fuente 10	61%	68%	61%	63%
Fuente 20	67%	77%	80%	92%
Fuente 30	64%	58%	44%	41%
Total	63%	70%	64%	75%

Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos del Ministerio de Hacienda¹⁵.

¹⁵ Ministerio de Hacienda, *Datos abiertos*, <https://datos.hacienda.gov.py/>

ESFUERZOS INSUFICIENTES EN FOMENTO A LA VIVIENDA

El tema presupuestario refleja una carencia respecto a los compromisos de la Ley N.º 5638/2016 «Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano» y en cuanto a los diferentes programas habitacionales destinados a sectores vulnerables. En la rendición de cuentas de estos programas se observa una falta de seguimiento y culminación de algunos de ellos, tanto para los programas regulares¹⁶ como para los especiales¹⁷.

PROGRAMA TEKOKHA AVANZA, PERO NO ALCANZA. Dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, la rendición de cuentas sobre la gestión 2021-2022 de este programa detalla que 2.026 familias firmaron contratos para la seguridad jurídica de sus inmuebles, totalizando 8.542 contratos firmados desde el comienzo de esta gestión¹⁸. Sin embargo, estos esfuerzos aún son insuficientes para la demanda en cuanto a viviendas y hábitats se refiere.

PROGRAMAS Y PROYECTOS AISLADOS O DISCONTINUADOS. Los proyectos aislados son aquellos poco integrados al desarrollo urbano de la ciudad, que no contienen priorización por género y zonas geográficas con mayor necesidad y otras variables¹⁹. Han iniciado su ejecución, sin embargo, algunos de ellos no tienen continuidad o conclusión con éxito.

ESCASA EJECUCIÓN DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL (FONAVIS). En los últimos meses, el MUVH ha modificado las bases y condiciones de este que es su programa principal, informando sobre la ampliación de las variables de rango poblacional y presupuesto. Al consultar los informes, se nota que aún son obras por iniciar o, en su mayoría, en proceso de ejecución²⁰.

NECESIDAD DE REGULACIÓN DE LOS CRÉDITOS PARA SECTORES VULNERABLES. El sistema financiero privado ofrece cada vez más créditos, con plazos y tasas de interés flexibles. Pero, desde un enfoque de derecho para todos y todas, especialmente de grupos de bajos ingresos, actualmente existe una fluctuación al alza de tasas de interés, así como una limitación en las políticas financieras establecidas en las mismas normativas financieras destinadas a grupos vulnerables que deberían estar articuladas por el MUVH como ente regulador. Por lo tanto, es de suma urgencia la aprobación de una política que acompañe y marque esas variables.

16 MUVH, *Lista de programas*, <https://www.muvh.gov.py/lista-de-programas>

17 MUVH, *Resoluciones de Programas Especiales*, <https://www.muvh.gov.py/programas-especiales>

18 Informe de gestión presidencial, <https://informepresidencial.gov.py/>

19 MUVH, *Informes por programas*, <https://www.muvh.gov.py/informes-por-programas-2022>

20 MUVH, *Subsidio habitacional*, <https://www.muvh.gov.py/subsidio-habitacional-2022>

CONCLUSIONES

Frente al volumen de necesidades, principalmente en grupos y zonas vulnerables, el avance al cumplimiento en el acceso al derecho a la vivienda y hábitat adecuados presenta insuficiencias. Para superarlas, es necesaria una evolución sostenida de programas y proyectos con enfoque de política pública de Estado, refrendada a través de la aprobación de la PNUVH, con el acompañamiento y la fiscalización del CNH, con una capacidad institucional, involucramiento del sector privado, inversión suficiente y una política fiscal que garantice el cumplimiento del derecho.

A pesar de contar con herramientas legales, la instalación de una planificación y ordenamiento territorial es materia pendiente para los municipios. No tienen la capacidad institucional para implementarlos o enfrentar los intereses económicos de algunos sectores. Si bien se han desarrollado herramientas que buscan fortalecer sus capacidades institucionales —como guías metodológicas y capacitación a personal clave—, la falta de acompañamiento para su cumplimiento expone todavía una disparidad en la aplicación eficaz, que se evidencia en la implementación de proyectos de desarrollo urbano aislados en los diversos municipios.

El déficit habitacional continuará su ascenso en los siguientes años, no solo ante un contexto económico incierto a nivel mundial, evidenciado en análisis estadísticos del sector, sino que también por retos internos en cuanto a la instauración de la PNUVH y la implementación de planes que permitan priorizar inversiones y enfoques para minimizar la brecha de necesidad de viviendas cuantitativas y cualitativas. Es preciso un compromiso decidido del Estado para la articulación y ejecución de dicha política pública, donde la vivienda y el hábitat cumplen un rol fundamental como vehículo socioeconómico en el desarrollo de las personas y del país.

Con el ODS 11, como país se ha asumido el compromiso de estrechar estos grandes desafíos que quedan por afrontar. Para cumplirlo, es fundamental la voluntad política, la realización de acciones articuladas, holísticas, basadas en la experiencia y en el enfoque de derecho para lograr una política de Estado que sea aplicada de manera real, integral, eficaz y eficiente que trascienda gobiernos.

RECOMENDACIONES

- Aprobar la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat como instrumento de gestión pública, independiente a periodos de gobierno.
- Ampliar y ejecutar de manera eficaz el presupuesto público correspondiente, de modo que los programas puedan mantenerse en el tiempo de manera sostenida, y los proyectos puedan concluirse.
- Revisar los planes de ordenamiento territorial, adecuarlos verdaderamente a los recursos disponibles para su cumplimiento, y a partir de allí buscar su evolución en función al desarrollo de los municipios.
- Integrar planes más inclusivos desde el MUVH, contemplando a la población mayoritaria, que se encuentra por debajo del ingreso correspondiente a los dos salarios mínimos, y fondos de garantía a familias consideradas de alto riesgo por instituciones financieras.
- Potenciar el rol del MUVH como ente regulador de la PNUVH, para que desde allí se promueva la construcción de ofertas viables con el sector privado, en acciones y estrategias que contemplen verdaderamente al promedio de la población.
- Integrar a grupos y zonas vulnerables para la construcción de estadísticas reales y amplias, a partir de las cuales se puedan garantizar procesos de respuestas por parte de la política de Estado para la tenencia segura de tierra y acceso a servicios básicos de calidad, considerando la cultura de estas comunidades, en el sentido integral de la palabra, salvaguardando su vulnerabilidad y empoderando a los pobladores en el proceso de construcción.
- Facilitar el acceso a la información pública, poniendo a disposición canales en donde toda información que atañe a ejecución pública se encuentre disponible para cualquier ciudadano(a), de manera clara y concisa.

Raquel Bertrán Sisa

Líder del equipo de Movilización de Recursos, Comunicación e Incidencia en Hábitat para la Humanidad Paraguay. Contadora. Diplomada en Fundraising por la Universidad de Indiana (Estados Unidos de América) y Políticas Públicas por la Universidad Comunera de Paraguay (UCOM). Especialista en RSE por el Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresarial. Veinte años de experiencia en el sector. Participó en la redacción de los informes sobre el acceso al derecho humano a la vivienda y hábitat ante el Examen Periódico Universal (EPU), además de impulsar la organización de foros, LAVs y webinars relacionados al acceso al derecho humano a agua, saneamiento e higiene.

Contacto: raquelb@habitat.org.py

Melissa Cartasso

Gerente de Programas en Hábitat para la Humanidad Paraguay. Ingeniera social. Maestrante en Desarrollo Humano. Especialista en liderazgo, cambio climático y ciudades. Diplomada en monitoreo y evaluación de políticas públicas y proyectos con trayectoria en elaboración y gestión de proyectos de vivienda y desarrollo urbano, planificación estratégica y operativa.

Contacto: mcartasso@habitat.org.py

Cindy Chaparro

Asistente de Monitoreo, Evaluación, Rendición de cuentas y Aprendizaje en Hábitat para la Humanidad Paraguay. Ingeniera agrónoma con énfasis social y ambiental. Especialista en Gestión de Proyectos por la Escuela de Gobierno de la UNIDA. Alumni de la Red Global Teach for All. Capacitada en desarrollo y liderazgo. Experiencia en proyectos comunitarios del sector social y civil.

Contacto: cchaparro@habitat.org.py

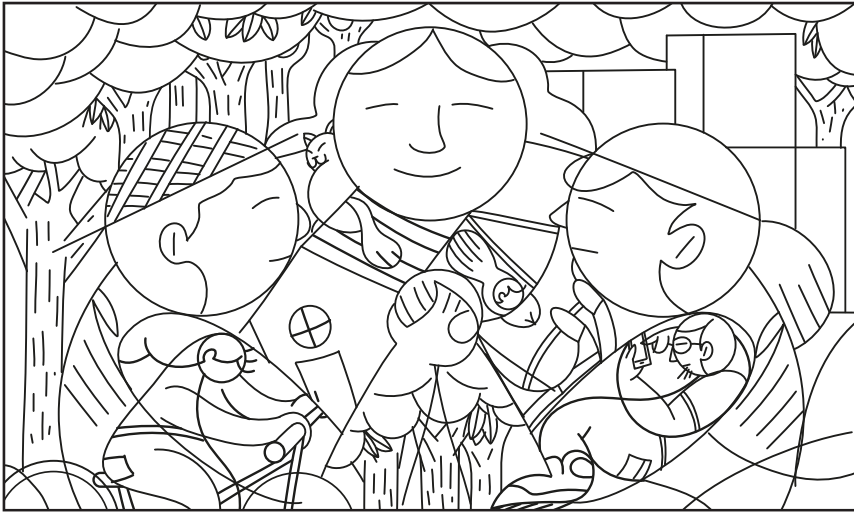
Andrea Wehrle Martínez

Especialista de Monitoreo, Evaluación, Rendición de cuentas y Aprendizaje en Hábitat para la Humanidad Paraguay. Licenciada en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Especialista en políticas sociales. Con trayectoria en elaboración, coordinación, implementación y evaluación de proyectos.

Contacto: awehrle@habitat.org.py

REFORMA AGRARIA Y
DERECHOS CAMPESINOS

El territorio de las paradojas



El sistema agroalimentario del Paraguay es fuente de conflictos, contrastes e inverosímiles paradojas. De la extrema concentración de la tierra se desprenden luchas campesinas, violentos desalojos y una política de criminalización. Del modelo agroexportador latifundista se desprende una población con hambre e inseguridad alimentaria, sobre un territorio eminentemente agropecuario. De las políticas gubernamentales se desprenden una deteriorada situación social y una permanente crispación.

Palabras claves: *reforma agraria, derechos campesinos, tenencia de la tierra, políticas agrarias, criminalización.*

Luis Rojas Villagra

HEÑÓI, CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA,
LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SOSTENIBILIDAD SOCIOAMBIENTAL

En el presente artículo se analizan las acciones gubernamentales con relación a la reforma agraria y los derechos campesinos. Se parte de una caracterización de la situación agroalimentaria en el país, los efectos del modelo económico, las políticas públicas y la situación climática. Se pasa revista a las políticas de acceso a la tierra, las políticas agrarias y el censo agropecuario en curso. Se aborda la problemática de los desalojos y la criminalización de la lucha por la tierra. Finalmente, se describen algunos casos emblemáticos que afectan tanto al sector campesino como a la sociedad paraguaya.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

El periodo de análisis coincide en su mayor parte con el cuarto año de gobierno de Abdo Benítez, y se caracterizó por el agravamiento de la política anticampesina e indígena, en línea de continuidad con los tres primeros años. Los sectores vinculados a los agronegocios siguieron contando con apoyo gubernamental de diversas formas, además de ciertos privilegios. Los históricos problemas de la agricultura campesina e indígena se prolongaron, sin respuesta de parte del Estado, más bien se agudizaron por la política de criminalización de la lucha por la tierra. Como resultado del modelo económico, en el periodo se registró un alarmante incremento de los precios de los alimentos, así como efectos severos por la crisis climática.

PRECIOS DE ALIMENTOS EN AUMENTO Y ELEVADO VOLUMEN DE IMPORTACIONES

El último año estuvo caracterizado por el aumento generalizado de precios en el país, y con particular fuerza en los sectores de alimentos y combustibles. En el caso paraguayo, este fenómeno poco tiene que ver con la guerra que se ha desatado entre Rusia y Ucrania, más bien es una derivación del modelo de producción y consumo instalado en el país. El modelo agroexportador de base latifundista, centrado en la explotación de los bienes naturales para la exportación de materias primas, privilegia el uso de territorio y recursos para dicho fin, orientando el esfuerzo productivo hacia el mercado exterior. La soja transgénica abarca más del 62%¹ de las tierras cultivadas, mientras que los frigoríficos orientan a la exportación más del 99% del faenamiento industrial de carne vacuna. De esta situación se deriva el hecho de que cada vez se destinan menos tierras y recursos para la agricultura tradicional y, por lo tanto, se producen menos alimentos para el mercado interno, entre ellos, hortalizas, frutas, legumbres, tubérculos, etcétera.

1 Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Síntesis estadística 2020-2021*.

En el 2021, la inflación general alcanzó 6,8%², la más alta en los últimos años; en el mismo periodo, la inflación fue casi el doble en los alimentos, donde alcanzó 12,3%. En lo que va del 2022, de enero a septiembre, la inflación general llegó a 7,1%, y en alimentos a 8,2%. Por su parte, la inflación interanual (de octubre 2021 a septiembre 2022) fue de 9,3% en general, pero en alimentos fue de 12,9%. Los aumentos se registraron en casi todos los rubros: carnes, hortalizas, verduras, harinas, cereales, aceites, frutas, lácteos, huevos y panificados. La tabla 1 muestra algunos casos de aumento de precios, de productos básicos seleccionados de la canasta alimentaria, tomados del Mercado de Abasto de Asunción.

TABLA 1. PRECIOS DE PRODUCTOS EN EL MERCADO DE ABASTO DE ASUNCIÓN. AÑOS 2021-2022 (EN GUARANÍES)

PRODUCTO	ORIGEN	UNIDAD	PRECIO OCTUBRE 2021	PRECIO OCTUBRE 2022	AUMENTO (%)
Ajo	Argentina	bolsa	180.000	196.600	9,2
Cebolla de cabeza	Paraguay	bolsa	36.600	88.000	140,4
Papa negra	Paraguay	bolsa	71.600	93.000	29,9
Mandioca	Paraguay	75 kilos	113.000	148.000	31,0
Zanahoria	Paraguay	20 kilos	31.600	36.600	15,8
Calabaza	Paraguay	40 kilos	61.600	73.300	19,0
Remolacha	Paraguay	bolsa	50.000	71.600	43,2
Limón Tahití	Paraguay	100 unidades	40.000	90.000	125,0
Naranja Frutika	Paraguay	100 unidades	50.000	66.600	33,2
Manzana roja	Argentina	caja	123.000	171.600	39,5
Pera	Argentina	caja	90.000	121.600	35,1
Huevo	Paraguay	docena	7.060	8.800	24,6
Almidón	Paraguay	kilo	4.100	8.600	109,8
Harina de maíz	Paraguay	kilo	6.600	8.600	30,3
Queso Paraguay	Paraguay	kilo	25.600	28.000	9,4

Fuente: MAG, Servicio de Información de Mercados Agropecuarios.

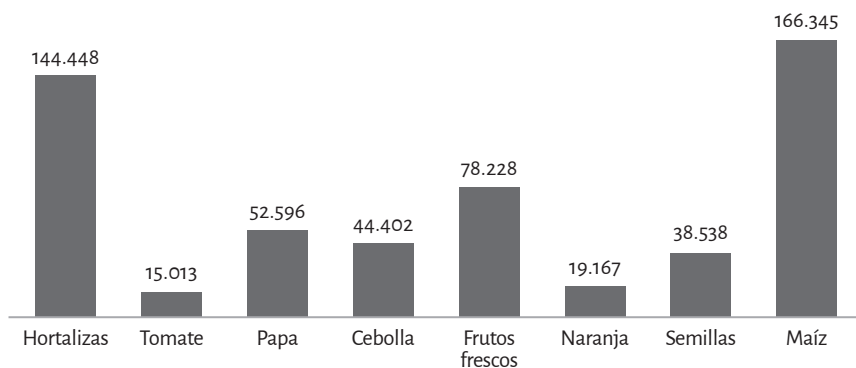
En el último año, hubo aumentos muy pronunciados en ciertos rubros, que superan el 100% en el periodo, como los casos de la cebolla, el limón y el almidón. Otros productos con aumentos por encima del 30% fueron la mandioca,

2 Banco Central del Paraguay, *Informe de Inflación - Septiembre 2022*, <https://www.bcp.gov.py/informe-de-inflacion-mensual-1362>

la remolacha, la naranja, la manzana, la pera y la harina de maíz. También mostraron una tendencia alcista la papa, los huevos y el queso, entre otros rubros de consumo cotidiano. El sostenido encarecimiento de estos productos ha llevado al progresivo deterioro de las condiciones de vida de gran parte de la población, particularmente de los sectores sociales de bajos ingresos.

Además de la inflación, otra faceta de la crisis productiva y alimentaria en Paraguay es la creciente dependencia hacia productos agrícolas básicos extranjeros. Aunque suene absurdo en un país eminentemente agropecuario, los volúmenes de importación de alimentos de origen agrícola se siguen incrementando, significando una importante sangría de divisas para el país. Solo durante el año 2021, se importaron 144.448 toneladas de hortalizas³, principalmente tomate, papa y cebolla; ingresaron 78.228 toneladas de frutos frescos, 166.345 toneladas de maíz y 38.538 toneladas de semillas (gráfico 1). Estos datos solo refieren a la importación legal, registrada en aduanas, no así la ingresada de contrabando, que agrega otro volumen también importante.

GRÁFICO 1. IMPORTACIONES AGRÍCOLAS. AÑO 2021 (EN TONELADAS)



Fuente: Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), 2022.

El modelo agroexportador extractivista ha conducido a esta paradoja: Paraguay exporta millones de toneladas de materia prima agrícola, pero para el consumo nacional depende en gran medida de productos extranjeros, en un marco local de precios cada vez más altos que dificultan el acceso. La agricultura campesina e indígena no cuenta con políticas públicas adecuadas y, por la desprotección comercial en las fronteras, debe competir con productos extranjeros que en sus países de origen reciben inversiones tanto públicas como privadas. Tampoco existen mecanismos que aseguren precios justos para los productos campesinos.

3 Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), *Informe de Gestión 2021*.

Esta situación se viene agravando por los efectos de destrucción ambiental y la consecuente crisis climática. En el último año fueron particularmente fuertes sus manifestaciones, con una sequía muy prolongada y temperaturas extremadamente altas durante el verano, afectando profundamente a los cultivos e incluso a la cría de animales. Aunque este escenario se viene alertando desde hace varios años, el Estado no ha invertido en dotar a los agricultores familiares de las infraestructuras necesarias para enfrentarlo, como los sistemas de riego, mallas media sombra, invernaderos y silos. Tampoco se ha implementado un seguro agrícola, a pesar de la existencia de proyectos de ley para su creación desde hace varios años.

POLÍTICA DE TIERRAS

En este ámbito, se mantiene otra de las graves paradojas del país: mientras la abundante tierra con que cuenta el Paraguay está dramáticamente mal distribuida, concentrada en manos de terratenientes, generando miles de familias rurales y urbanas «sin tierras», no existe una política pública de acceso a la tierra. Es decir, el Gobierno privilegia a los grandes terratenientes como la Secta Moon (590.000 hectáreas), el Grupo Cartes (247.000 ha), el Grupo Favero (130.000 ha) o el Grupo Riquelme-Reguera (114.000 ha), dando la espalda a las casi 300.000 familias que no tienen tierras⁴. Esto refleja la vigencia de aquella frase de Carlos Pastore con relación a los gobiernos antipopulares de la posguerra: «Los gobernantes de entonces abandonaron los intereses del pueblo para servir a los intereses del capital extranjero»⁵, lo cual sigue ocurriendo hoy.

Afirmamos que no existe una política de distribución de tierras desde el Estado porque el ente encargado del acceso a la tierra para la población campesina, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), a pesar del mandato constitucional de impulsar una reforma agraria como organismo de aplicación legalmente designado, ha abandonado desde hace unos años los tres instrumentos con que cuenta para disponer de tierras, a saber, las expropiaciones, la compra y la recuperación de lotes o excedentes fiscales. Con un presupuesto extremadamente reducido, la entidad se dedica principalmente a administrar las colonias existentes, cobrar las cuotas de los lotes, y a realizar procesos administrativos de regularización y entrega de títulos de propiedad de tierras ocupadas ya en administraciones anteriores.

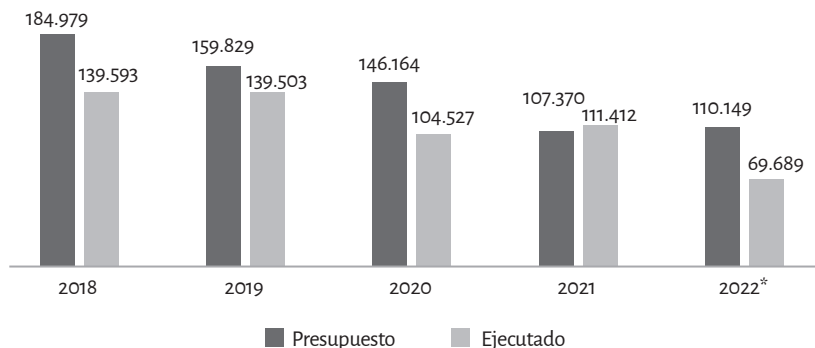
En los últimos 5 años, el presupuesto del Indert ha sufrido sucesivos recortes, pasando de los Gs. 184 mil millones del 2018, año que inicia la gestión de Abdo, a solo Gs. 110 mil millones en el 2022, lo que significa una reducción del 40% (gráfico 2). Al observar la ejecución presupuestaria efectiva, la situación es aún más negativa, pues en el 2018 llegó solo a 75% del presupuesto

4 Codehupy, *Justicia, Tierra y Libertad. Marina Kue, diez años después* (Asunción: Codehupy, 2022), <https://www.codehupy.org.py/justicia-tierra-y-libertad-marina-kue-diez-anos-despues/>

5 Carlos Pastore, *La lucha por la tierra en Paraguay* (Asunción: Intercontinental Editora, 2008).

total. En el 2022, al mes de agosto, la ejecución se encontraba en el 63%, pero de un presupuesto mucho más pequeño (gráfico 2).

GRÁFICO 2. PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO POR EL ÍNDERT. AÑOS 2018-2022 (EN MILLONES DE Gs.)

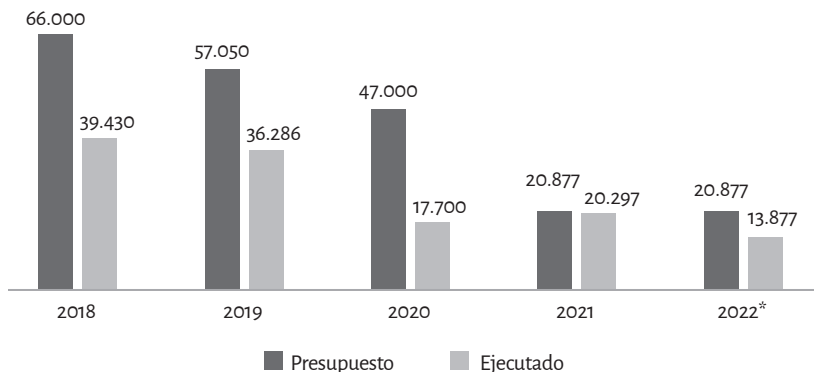


Fuente: Ministerio de Hacienda.

*En el 2022, la ejecución corresponde hasta agosto.

Respecto al rubro 450, destinado a la compra de tierras, se observa la misma tendencia: una pronunciada reducción. En el 2018 alcanzaba a Gs. 66 mil millones, de los que solo se ejecutaron Gs. 39 mil; en el 2021 dicho rubro se contrajo a solo Gs. 20 mil millones, así como en el 2022 (gráfico 3). La ejecución a agosto del presente año llegó al 66% del magro monto presupuestado.

GRÁFICO 3. PRESUPUESTO PARA TIERRA, APROBADO Y EJECUTADO POR EL ÍNDERT. AÑOS 2018-2022 (EN MILLONES DE Gs.)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

*En el 2022, la ejecución corresponde hasta agosto.

Estos presupuestos, como venimos señalando año tras año, además de ser insignificantes, se destinan a pagar deudas contraídas en años anteriores, no así a comprar nuevas tierras para asignar a la población que actualmente demanda un lote. La elevada deuda que arrastra el ente, a fines del 2021, llegaba a Gs. 961.343 millones⁶, aproximadamente USD 140 millones, mientras el presupuesto aprobado era de solo USD 3 millones. En tanto, en ese mismo año se registraron 6.210 nuevas solicitudes de lotes⁷ por parte de la población campesina, que se sumaron a la gran cantidad de años anteriores que aún no tuvieron respuesta, que estarían por encima de los 65.000 casos. En el 2022 habría otra cantidad de nuevas solicitudes de lotes que se suman a la larga lista de espera.

Así, nuevamente en este periodo, con tan escasos recursos, la compra de nuevas tierras se ha dejado de lado, tan solo se realizan pagos por deudas anteriores. En la tabla 2 se detalla parte del destino del rubro 450 para compra de tierras, en el 2021 y 2022. Según informaciones oficiales del Indert, los recursos se destinaron a pagos de casos cuyos expedientes fueron abiertos hace varios años, y representan pagos parciales o de cancelación de dichas adquisiciones. Los seis pagos registrados en el 2021 corresponden a compras antiguas, incluso una del año 1989, el caso de 1.004 hectáreas en Guayaibí. En el 2022 solo se registra el caso de una propiedad expropiada en 1965 en Cnel. Bogado, Itapúa, caso por el cual el IBR primero, y el Indert después, no llegaron a abonar, por lo que, a raíz de una denuncia y posterior sentencia judicial, el monto adeudado prácticamente se triplicó por los intereses acregados.

6 Indert, *Proyecto de presupuesto, ejercicio fiscal 2022*.

7 «Solicitud #52717. Solicitudes de lotes al Indert», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 15 de septiembre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/52717>

TABLA 2. PAGOS POR TIERRAS REALIZADOS POR INDERT. AÑOS 2021-2022

AÑO EXPEDIENTE	VENDEDOR (A)	DISTRITO (DEPARTAMENTO)	SUPERFICIE (HECTÁREAS)	PRECIO TOTAL (MILLONES GS.)	MONTO PAGADO 2021 (MILLONES GS.)	FORMA DE ADQUISICIÓN
2021						
2020	Beatriz Holden de Rojas	Vaquería (Caaguazú)	65	359	s.d.	Compra
2008	Condominio Giralá	Carayaó (Caaguazú)	312	3.206	706	Compra
1989	Nelson Clari Nicora	Guayaibí (San Pedro)	1.004	15.073	1.000	Compra
2010	American Holding Bussines	Capitán Bado (Amambay)	1.801	18.016	5.265	Compra
2012	Condominio Vera	Caragatay (Cordillera)	110	924	924	Compra
2014	Yolanda Ortellado	Villarrica (Guairá)	103	1.754	1.000	Compra
	Total 2021		3.395	39.332	8.895	
2022						
2010	Canadera San Cosme	Cnel. Bogado (Itapúa)	27.186	185.000	s.d.	Expropiación (año 1965)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indert⁸.

Según datos del Sistema de Información y Recursos de la Tierra (SIRT) del Indert, en el 2022 se habilitaron oficialmente cuatro colonias: Primavera en Minga Guazú, Nuevo Horizonte en Yrybucúa, Emiliano R. Fernández en Abaí y Cristóbal Espínola en Juan Eulogio Estigarribia⁹. Según el Ministerio de la Mujer, en el marco de la Ley de Políticas Públicas para Mujeres Rurales, de los títulos de propiedad entregados por el Indert en el último año, el 39% correspondió a mujeres, mientras que en lotes adjudicados llegó a 45%¹⁰.

8 «Solicitud #60626. Compra de tierras, recuperación o expropiación», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 30 de septiembre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/60626>

9 «Solicitud #60627. Habilitación de colonias y solicitud de lotes», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 5 de octubre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/60627>

10 Ministerio de la Mujer, *Mujeres rurales. VII Informe nacional de aplicación de la Ley 5446/15*, acceso el 20 de octubre de 2022, <http://mujer.gov.py/index.php/noticias/vii-informe-sobre-los-avances-en-la-aplicacion-de-la-ley-n-544615-politicas-publicas-para-mujeres-rurales>

DESALOJOS Y CRIMINALIZACIÓN DE LA LUCHA POR LA TIERRA

En el informe anterior habíamos señalado que, en el 2021, varias iniciativas legislativas fueron impulsadas con el fin de aumentar el blindaje de la propiedad de la tierra concentrada, blanquear casos con problemas de origen o titulación y ampliar las herramientas para la criminalización de la lucha por la tierra. La mayoría de esos proyectos no lograron ser aprobados; sin embargo, la popularmente conocida como «Ley de Criminalización» o «Ley Zavala-Riera» sí fue aprobada y promulgada a fines de septiembre de 2021¹¹. Esta ley modificó el artículo 142 del Código Penal, de modo que las ocupaciones de tierras pasaran a ser calificadas como crímenes, elevando las penas carcelarias hasta 10 años.

Este hecho significó una vuelta de tuerca más a la política estatal anticampesina e indígena, que son los sujetos sociales que desde hace décadas vienen luchando por acceder a la tierra, y en contra de los latifundios y la extrema concentración existente en el país. La política apunta a más represión para quienes luchan por la tierra, al tiempo de otorgar menos presupuesto y acceso a tierras a través del Indert o del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) para el caso de la población indígena.

Luego de la sanción de la mencionada ley, varios desalojos fueron ejecutados contra asentamientos campesinos y comunidades indígenas. Los primeros casos se dieron en los últimos meses del 2021: el 28 de octubre le tocó al asentamiento Cristo Rey en Guayaibí (San Pedro); el 2 de noviembre al asentamiento Edilson Mercado en Yasy Kañy (Canindeyú); el 11 de noviembre al asentamiento María de la Esperanza en Tavaí (Caazapá); y el 1 de diciembre al asentamiento 29 de Junio de San Vicente Panchole (San Pedro). También se dieron desalojos en comunidades indígenas, como la de Huga Po'i, en Caaguazú.

En varios casos, los desalojos fueron violentos, incluso con la participación ilegal de civiles armados. Además de la expulsión de la población asentada, en muchos de ellos se verificó la destrucción de viviendas, cultivos, escuelas, capillas, enseres personales, dejando a las personas absolutamente desprotegidas, incluyendo niños(as) y ancianos(as), sin ningún plan de asistencia estatal.

A raíz de esta situación, varias organizaciones campesinas e indígenas se articularon para desplegar acciones conjuntas, entre diciembre de 2021 y marzo de 2022, lo que momentáneamente detuvo la ejecución de desalojos. La acción más importante desplegada fue la reocupación de asentamientos

11 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124186>

y comunidades que habían sido desalojados, a partir de la articulación de las familias directamente afectadas, a quienes se sumaron organizaciones sociales y poblaciones aledañas.

- **29 de Junio de San Vicente Pancholo.** La primera reocupación fue la de este asentamiento, desalojado por fuerzas policiales el 1 de diciembre, y recuperado por una importante cantidad de campesinos y campesinas al día siguiente, con un fuerte apoyo de la Federación Nacional Campesina (FNC).
- **Cristo Rey de Guayaibí.** Unas 40 familias habían sido desalojadas luego de 12 años de ocupación. El 21 de diciembre, los pobladores reingresaron y se establecieron nuevamente en el asentamiento, con un importante apoyo campesino.

Se dieron procesos de reocupación similares en otros lugares, como en el asentamiento **María de la Esperanza de Tavaí**, y la comunidad indígena **Hugua Po’i de Caaguazú**.

Como parte de esta reacción popular, el 10 de diciembre de 2021 se realizó en Asunción una marcha en el Día de los Derechos Humanos, con la participación de unas diez mil personas, con la consigna principal de frenar los desalojos y exigir la derogación de la Ley N.º 6830/2021 «de criminalización». Estas acciones continuaron hasta el mes de marzo, con las movilizaciones denominadas «Lucha prolongada contra todas las injusticias», que levantaron las mismas consignas mencionadas, además de otras.

No obstante, nuevamente a partir del segundo trimestre del año se implementaron varios operativos de desahucios contra comunidades rurales. Se ejecutaron desalojos con grandes contingentes policiales, como los ocurridos contra familias campesinas en **Tembiaporá** y **Guayaibí**, y en contra de la comunidad indígena **Hugua Po’i**. En **Pirape’y** (Itapúa), un joven campesino fue asesinado por fuerzas policiales durante un operativo en el marco de la disputa por unas tierras en litigio.

En el mes de abril, se tuvo la visita al país de Jan Jarab, representante para América del Sur de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien realizó un monitoreo, entre otros temas, de la situación de los desalojos forzosos¹². Se abrieron espacios de diálogo con el Gobierno y la sociedad civil, donde Jarab expresó su preocupación por casos de violaciones de derechos, haciendo énfasis en los de las familias campesinas e indígenas desalojadas en varios procedimientos. Remarcó que estas poblaciones tienen derecho a la tierra y a un ambiente sano.

¹² Naciones Unidas Paraguay, *Comunidades campesinas e indígenas tienen derecho a tierras y a un ambiente sano*, 29 de abril de 2022, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://paraguay.un.org/es/180198-comunidades-indigenas-y-campesinas-tienen-derecho-tierras-y-un-medio-ambiente-sano>

COMISIÓN SOBRE TIERRAS MALHABIDAS

En el mes de marzo de 2022 quedó sancionada la Ley N.º 6899/2022 «Que crea la Comisión Nacional para el estudio de los mecanismos de recuperación de las tierras malhabidas, identificadas en el informe de la Comisión de Verdad y Justicia del año 2008»¹³. El proyecto había sido aprobado en septiembre del 2021 en la Cámara de Senadores, en marzo del 2022 tuvo sanción ficta por no ser tratada en Diputados y, finalmente, fue promulgada por el Ejecutivo en abril.

- **Objetivos.** Realizar el estudio de los mecanismos legales que permitan la recuperación de las tierras malhabidas y preparar propuestas legislativas que incluyan los procedimientos para dicha recuperación.
- **Estructura.** La Comisión debe estar integrada por 6 senadores, 6 diputados y 5 representantes de instituciones del Poder Ejecutivo, 2 representantes del Poder Judicial y uno de la Defensoría del Pueblo.
- **Funciones.** Establecer e implementar mecanismos de participación de los diferentes sectores sociales interesados en el tema.

Durante los meses siguientes, hubo varias reuniones entre legisladores, sectores sociales y políticos para el inicio del funcionamiento de la Comisión. Sin embargo, hasta la redacción de este informe, no había entrado en funciones, en un primer momento por la no designación de todos los representantes estipulados en la ley y, posteriormente, por la falta de un presupuesto asignado a la misma.

POLÍTICA AGRARIA

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), bajo la gestión del ministro Santiago Bertoni, continuó con su línea de acción prioritaria, de apoyo a los agronegocios, la agricultura mecanizada y los paquetes tecnológicos, así como la ganadería de exportación. En cuanto a la agricultura en pequeña escala, principalmente campesina e indígena, la intervención y la asistencia a través de las políticas agrarias han continuado siendo insuficientes, en muchas comunidades directamente inexistentes, y en otros casos, con enfoques inconvenientes para el fortalecimiento de la agricultura tradicional.

Durante el periodo se tuvieron diversas acciones de protesta y demanda de organizaciones campesinas, tanto en la capital como en localidades del interior del país. Entre los diversos reclamos realizados se destacan la falta de

13 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 12 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/122947>

políticas públicas para el sector campesino, tanto en lo referente al acceso a la tierra, como a la falta de asistencia técnica, de inversiones en infraestructura productiva, de provisión de créditos y políticas que faciliten la comercialización. Destacaron la falta de una planificación de la producción desde el Estado, que parta de las realidades concretas de cada territorio, para proveer alimentos a la población nacional y así evitar la pérdida de productos nacionales por la competencia de las importaciones y el contrabando¹⁴.

En este período, la situación de efectos agravados de la crisis climática ahondó la crisis de la agricultura campesina. En varias zonas del país, las pérdidas de hortalizas, granos, legumbres y frutas superaban el 50% de lo cultivado; las pérdidas alcanzaron incluso a una gran cantidad de animales de granja, pues no había cómo alimentarlos. La respuesta desde las instituciones públicas ante esta situación fue marginal o inexistente. Inclusive, en algunas localidades de Itapúa denunciaron que recibieron algunas herramientas que no solicitaron ni necesitaban, como fumigadoras, pero no recibieron otros insumos que sí demandaban¹⁵. Pareciera que el Estado desalienta la forma de producir del sector campesino.

El presupuesto del MAG también viene sufriendo recortes. Pasó de Gs. 898 mil millones en 2020 a Gs. 782 mil millones en 2021, y a Gs. 528 mil millones en 2022; la reducción en este último año es igual al 32%. Sin embargo, la ejecución presupuestaria del ente tampoco fue elevada: en 2020 fue de 55%, en 2021 llegó a 68%, y a agosto de 2022, alcanzó el 45%¹⁶.

Por su parte, la Ley N.º 6286 «De defensa, restauración y promoción de la agricultura familiar campesina», promulgada en el 2019 y reglamentada en el 2020, sigue sin dar ningún resultado. Con dicha ley se creó el Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina (VAFC), a cuya cabeza fue nombrado el Ing. Ebert Benítez, en abril de 2021; y se creó una comisión dentro del ministerio para la institucionalización y el funcionamiento del novel viceministerio.

En el 2022, el VAFC tenía un presupuesto asignado de solo Gs. 3.576 millones. Al consultar a dicho viceministerio sobre las actividades desarrolladas en el último año¹⁷, respondieron que la comisión conformada ha realizado reuniones sobre la estructura organizativa, perfiles de personales y manuales de funciones; asimismo, han participado en talleres con la FAO¹⁸, mantenido reuniones con gremios e instituciones y realizado gestiones relacionadas a

14 «Paraguay, un país con poco combustible, pero lo poco que tiene lo arroja al fuego», *Heñói*, Nro. 2, *Primer Trimestre 2022*, acceso el 8 de octubre de 2022, https://henoi.org.py/wp-content/uploads/2022/05/observatorio_nro2.pdf

15 *Ibidem*, 14.

16 Ministerio de Hacienda, *Datos abiertos*, <https://datos.hacienda.gov.py/>

17 «Solicitud #60636. Políticas para la agricultura familiar campesina», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 30 de septiembre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/60636>

18 Siglas en inglés de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

su presupuesto. A pesar de que la ley ya tiene tres años de vigencia, su reglamentación dos y el viceministro está en funciones hace año y medio, la ley y el viceministerio no han tenido ninguna incidencia en la situación de los campesinos y campesinas, cuya crisis se ahonda por el accionar negligente de instituciones como esta y el propio MAG.

Según el VII Informe nacional de aplicación de la Ley de Políticas Públicas para Mujeres Rurales, en el Registro Nacional de Beneficiarios (Renabe), el 52% de las personas incluidas son mujeres. Además, el reporte señala que la asistencia en el sector rural en el marco de la emergencia por el COVID-19 correspondió en un 63% a mujeres¹⁹.

CENSO AGROPECUARIO NACIONAL 2022

El último Censo Agropecuario Nacional se realizó en el 2008 y, entre otras cosas, había encontrado una enorme concentración en la distribución de tierras en el país. Luego de varias postergaciones para su inicio, el nuevo se viene llevando a cabo recién desde este año. El mismo es financiado con un crédito del BID²⁰, tomado por Paraguay ya en el 2018, de USD 15 millones.

Para operativizar el censo, el Gobierno emitió el Decreto N.º 4795/2021 que, entre otras resoluciones, creó un Comité Técnico a cargo de la coordinación técnica del proceso²¹. Este decreto estableció que los miembros de dicho Comité sean 5 representantes de instituciones públicas (del MAG, DGEEC²² y la Universidad Nacional de Asunción), y una sola institución privada, la Unión de Gremios de la Producción (UGP), que representa al ámbito empresarial y terrateniente del país. No se incluyó a ningún representante de organizaciones campesinas e indígenas, reflejando el interés del Gobierno hacia este sector y el privilegio que otorga a los agronegocios.

La primera etapa del relevamiento se ejecutó en el mes de agosto en los departamentos de Central, Cordillera, Guairá y Paraguairí, donde se llegó a 46.946 fincas, según datos del MAG. La segunda etapa se realizó en septiembre y abarcó los departamentos de Caazapá, Itapúa, Misiones y Ñeembucú, con 64.858 fincas relevadas²³. En los meses siguientes continuará el relevamiento de datos, previéndose la publicación de resultados en el 2023.

19 Ministerio de la Mujer, *Mujeres rurales...*

20 Banco Interamericano de Desarrollo.

21 «Censo Agropecuario 2022: Los lobos cuidando a las gallinas», *Heñói*, acceso el 6 de octubre de 2022, <https://henoi.org.py/index.php/2022/01/24/censo-agropecuario-2022-los-lobos-cuidando-de-las-gallinas/>

22 Actualmente Instituto Nacional de Estadística (INE).

23 MAC, *Censo Agropecuario Nacional*, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://can2022.mag.gov.py/>

CASOS OCURRIDOS EN 2022

ASESINATO DE UN CAMPESINO

Edgar Centurión (29 años)²⁴ fue asesinado el 15 de junio de 2022, en el asentamiento 1.º de Mayo de la localidad de Pirapey, distrito de Edelira (Itapúa). El joven agricultor recibió más de 20 impactos de balas en la espalda, efectuados a corta y larga distancia. Según los testimonios de los campesinos, los disparos provinieron del sector policial²⁵.

En el lugar, efectivos policiales primeramente desalojaron a familias campesinas, y luego pasaron a proteger los trabajos mecanizados de preparación de suelo y siembra de cultivos extensivos, en tierras que están en litigio. Las tierras reclamadas por los campesinos están ocupadas por la empresa Agro Ganadera Industrial Kuma S.A.²⁶.

DESALOJOS

En el periodo se llevaron adelante varios desalojos de comunidades campesinas e indígenas.

ZAVALA KUE. El 28 de junio de 2022 fueron violentamente desalojadas unas 120 familias campesinas en la zona conocida como Zavala Kue, de la compañía San Jorge, distrito de Tembiaporá (Caaguazú)²⁷. El desalojo fue realizado por la Fiscalía y unos 500 policías, que expulsaron a la población asentada y detuvieron a 11 personas, entre ellas 9 mujeres, que fueron trasladadas posteriormente a la cárcel de Cnel. Oviedo. Destruyeron viviendas y cultivos de autoconsumo en el operativo. Las tierras ocupadas por la Agroganadera Pindó S.A., de propietarios menonitas, son denunciadas por la FNC como tierras malhabidas, que el Estado debe recuperar para la reforma agraria. También denunciaron que posteriormente la Policía atropelló ilegalmente casas de campesinos en Tembiaporá, amedrentando a hombres, mujeres, niños(as) y ancianos(as)²⁸. Al cierre de este informe, los campesinos y campesinas desalojados seguían esperando una respuesta a su reclamo por parte del Indert.

24 «Que la fiebre electoral no invisibilice el plan de exterminio de comunidades campesinas e indígenas», *Heñói*, acceso el 2 de octubre de 2022, <https://henoi.org.py/index.php/2022/06/29/que-la-fiebre-electoral-no-invisibilice-el-plan-de-exterminio-de-comunidades-campesinas-e-indigenas/>

25 «Nuevamente un campesino asesinado en lucha por la tierra», *Base IS*, 16 de junio de 2022, acceso el 14 de octubre de 2022, <https://www.baseis.org.py/otro-campesino-asesinado-en-lucha-por-la-tierra/>

26 Para más información, ver artículo sobre Desalojos forzosos en este informe.

27 «Paraguay, un país de negacionismo (al) cuadrado», *Heñói*, Nro. 3. Segundo periodo 2022, acceso el 14 de octubre de 2022, https://henoi.org.py/wp-content/uploads/2022/09/observatorio_nro4.pdf

28 #RecuperemosZavalaCue #LuchaPorlaTierra Apoyo desde Canindeyú a luchadoras y luchadores por la recuperación de las #TierrasMalhabidas [Facebook], Federación Nacional Campesina, [@federacionnacionalcampesina], acceso el 22 de julio de 2022, <https://www.facebook.com/FederacionNacionalCampesina/videos/1749461675406858>

ASENTAMIENTO CRISTO REY. Este asentamiento campesino, ubicado en el distrito de Guayaibí (San Pedro), ya sufrió varios desalojos, en unas tierras que reclaman al Indert como excedente fiscal, ocupadas irregularmente por un propietario privado²⁹. Los últimos desalojos ocurrieron en octubre de 2021 y en julio de 2022. Las familias campesinas recibieron la promesa del Indert de ser reubicadas en otras tierras en Caaguazú, pero hasta el cierre de este informe nada se había concretado.

OTROS CASOS. Varios desalojos se verificaron en el periodo, en especial contra comunidades indígenas, como los casos de **Hugua Po'i** en el distrito de Raúl Arsenio Oviedo y la comunidad **15 de Enero**, distrito de Nueva Toledo, ambos en el departamento de Caaguazú³⁰.

SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

En los casos **Campo Agua'ẽ**³¹ y **colonia Yerutí**³², el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas condenó al Estado paraguayo por violar derechos de ambas comunidades rurales, la primera de ellas indígena y la segunda campesina, a causa de fumigaciones con plaguicidas en las propiedades colindantes, sin respeto a las normas ambientales.

Al cierre del presente informe, las medidas de reparación y de acciones por parte del Estado para la no repetición de los mismos hechos siguen sin ser realizadas por el Gobierno, situación que fue constatada y reclamada, tanto por el representante para América del Sur de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Jan Jarab, como por el Relator Especial sobre Sustancias Tóxicas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Marcos Orellana³³.

CONCLUSIONES

De la revisión de la situación agroalimentaria y las políticas gubernamentales para el sector campesino durante el último año, se concluye que tanto la reforma agraria de rango constitucional, así como los derechos campesinos

29 Conamuri, *Cristo Rey sufre desalojo y pobladores advierten recrudescimiento del terrorismo de Estado*, acceso el 6 de octubre de 2022, <https://www.conamuri.org.py/cristo-rey-sufre-desalojo-y-pobladores-advierten-recrudescimiento-del-terrorismo-de-estado/>

30 Para más información, ver artículo sobre Desalojos forzosos en este informe.

31 Comité de Derechos Humanos, *Comunicación N.º 2552/2015 (Oliveira Pereira y otro c. Paraguay)*, (Doc. ONU CCPR/C/132/D/2552/2015).

32 Comité de Derechos Humanos, *Comunicación N.º 2751/2016 (Portillo y otros c. Paraguay)*, (Doc. ONU CCPR/C/126/D/2751/2016).

33 «Comunicado de Final de Misión por el Relator Especial de la ONU en sustancias tóxicas y DDHH», 14 de octubre de 2022, *Naciones Unidas*, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/toxicwaste/2022-10-14/EOM-Statement-SR-Toxics-Paraguay-14-Oct-2022-SP.pdf>

a la tierra, la vivienda, el trabajo, la asistencia estatal y un ambiente sano siguen siendo una utopía sin materialización en la realidad. El Estado paraguayo no cuenta con una política de acceso a la tierra para la población campesina, a pesar de la alta demanda y la desigualdad en la tenencia existente. Las políticas agrarias y productivas no fomentan la producción de alimentos para el mercado interno, sino que están dirigidas a promover la producción de materias primas para el mercado internacional. El Censo Agropecuario en desarrollo ha incorporado en su estructura técnica, además de entidades públicas, solo a representantes del ámbito empresarial, excluyendo al sector campesino e indígena.

Los desalojos recurrentes, la represión, el apesamiento, la destrucción de viviendas y cultivos y el abandono a su suerte de la población desalojada siguen siendo la expresión visible de la mano de un Estado de rasgos oligárquicos, anticampesino e indígena. En el país de la tierra abundante y fértil, de generosa y exuberante naturaleza, de numerosa población rural de cultura agrícola, mucha gente pasa hambre, frío, penurias, por la indolente (in)acción de un Estado capturado por los poderes económicos vinculados al latifundio y el extractivismo. Muchísimas de esas víctimas son mujeres, así como niños y niñas. Son las paradojas que se deben superar colectivamente.

RECOMENDACIONES

- Implementar el mandato constitucional de la reforma agraria, según lo establecido en los artículos 114, 115 y 116 de la Carta Magna, incorporando efectivamente a la población campesina al desarrollo económico y social, en el marco de un modelo sustentable.
- Fomentar efectivamente un sistema equitativo de distribución, propiedad y tenencia de la tierra, a través de una política de tierra que incluya un mayor presupuesto para el Indert, expropiaciones y recuperación de tierras malhabidas o lotes irregularmente ocupados por no beneficiarios del Estatuto Agrario.
- Suspender la política de desalojos forzosos en situaciones de conflictos por tierras, hasta tanto se implementen políticas redistributivas de tierras de manera amplia.
- Sanear las instituciones públicas de las dinámicas de corrupción e impunidad que las desnaturalizan, en especial el Poder Judicial y el Indert.

- Implementar reformas en el ámbito tributario, que permitan generar mayores ingresos públicos desde los sectores económicos de mayores ingresos; reformar el impuesto inmobiliario del sector rural, de modo que grave en mayor medida a las propiedades de mayor superficie y sea efectivamente un desaliento para los latifundios³⁴.
- Promover la participación directa de las organizaciones campesinas en las decisiones y la gestión de las políticas agrarias.
- Comunicar, difundir y promover la Declaración sobre los derechos campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales de las Naciones Unidas.
- Impulsar una política de mejoramiento y ampliación de la producción nacional de alimentos frescos y sanos, provenientes de la agricultura familiar campesina, en sustitución de las importaciones de productos extranjeros.
- Impulsar la producción agrícola sustentable, de manera a preservar el medio ambiente, a partir del uso sostenible de los recursos naturales, la agroecología y la soberanía alimentaria.
- Avanzar en las respuestas estatales a las demandas de las mujeres rurales, principalmente en lo que se refiere al acceso a la tierra, la producción y comercialización de alimentos sanos.

Luis Rojas Villagra

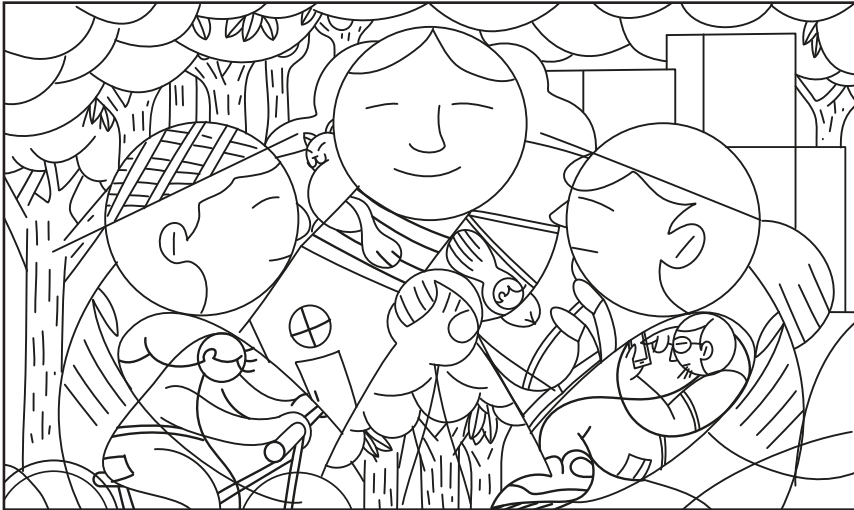
Economista. Investigador del Centro de Estudios Heñói. Docente de la UNA. Miembro de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). Activista social y colaborador de organizaciones sociales. Sus principales líneas de investigación son historia económica del Paraguay, reforma agraria, problemática de la tierra, campesinado, soberanía alimentaria, agnegocios, políticas económicas.

Contacto: lurovilla@gmail.com

34 Para más información sobre este tema, ver el artículo sobre derechos humanos y política fiscal de este informe.

PROTECCIÓN CONTRA LOS
DESALOJOS FORZOSOS

Violencia estatal contra campesinos e indígenas



Los desalojos forzosos siguen afectando a miles de personas campesinas e indígenas, familias que se encuentran en situación de vulneración. En lugar de brindar protección y promover la calidad de vida de esta población, el Estado solo da respuestas cada vez más violentas y punitivas. Así, se agudiza la criminalización de la lucha por la tierra.

Palabras claves: *desalojo forzoso, conflicto de tierra, comunidades campesinas, violencia, indígenas.*

Lis García y Abel Irala

BASE INVESTIGACIONES SOCIALES

En el presente informe¹ se detallan los desalojos forzosos ocurridos en el periodo del 1 de noviembre de 2021 al 30 de octubre de 2022, que tuvieron lugar en los departamentos de San Pedro, Itapúa, Canindeyú, Caazapá, Caaguazú y Alto Paraná. Se registran casos que han afectado a comunidades rurales, tanto campesinas como indígenas². Se describe un panorama general de las situaciones de violencia contra las comunidades campesinas, mientras que en el caso de las comunidades indígenas se abordan dos casos paradigmáticos referidos a los pueblos mbya guaraní (Hugua Po'i) y ava guaraní (Ka'a Poty) de la región Oriental.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

Los desalojos a campesinos e indígenas se alejan del espíritu de la Constitución Nacional³, ya que violentan sistemáticamente a poblaciones rurales que intentan acceder a una parcela de tierra para poder asentarse y producir económicamente para mejorar sus condiciones de vida ante la ausencia de una política de reforma agraria en el país.

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) solicitó una audiencia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que se llevó a cabo el 17 de marzo de 2022, con la participación de relatores(as) y representantes de Naciones Unidas, de la sociedad civil y autoridades del Estado paraguayo.

La audiencia denominada «Situación de desalojos forzosos y políticas agrarias en Paraguay»⁴ fue de suma importancia para exponer desde la sociedad civil el aumento de los desalojos forzosos contra comunidades campesinas e indígenas que, por lo general, son ejecutados sin control judicial y nula garantía de defensa para las personas afectadas, facilitando situaciones de extrema violencia por parte de actores estatales y civiles armados irregulares al servicio de latifundistas. «Los desalojos forzosos son el complemento

1 Para la elaboración de este artículo se realizaron entrevistas en profundidad con abogados(as) expertos(as) en el tema: Walter Isasi, del equipo jurídico de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy); Milena Pereira, abogada especialista en derechos humanos; y Eduardo Aguayo, abogado. También fueron entrevistados Javier Ávalos, Mario Rivarola, Arnaldo Ayala, Teodolina Villalba, Ramón Giménez, Mario Rivarola, Justo Venialgo, Alberto Brítez y Rosa Brítez, referentes de organizaciones sociales, a quienes los autores agradecen su colaboración.

2 Los datos provienen del Observatorio de Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos de Base Investigaciones Sociales, que registra datos relevados a partir de publicaciones de medios de comunicación masivos y alternativos.

3 «**Artículo 114.** La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro». Constitución de la República del Paraguay, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2022, https://bacn.gov.py/archivos/9580/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf

4 «PY: Situación de desalojos forzosos y políticas agrarias en Paraguay» [Archivo de video], Organización de Estados Americanos, *Comisión Interamericana de Derechos Humanos - 185 Período de Sesiones*, 17 de marzo de 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=NYKHfllsm7A&list=PL5QLapyOGhXtc-qfEME39loCXnbBwD70p>

represivo de una política que podríamos calificar de progresivo exterminio», expresó Oscar Ayala, en representación de la Codehupy.

Por su parte, el representante para América del Sur de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Jan Jarab, expresó que el aumento de los desalojos forzosos entre los años 2018 y 2021 representa un riesgo para la paz social y que estos se llevan a cabo sin perspectiva de soluciones duraderas, sin atender la situación de desprotección de las personas que son víctimas de los desalojos. Jarab afirmó que los desalojos forzosos «son considerados como una violación al derecho a la vivienda adecuada y afecta a otros derechos como el derecho a un nivel de vida adecuada, a la salud, al agua potable y saneamiento, entre otros»⁵.

La audiencia evidenció que el Estado paraguayo no solamente sigue sin garantizar los derechos humanos básicos a la población campesina e indígena, sino también que sigue violentándolos a través de sus agentes: policías, fiscales y jueces. La violación constante con los desalojos forzosos desnuda la omisión y el quebrantamiento de los compromisos asumidos con la comunidad internacional para la promoción y protección de los derechos humanos.

Cabe destacar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación N.º 7⁶ señaló que «todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas». En el mismo documento se definen los desalojos forzosos como «el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos».

A propósito de los mecanismos legales, «el Paraguay no dispone de mecanismos jurídicos de prevención de desalojos forzosos de comunidades campesinas»⁷, afirma la abogada Milena Pereira Fukuoka⁸ y agrega:

Existe, por el contrario, un mecanismo ilegal de desalojos forzosos de familias campesinas de sus hogares, constituido por los desalojos fiscales de comunidades enteras, efectuados bajo la denominación de «ceses de hecho antijurídico». Estos procedimientos se efectúan sin que las comunidades campesinas tengan posibilidad alguna de defensa jurídica ante un juez competente.

5 *Ibidem*.

6 Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores, <https://www.mre.gov.py/simoreplus/Adjuntos/Informes/CESCR%20N%C2%BA%207.pdf>

7 El instrumento vigente que establece algunas salvaguardas para los procedimientos de desalojo de comunidades es la Resolución N.º 532 de la Comandancia de la Policía Nacional, del 2 de julio de 2020, «Por la cual se aprueba el Protocolo de ejecución de mandamiento de desahucio en los casos de desalojo considerado de gran envergadura y se abroga la Resolución N.º 672/2013».

8 Entrevista realizada por García e Irala a Milena Pereira Fukuoka, septiembre de 2022.

La Ley N.º 6830/2021 modificó el artículo 142 del Código Penal, y su modificatoria Ley N.º 3440/2008 —conocida como «Ley Riera-Zavala»— para elevar hasta 10 años de pena privativa de libertad por la «invasión de inmuebles». Es decir, pasó de ser un delito a crimen y, con ello, se eliminó la posibilidad de medidas alternativas a la prisión, lo cual contradice principios consagrados en la Constitución Nacional y el propio Estatuto Agrario.

Con esta modificación jurídica, el Estado ha recrudecido la violencia hacia comunidades campesinas e indígenas. Al respecto, señala Walter Isasi⁹:

al tener un marco penal que caracteriza como crimen la cuestión de las ocupaciones, hace que la Policía actúe con mayor agresividad, con mayor represión, se torna mucho más difícil poder reclamar los derechos cuando hay una norma penal que aumenta las penas y agrava los hechos. Entonces también sirve para justificar más agresividad en los operativos.

CASOS OCURRIDOS EN 2022

DESALOJOS Y ATROPELLOS A COMUNIDADES CAMPESINAS E INDÍGENAS

En el cuadro 1 se incluyen situaciones de violencia directa a **comunidades campesinas**, que pueden ser desalojos, allanamientos con el fin de violentarlos o amenazas de desalojo. Tienen como objetivo crear una situación de temor e inseguridad en las familias asentadas en un determinado inmueble. En el periodo del informe se han registrado al menos 13 situaciones que han afectado aproximadamente a 5.755 personas, de las cuales al menos 87 personas, entre hombres y mujeres, fueron judicializados(as).

El primer desalojo campesino del año 2022 se registró en el mes de mayo, en el asentamiento 1.º de Mayo, ubicado en Edelira (Itapúa). Este desalojo se produjo luego de una especie de tregua conquistada como consecuencia de la respuesta campesina e indígena frente al recrudecimiento de la violencia legitimada a partir de la promulgación de la «Ley Riera-Zavala». Esa respuesta consistió en la reocupación de las comunidades campesinas 29 de Junio en San Vicente Pancho, Cristo Rey en Guajayvi, ambas de San Pedro, y la reocupación de la comunidad indígena Hugua Po'i con acompañamiento de diversas organizaciones campesinas, en un contexto que tuvo como característica: una mayor organización, puesto que hubo articulación entre organizaciones campesinas e indígenas.

9 Entrevista realizada por García e Irala a Walter Isasi, octubre de 2022.

Si bien en el año 2022 ocurrió una menor cantidad de desalojos en comparación con el año anterior¹⁰, los casos de desahucios tuvieron como característica una agudización de la violencia sobre comunidades específicas, tanto campesinas (Cristo Rey, Zavala Cué, ambas comunidades forman parte o son acompañadas por la Federación Nacional Campesina - FNC) como indígenas (Hugua Po'i y Ka'a Poty).

La agudización de la violencia en comunidades específicas se visibiliza en el caso del desalojo forzoso de la comunidad Zavala Cué, ubicada en el distrito de Tembiaporá (Caaguazú). Esta comunidad sufrió dos desalojos forzosos en menos de un mes, en el transcurso del 2022. El primero se desarrolló el 28 de junio, con 450 efectivos de la Policía Nacional, la Montada, helicópteros, en un despliegue represivo de gran envergadura, a partir del cual destruyeron las viviendas y los cultivos. El 21 de julio de 2022 se efectuó el segundo desalojo forzoso, que tuvo como consecuencia la detención de 9 mujeres (una de ellas madre, lactante) y un hombre. En este proceso, además, la Policía Nacional atropelló y persiguió a casas y comercios del distrito mencionado¹¹.

Los desalojos y atropellos a comunidades campesinas en el periodo estudiado han dejado alrededor de centenar de personas heridas por el actuar policial, además de la destrucción y quema de viviendas, escuelas, cultivos y pertenencias. La escalada de violencia estatal ha llegado hasta el extremo de la muerte de Edgar Emilio Centurión por disparos¹². Es importante subrayar que este constituye el primer caso de un campesino asesinado directamente por la Policía desde la masacre de Marina Kue.

10 De enero a diciembre de 2021 se registraron 14 desalojos campesinos. De enero a octubre de 2022 se registraron 8 desalojos campesinos.

11 Entrevista realizada por García a Arnaldo Ayala y Teodolina Villalba, octubre de 2022.

12 Guillermo Ortega y Lis García, «Edgar Centurión: Solidaridad de clase en la lucha por la tierra en Edelira - Itapúa», *Base Investigaciones Sociales*, Investigaciones Especiales N.º 57 - agosto de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2022/08/Informe-especial-57-BASE-IS-1.pdf>. «Nuevamente un campesino asesinado en lucha por la tierra», *Base Investigaciones Sociales*, 16 de junio de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.baseis.org.py/otro-campesino-asesinado-en-lucha-por-la-tierra/>

**CUADRO 1. RESUMEN DE DESALOJOS CAMPESINOS.
NOVIEMBRE DE 2021 AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2022**

UBICACIÓN Y FECHA	TIPO DE VIOLENCIA	PERSONAS AFECTADAS	INTERVINIENTES	DAÑOS	IMPUTACIONES Y (O) DETENCIONES
1. Jasy Cañy (Canindeyú) 2-11-2021	Desalojo	1.250	Policía Nacional	Destrucción de viviendas y cultivos	s/d
2. Tava'i (Caazapá) 11-11-2021	Desalojo	50	Fiscal Sandra Ledesma Policía Nacional	Destrucción de viviendas	26
3. Capiibary (San Pedro) 23-11-2021	Desalojo	1.200	Policía Nacional Fiscal Irma Arias Barreto	Destrucción de viviendas	13
4. Maracaná (Canindeyú) 24-11-2021	Segundo desalojo	185	Fiscal Juan Daniel Benítez	s/d	1
5. San Vicente Pancholo (San Pedro) 1-12-2021	Desalojo	700	Fiscal Jorge Encina Policía Nacional	Represión, heridos	2
6. Pirapey (Itapúa) 19-05-2022	Desalojo	400	Policía Nacional	Destrucción de viviendas	3
7. Pirapey (Itapúa) 15-05-2022	Atropello policial	400	Policía Nacional - GEO	Destrucción de viviendas y cultivos. Un joven campesino asesinado y dos heridos	Ninguna
8. Tembiaporá (Caaguazú) 28-06-2022	Desalojo	100	450 efectivos policiales, personal de orden y seguridad del orden táctico, la Montada, helicópteros	1 persona herida, destrucción de viviendas y cultivos	Ninguna
9. Guajayvi (San Pedro) 06-07-2022	Desalojo	300	Policía Nacional, Montada, helicópteros	Destrucción de viviendas, cultivos y quema de pertenencias	12

10. Presidente Franco (Alto Paraná) 12-07-2022	Desalojo	100	Policía Nacional	Destrucción de viviendas	s/d
11. Tembiaporá (Caaguazú) 21-07-2022	Desalojo, atropello y represión	500	Policía Nacional, GEO y Fiscalía	Destrucción de cultivos y varias personas heridas	12
12. Pirapey (Itapúa) 01-09-2022	Desalojo	70	Policía Nacional, Fiscalía	Destrucción de viviendas y cultivos	17
13. Itakyry (Alto Paraná) 13-09-2022	Atropello policial	500	Policía y civiles armados	Un herido	1
Total		5.755			87

Fuente: Base de datos del Observatorio de Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos de BASE-IS¹³.

En lo que refiere a desalojos y atropellos llevados adelante contra **comunidades indígenas**, datos del Observatorio resumidos en el cuadro 2 evidencian que en el periodo del informe se han registrado al menos 12 acciones represivas por parte de fuerzas policiales, consistentes en desalojos forzosos, amenazas de desalojo, así como amedrentamiento y persecución por parte de civiles armados. En estos procesos, al menos 278 familias han resultado afectadas y 47 personas han sido judicializadas.

Según los registros, las comunidades indígenas Huguá Po'i y Ka'a Poty han sido particularmente criminalizadas y reprimidas en este periodo, tal como se detalla en el apartado sobre casos paradigmáticos. Por su parte, la comunidad Cerrito, del pueblo ava guaraní, asentado en Minga Porá (Alto Paraná), sufrió dos nuevos desalojos forzosos en menos de un año¹⁴: el segundo, ocurrido el 29 de noviembre del año 2021, marco en el cual fueron judicializados sus principales dirigentes; y el tercer desalojo forzoso por parte de fuerzas policiales fue el 19 de mayo de 2022. Según relatos de pobladores de la comunidad, la misma se encuentra en la actualidad asediada por civiles armados contratados por sojeros brasileros de la zona y con nuevas amenazas de desahucio¹⁵.

En este punto, también cabe resaltar como característica de la represión hacia las comunidades indígenas el atropello por parte de civiles armados pagados por las empresas que buscan apropiarse de los territorios ancestrales, de manera sistemática, al igual que en las comunidades campesinas y,

13 Base Investigaciones Sociales, *Observatorio de Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos*, 2022, <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2022/11/Desalojos-Campesinos-2021-2022.pdf>

14 El primer desalojo ocurrió el 13 de mayo de 2022.

15 Entrevista realizada por García a Alberto Britez, noviembre de 2022.

en algunos casos, se lleva adelante en articulación con las fuerzas policiales, como en el caso del desalojo sufrido por la comunidad indígena San Miguel Tekoha Pyahu, del distrito San Estanislao (San Pedro)¹⁶.

**CUADRO 2. ATROPELLOS Y DESALOJOS A COMUNIDADES INDÍGENAS.
NOVIEMBRE DE 2021 AL 31 DE OCTUBRE DE 2022**

COMUNIDAD, PUEBLO, UBICACIÓN Y FECHA	TIPO DE VIOLENCIA	INTERVINIENTES	IMPUTACIONES Y (O) DETENCIONES	DAÑO	FAMILIAS
1. Ka'a Poty (mbya guaraní) Itakyry (Alto Paraná) 4/11/2021	Segundo desalojo	Fiscalía y Policía Nacional	Ninguna	Destrucción de viviendas	30
2. Hugua Poi (mbya guaraní) Raúl Arsenio Oviedo (Caaguazú) 18/11/2021	Desalojo	Policía Nacional con sobrevuelo de helicóptero	6	Destrucción y quema de viviendas, disparos y golpes	70
3. Cerrito (ava guaraní) Minga Porá (Alto Paraná) 29/11/2021	Segundo desalojo	Policía Nacional	9	Destrucción de viviendas	85
4. Veraro (ava guaraní) Maracaná (Canindeyú) 15/2/2022	Atropello e intento de desalojo	Civiles armados	Ninguna		s/d
5. Cerrito (ava guaraní) Minga Porá (Alto Paraná) 19/5/2022	Tercer desalojo	Policía Nacional	Ninguna	Destrucción de cultivos	85
6. Hugua Poi (mbya guaraní) Raúl Arsenio Oviedo (Caaguazú) 3/6/2022	Intento de desalojo	Poder Judicial	Ninguna	Amenaza a través de una orden de desalojo forzoso en su contra	70

¹⁶ Entrevista realizada por García a Mario Rivarola, octubre de 2022.

7. Ka'ia Poty (mbya guaraní) Itakyry (Alto Paraná) 25/6/2022	Atropello	Policía Nacional, civiles armados	Ninguna		30
8. Hugua Po'i (mbya guaraní) Raúl Arsenio Oviedo (Caaguazú) 12/7/2022	Segundo desalojo	Policía Nacional	Ninguna	Destrucción y quema de casas, pertenencias y cultivos	70
9. Hugua Po'i (mbya guaraní) Raúl Arsenio Oviedo (Caaguazú) 15/9/2022	Atropello	Policía Nacional	Ninguna		70
10. San Miguel Tekoha Pyahu (mbya guaraní) San Estanislao (San Pedro) 15/9/2022	Desalojo	Fiscalía - INDI, civiles armados	Ninguna	Quema de casas y cultivos	13
11. 15 de Enero (ava guaraní) Nueva Toledo (Caaguazú) 19/10/2022	Desalojo	400 agentes de la Policía Nacional, un helicóptero	32	Destrucción de viviendas y cultivos, varias personas heridas	80
12. Tekoha Pikyry (ava guaraní) Corpus Christi (Canindeyú) 20/10/2022	Atropello y ataque de civiles armados	Civiles armados	s/d	Varias personas heridas	s/d
Total			47		278

Fuente: Base de datos del Observatorio de Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos de BASE-IS¹⁷.

17 *Ibidem* 13.

CASOS PARADIGMÁTICOS EN TERRITORIOS RURALES E INDÍGENAS

ASESINATO DE EDGAR CENTURIÓN EN UNA COMUNIDAD CAMPESINA

El asesinato de dirigentes campesinos que luchan por el derecho a acceder a un pedazo de tierra se ha desarrollado sistemáticamente aun luego del golpe de 1989 en Paraguay. Desde ese año, hasta el 2013, el *Informe Chokokue* de la Codehupy denunció un total de 115 asesinatos, bajo diferentes gobiernos y en diversas circunstancias. Durante el gobierno de Horacio Cartes (2013-2018) se registraron 7 asesinatos de dirigentes campesinos, mientras que, en el actual gobierno, de Mario Abdo, 4 dirigentes fueron asesinados. Con la muerte de un campesino en el 2022, suman 127 las víctimas fatales en el marco de la lucha por la tierra.

A continuación se relatan los hechos relacionados al caso de este año, que culminaron con el asesinato de Edgar Centurión, un joven campesino en un asentamiento campesino de Itapúa.

19 DE MAYO DE 2022. El asentamiento 1.º de Mayo, ubicado en Pirapey, Edelira km 80 (Itapúa)¹⁸, sufrió un violento desalojo en el que la Policía Nacional destruyó las casas y los cultivos de la comunidad. Luego del mismo, los(as) pobladores(as) armaron un campamento y trataron de reconstruir su comunidad.

15 DE JUNIO DE 2022. Poco menos de un mes después, se desplegó un operativo policial en resguardo de la siembra de trigo de la Agrogranadera Industrial Kuma S. A., destruyendo nuevamente los cultivos campesinos. Los eventos se desarrollaron en dos tiempos:

- **Durante la mañana**, la Policía Nacional llegó al lugar al resguardo de los tractores. Luego de este violento asedio policial, los tractores de Kuma S. A. avanzaron con la siembra.
- **En la tarde**, alrededor de las 16:30, las y los campesinos del asentamiento volvieron a intentar impedir que las maquinarias de la agrogranadera avancen en la preparación de suelo para la siembra de cultivos extensivos en sus tierras. Los testimonios recogidos en la zona dan cuenta de que los efectivos policiales actuaron con extrema violencia, disparando con balas

¹⁸ La Comisión Vecinal Sin Tierra, a partir de la cual se conformó el asentamiento en el marco de la lucha por la tierra en el 2002, se encuentra reconocida por el propio Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert). Pese a la búsqueda de solución legal al problema de la tierra por parte de este asentamiento, las fuerzas coercitivas del Estado han recrudecido su violencia. Desde hace algunos años ha entrado en la escena del conflicto la Agrogranadera Industrial Kuma S. A., la cual ha intentado adueñarse de las tierras en las que el asentamiento se desarrolla desde hace dos décadas, con el fin de extender monocultivos de exportación sobre las tierras que pertenecen legítimamente a la población de 1.º de Mayo.

de plomo, entre ellas de escopetas de calibre 12. En este contexto ocurrió el crimen de un joven campesino.

EL ASESINATO. En la tarde del 15 de junio de 2022, efectivos del Grupo Especial de Operaciones (GEO) de la Policía Nacional asesinaron al joven campesino Edgar Emiliano Centurión Almirón. El médico forense del Ministerio Público, Gustavo Cabrera, confirmó que el joven de 29 años acusó 21 orificios de entrada y salida de bala en varias partes del cuerpo observables en el tórax, cuello, espalda, la región del rostro, miembro izquierdo y abdomen, entre otros.

DESALOJOS FORZOSOS Y ATROPELLOS A LA COMUNIDAD INDÍGENA HUGUA PO'Í

Ubicada en el distrito Raúl Arsenio Oviedo (Caaguazú), la comunidad Huguá Po'í, del pueblo mbya guaraní, fue víctima de dos desalojos forzosos entre noviembre de 2021 y julio del año 2022, en el marco del acaparamiento de la empresa sojera Tres Palmas¹⁹ sobre el territorio ancestral de este pueblo indígena²⁰.

ACCIÓN JUDICIAL DE TRES PALMAS. En noviembre de 2021, en el mismo mes en el que se ejecutó el desalojo contra Huguá Po'í, la empresa Tres Palmas inició un interdicto de recobrar la posesión, a partir del expediente N.º 205 del citado año, sin notificar a la comunidad. En febrero del año 2022, mientras este proceso judicial se encontraba en curso, la comunidad reingresó a sus tierras. Frente a ello, la empresa amplió su demanda en el marco del interdicto de recobrar, y realizó una denuncia por invasión sin ningún sustento que pueda tener conectividad con alguna fuente o elemento probatorio. Con base en esa denuncia, inmediatamente la Fiscalía imputó al líder de la comunidad Huguá Po'í, junto con otras personas dirigidas de esta comunidad, y la de Loma Piro'y, a partir de lo cual quedaron procesados penalmente y con orden de detención.

3 DE JUNIO: INTENTO FALLIDO. A inicios de junio se llevó adelante un nuevo intento de desalojo forzoso; sin embargo, el mismo no prosperó.

19 Esta empresa es representada legalmente por el abogado Mario Vega, expresidente del Indert. Cabe destacar que el mismo había sido destituido como consecuencia de una imputación y orden de detención bajo la carátula fiscal de lesión de confianza, cohecho pasivo y cobro indebido de honorarios, causas que se encuentran en proceso en la actualidad. «Embargo y prisión domiciliaria para Mario Vega, extitular del Indert», *La Nación*, 13 de noviembre de 2020, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/judiciales/2020/11/13/embargo-y-arresto-domiciliario-para-mario-vega-extitular-del-indert/>. «Detienen al extitular del Indert Mario Vega por caso de soborno», *Última Hora*, 30 de octubre de 2020, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/detienen-ex-titular-del-indert-mario-vega-caso-soborno-n2911777.html>

20 Conforme aclara el abogado Isasi, en específico, la tierra en disputa se encuentra registrada por el Indert como Finca 1616, compuesta por 1.021 hectáreas. Sin embargo, solamente 975 hectáreas son las que figuran en Catastro; por lo tanto, existe un excedente fiscal notorio. Además, la compra del inmueble se realizó incluso con la comunidad indígena adentro del territorio en disputa.

En paralelo, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) planteó una medida cautelar autónoma de urgencia, sobre la base de la Ley N.º 43/1989 «Por la cual se modifican disposiciones de la Ley N.º 1372/88 “Que establece un régimen para la regularización de los asentamientos de las comunidades indígenas”», en particular, la prohibición de innovar de hecho y derecho²¹.

12 DE JULIO: DESALOJO FORZOSO. En contravención del derecho indígena y la citada medida cautelar, el 12 de julio se ejecutó mandamiento de desahucio y se llevó adelante el segundo desalojo forzoso con una orden dictada por el juez de Caaguazú, Wilfrido Ovelar. El mismo se efectuó a pesar de que el juez de Asunción hizo lugar a la medida cautelar de prohibición de innovación, ese mismo día. Este desalojo desplegó una violenta intervención policial, que contó con una dotación de alrededor de 300 policías fuertemente armados y un helicóptero.

LITERALMENTE EN LA CALLE. Luego de este violento proceso, las familias que forman parte de la comunidad indígena Hugua Po'i quedaron abandonadas al borde de la ruta, sin contar por parte del Estado de ningún tipo de alternativa —ni siquiera temporaria— para su resguardo²². La comunidad ha denunciado que, tras el desalojo, varios tractores y camionetas ingresaron al predio y comenzaron a echar sus viviendas, se apropiaron de los materiales y destruyeron los cultivos. Esto ocurrió pese al acuerdo llegado con la empresa, a partir del cual esta se comprometió a no hacer uso de ese sector, hasta tanto se llegue a una solución final al conflicto por la tierra.

PROCESO PLAGADO DE IRREGULARIDADES. En términos jurídicos, este proceso resultó gravemente irregular, debido a varias razones:

- Se atentó contra la disposición constitucional que prohíbe la remoción o el traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los indígenas.
- Se llevó adelante sin haber resuelto el interdicto previo, lo cual anula los derechos de las partes, antes de resolver lo sustancial, con lo cual se causó un daño irreparable en la comunidad indígena.
- El juicio de interdicto no tuvo en cuenta la ley indígena. Principalmente, la Ley N.º 43/1989, en la que se habla sobre la imposibilidad de establecer innovaciones de hecho y de derecho entretanto se esté reivindicando un asentamiento de comunidad indígena.

21 El artículo 2 de la Ley N.º 1372/1988 expresa: «No se admitirá innovación de hecho y de derecho en perjuicio de los asentamientos de las comunidades indígenas durante la tramitación de los expedientes administrativos y judiciales a que dieron lugar la titulación definitiva de las tierras. No se considera innovación la siembra y cosecha de frutos o productos necesarios para la subsistencia, cuando las mismas se realizan en los lugares habituales».

22 Cloria Scappini, *Informe antropológico sobre la comunidad Hugua Po'i del distrito Raúl A. Oviedo*, dpto. de Caaguazú (Asunción, 2022).

- El juez que había dictado el mandamiento de desahucio se inhibió. Luego se presentó el INDI y recusó al juez, mientras el interdicto del 2021 estaba en apelación. Así, pues, no había Juzgado interviniente en ese momento. Es decir, el juez Wilfrido Ovelar no tenía competencia en la causa, ya que en los procesos judiciales en los que estén involucradas comunidades indígenas debe tener intervención el INDI. En ese sentido, según la Ley N.º 904 de derechos indígenas, y según el Código de Organización Judicial, todas las organizaciones que tienen sede en Asunción deben tramitar en circunscripción de la capital. Como el INDI tiene su sede en Asunción, ese juicio debería haberse llevado adelante en la capital del país, lo cual fue incumplido tras la intervención del juez de Caaguazú.

Todos estos elementos fueron advertidos tanto en el juicio, al Ministerio del Interior, como a la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, a la Fiscalía, a la Policía, al propio oficial de justicia. Ninguna de estas instituciones tomó en cuenta esta situación.

DEAMBULANDO SIN RESPUESTA. Luego del segundo desalojo forzoso, las familias de Huguá Po'i se mantuvieron por una semana en la comunidad indígena Planchada Julia. Posteriormente, estuvieron durante una semana sobre la ruta al costado de sus tierras, en condiciones de total desprotección. En ese marco, el 20 de julio la Codehupy denunció que la Policía Nacional no dio ninguna respuesta a la solicitud presentada por el INDI para garantizar el regreso de las 70 familias de Huguá Po'i, a pesar de que la propia institución encargada de resguardar los derechos indígenas en el país había solicitado el acompañamiento policial para dar cumplimiento a la resolución judicial.

25 DE JULIO: NUEVA ENTRADA Y ATROPELLOS. La reunión de las familias de Huguá Po'i con representantes del INDI se fijó para el lunes 25 de julio. Sin embargo, ninguna autoridad se presentó el día acordado. En consecuencia, decidieron volver a ingresar al inmueble. A pesar de la obtención de la medida cautelar para reingresar, en el contexto de una larga espera de una solución, volvieron a sufrir atropellos por parte de agentes de la Policía Nacional de la Comisaría 25.^a Syryka de Caaguazú.

CONSECUENCIAS PARA LA SALUD. El 26 de julio, una bebé de dos meses falleció a causa de las precarias condiciones de vida, como consecuencia de los desalojos. Cabe resaltar que los desalojos forzosos generan mayores vulneraciones de derechos a niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas enfermas, personas con discapacidad y personas adultas mayores. Además, en la misma comunidad otras personas tuvieron síntomas respiratorios graves y no han recibido la atención correspondiente de parte del Estado.

LA LUCHA CONTINÚA. Actualmente, la comunidad indígena Huguá Po'i se encuentra en sus tierras, cultivando alimentos para el autoconsumo y luchando para obtener justicia.

CASOS DE DESALOJOS FORZOSOS Y ATROPELLOS A LA COMUNIDAD INDÍGENA KA'A POTY²³

Tal como se registró en el informe del año 2021, la comunidad Ka'a Poty, del distrito Itakyry (Alto Paraná), fue desalojada de manera forzosa el 15 de junio de 2021 por la Policía Nacional. Como resultado de una medida cautelar de urgencia promovida por el INDI²⁴, en el juicio de reivindicación de inmueble, la comunidad Ka'a Poty retornó a Itakyry el sábado 14 de agosto de 2021, y el martes 17 de agosto de 2021 el oficial de Justicia formalizó el cumplimiento del mandamiento judicial de restitución a favor de la comunidad.

SEGUNDO DESALOJO EN NOVIEMBRE DE 2021. Luego de la promulgación de la «Ley Zavala-Riera», esta comunidad indígena fue desalojada por segunda vez el 4 de noviembre de 2021, por parte del Ministerio del Interior y la Policía de Alto Paraná, con más de cien efectivos policiales, a pesar de contar con la mencionada medida cautelar. Es decir, fue contravenida la expresa posición contraria del INDI. En el operativo fue identificado un solo oficial de Justicia sin la presencia de responsables del INDI, ni la Defensoría del Pueblo, ni la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, ni del Departamento de Derechos Humanos de la Policía Nacional, tal como obligan los protocolos de intervención en este tipo de procedimientos.

TRASLADO A ASUNCIÓN. Luego de haber sido violentamente despojada de la tierra que le pertenece legítima y legalmente, la comunidad fue obligada a salir de su territorio bajo amenazas, y trasladada en camiones primero a Caaguazú, luego a la capital del país. En Asunción acamparon en la Plaza de Armas, sin contar siquiera con lo indispensable para vivir.

DENUNCIA CONTRA EL ESTADO. El 24 de noviembre de 2021, la comunidad Ka'a Poty presentó un comunicado sobre una denuncia contra el Estado paraguayo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia por desalojo ilegal y violación de sus derechos fundamentales. A través de este informó: «Actualmente queda en manos del Poder Judicial librar los nuevos oficios

23 Basado en entrevista realizada al abogado Eduardo Aguayo, en noviembre de 2022.

24 La medida cautelar se basó en documentos oficiales del INDI, en los cuales consta que las tierras reclamadas por la comunidad Ka'a Poty forman parte del territorio ancestral de la misma. Por un lado, sobre estas tierras los pueblos indígenas tienen derechos territoriales específicos. Por otro, cuenta con título de propiedad sobre 1.364 hectáreas y 5.015 metros cuadrados (correspondientes a la Finca N.º 1628, Padrón N.º 1933 del distrito de Itakyry), adquirida por el INDI en el año 1996 e inscrita en los Registros Públicos a nombre de la entidad en el 2008. A la comunidad se adjudicó dicho territorio en el año 2018.

para el cumplimiento de este Auto Interlocutorio N.º 258 y urgir la restitución de nuestra comunidad que se encuentra en situación muy vulnerable en Plaza de Armas». Además, manifestaron la imperiosa necesidad de volver a sus tierras de manera a reconstruir por tercera vez sus casas y cultivos que fueron destruidos, y exigieron que el Estado paraguayo repare todos los daños cometidos a la comunidad²⁵.

REUBICACIÓN EN 2022. La comunidad Ka'a Poty logró por segunda vez la reubicación en su territorio el 24 de junio de 2022, luego de haber acampado por más de siete meses en la Plaza de Armas. El operativo de reubicación se efectuó a partir de un acuerdo entre el Ministerio del Interior y la Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Senadores. El mismo se desarrolló con el acompañamiento del INDI y la participación de organizaciones sociales y eclesiales. Las familias de esta comunidad y toda la delegación fueron trasladadas en tres camiones de las Fuerzas Militares y en un bus de la Policía Nacional.

NUEVAMENTE DENUNCIADAS POR INVASIÓN. Cuando las familias de Ka'a Poty llegaron a la tierra indicada, fueron denunciadas por Abel Simões de Almeida y Vitor Mazzetto, colonos brasileros, ante la Comisaría 28.ª de Itakyry²⁶. La denuncia se caratuló como «invasión a la propiedad y desacato a una orden judicial de amparo»²⁷. En este marco, el propio director de Auditoría Interna del INDI, quien encabezó la delegación de restitución de las tierras a la comunidad indígena, explicó al diario Última Hora que «se presentó una confusión al llegar al lugar».

Y SIGUE LA ESPERA. El 24 de agosto, el presidente del INDI, Omar Pico, manifestó que están esperando la definición de la mensura judicial para dar una salida al conflicto por tierras que existe con la comunidad Ka'a Poty. Mientras tanto, el 29 de agosto, la directora del Servicio Nacional de Catastro (SNC), Gloria Paredes, y la titular de la Dirección General de los Registros Públicos, Lourdes González, expresaron que la cartera estatal se encuentra a la espera de una mensura judicial en el lugar para dar salida al conflicto de territorios que existe entre la comunidad Ka'a Poty y hacendados de la zona. Al respecto expresó: «Tenemos los antecedentes de que el registro de Catastro del inmueble es del Indi, se transfirió al Indi y están los documentos, que se tienen que depurar para ver si el inmueble está ahí»²⁸.

25 «Indígenas presentan ante la ONU una denuncia al Estado», *Última Hora*, 24 de noviembre de 2021, acceso el 12 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/indigenas-presentan-la-onu-una-denuncia-al-estado-n2973292.html>

26 De acuerdo con el abogado Aguayo, los conflictos que se producen en las tierras mencionadas tienen como base la sobretitulación de la finca, existiendo un total de 12 títulos superpuestos. Por este motivo, el INDI inició el juicio de reivindicación en enero de 2021.

27 Además, hicieron constar en la denuncia que se ocuparon tres fincas, que totalizan 83 hectáreas: «Nativos dejan Asunción y en Itakyry hay conflicto por reubicación», *Última Hora*, 25 de junio de 2022, acceso el 12 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/nativos-dejan-asuncion-y-itakyry-hay-conflicto-reubicacion-n3008787.html>

28 «Conflicto en Itakyry: Expiden título de tierras a Indi, pero sin ubicación exacta», *Última Hora*, 22 de agosto de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/conflicto-itakyry-expiden-titulo-tierras-indi-pero-ubicacion-exacta-n3020495.html>

Mientras tanto, la comunidad indígena Ka'a Poty se encuentra en un terreno privado, de unas 4 hectáreas detrás del Centro de Salud de Itakyry, a la espera de que el INDI la reubique y a encontrar justicia y reparación.

CONCLUSIONES

El fortalecimiento de una política represiva sigue siendo la respuesta estatal a la problemática de la tierra. No existen iniciativas institucionales que se dirijan hacia la democratización de la tenencia de la tierra en el país, además de la falta de un catastro para el saneamiento de las tierras que poseen doble titulación o que presentan título de origen dudoso. Se sigue privilegiando a las empresas por encima de los derechos de las personas, campesinas e indígenas en situación de vulnerabilidad.

Existe una sistemática persecución a comunidades indígenas, en los casos de Hugua Po'i y Ka'a Poty, así como la comunidad campesina Cerrito. Al ser privadas bruscamente de sus medios de vida y desplazadas por la fuerza de su hábitat, las familias de estas comunidades se encuentran padeciendo una profunda revictimización.

Por lo tanto, se observan numerosos derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos, de las comunidades indígenas gravemente vulnerados, entre los que se encuentran el derecho a la propiedad comunitaria, que garantiza el derecho a la tierra y el territorio indígena; el derecho a la protección contra los desplazamientos y desalojos forzosos de su hábitat; y el derecho a la integridad personal, en virtud del cual toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

Así también, los desalojos y atropellos contra asentamientos campesinos son acompañados de una persecución orientada a la criminalización de personas de la dirigencia de las principales organizaciones campesinas nacionales y departamentales. Se ha observado además una particular búsqueda de disciplinamiento represivo sobre los cuerpos de las mujeres, como da cuenta el apresamiento de 9 mujeres campesinas del asentamiento Zavala Cué, en Tembiaporá (Caaguazú), donde estas fueron separadas violentamente de sus hijas e hijos, en uno de los casos aún en estado de lactancia.

Ante la desidia estatal o la complicidad en el proceso de acaparamiento de tierras, la única salida efectiva que encuentran las organizaciones campesinas es la organización y la acción directa a través de ocupaciones para recuperar tierras e intentar romper la situación de injusticia que se vive. Sin embargo, de el poder estatal siguen siendo consideradas como delincuentes, criminales y no como colectivo protagónico capaz de accionar y aportar soluciones a una problemática estructural.

RECOMENDACIONES

- Realizar una exhaustiva investigación en el caso del asesinato del campesino Edgar Centurión, que derive en el castigo al o los responsables, así como buscar los mecanismos más adecuados que puedan acercarse a una reparación por el daño a su familia.
- Articular la coordinación interinstitucional entre el INDI e Indert para dar salida a los problemas de tierras que afectan a comunidades indígenas, en especial el caso de Ka'a Poty.
- Regularizar el Servicio Nacional de Catastro, para la recuperación de las tierras malhabidas y el cumplimiento del Estatuto Agrario.
- Considerar las directrices dictadas por organismos internacionales al momento de decidir la ejecución de un desalojo.
- Derogar la Ley N.º 6830/2021 y promover espacios de participación de la sociedad civil en general y en particular de campesinos(as), sin techos e indígenas, para diseñar políticas de democratización de la tierra en el país.

Lis García

Investigadora de BASE-IS. Estudios de posgrado en Economía Política Crítica y Metodología de Investigación Social por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Tesista de la carrera de Sociología de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción».

Contacto: lisg31@gmail.com

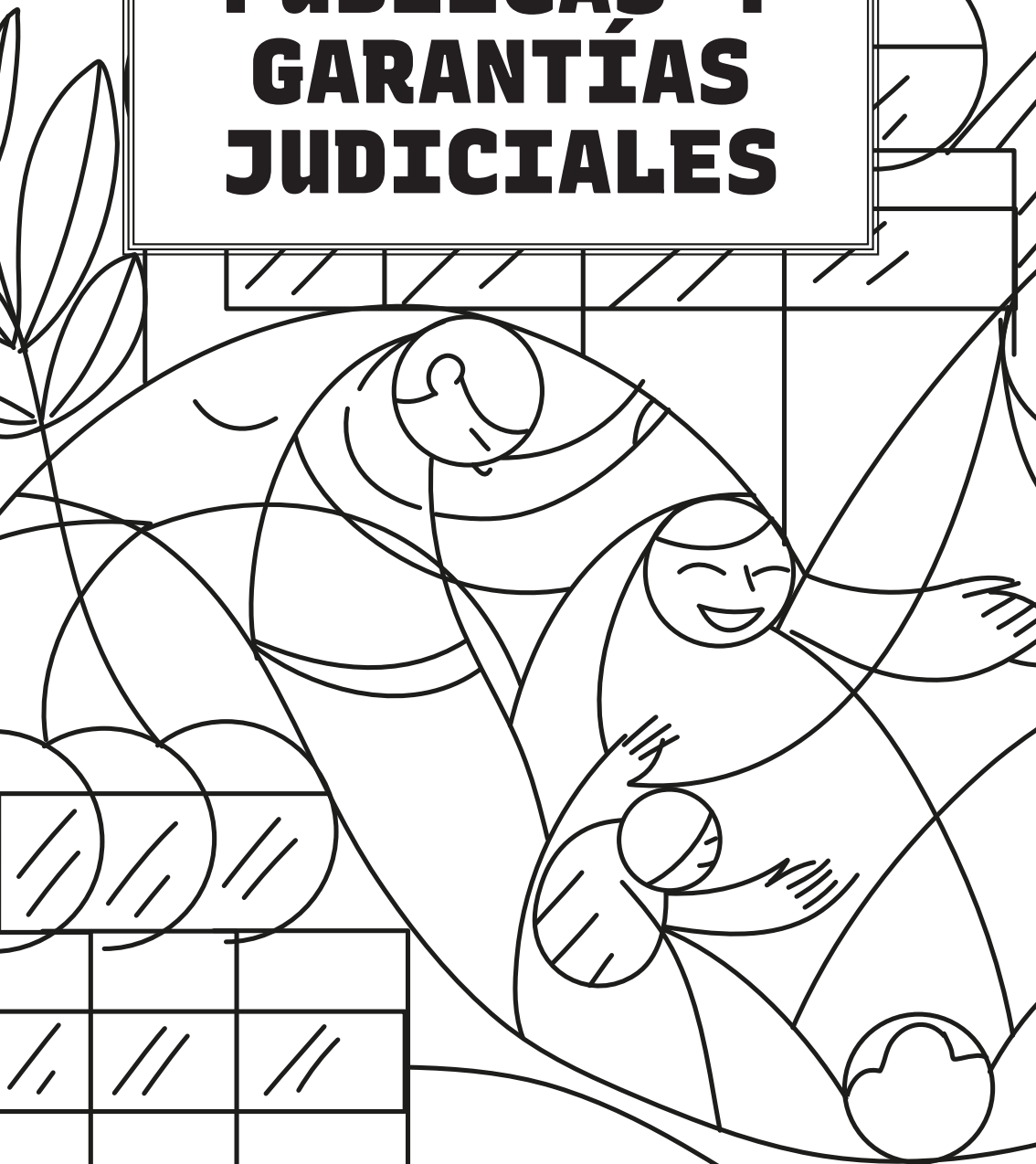
Abel Irala

Licenciado en Trabajo Social por la UNA. Maestrando en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Asunción. Investigador de Base Investigaciones Sociales.

Contacto: airala@baseis.org.py

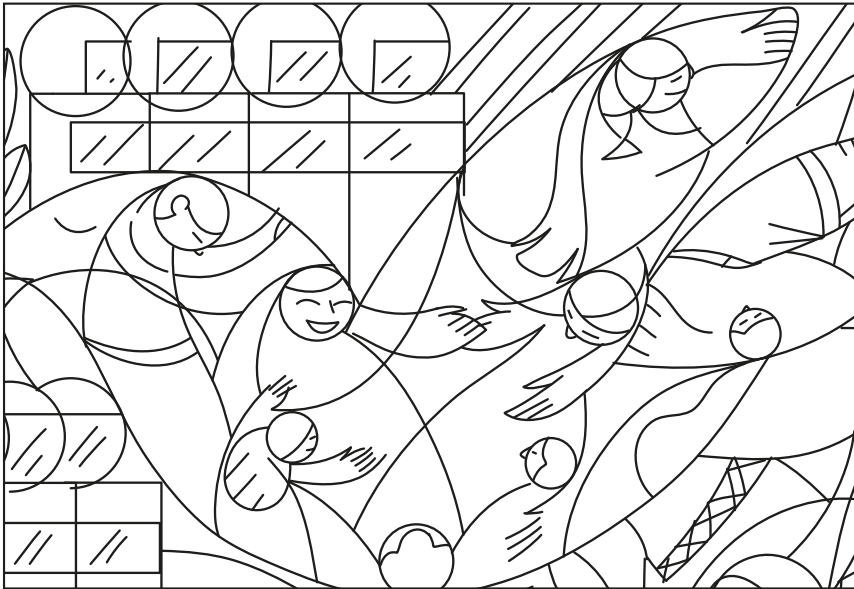
CAPÍTULO 3

LIBERTADES PÚBLICAS Y GARANTÍAS JUDICIALES



DERECHO A LA LIBERTAD DE
EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

Crímenes, acoso sexual y sus efectos en el ejercicio del trabajo periodístico



En Paraguay, la libertad de expresión y el derecho a la información se ven amenazados por la disputa de la narcopolítica en la frontera, las precarias condiciones laborales, la persecución sindical y la violencia de género perpetrada dentro de los mismos medios de comunicación.

Palabras claves: *libertad de expresión, violencia de género, libertad sindical, precarización laboral, derecho a la información.*

Noelia Díaz Esquivel y Lida Duarte Franco

RED DE MUJERES PERIODISTAS Y COMUNICADORAS DEL PARAGUAY

En este artículo se pone énfasis en la falta de acceso a la justicia, que tiene como consecuencia la gran cantidad de casos que permanecen impunes, principalmente en ciudades fronterizas y otras fuera del departamento Central. Así también, se analiza la violencia hacia las trabajadoras de prensa por razones de género. Igualmente, se estudia cómo la precarización se fue agudizando. Además de recordar algunos antecedentes, se detallan los casos emblemáticos, como el crimen del periodista Humberto Coronel en el departamento de Amambay y las denuncias de acoso sexual y violencia laboral en los medios de la multinacional Albavisión.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

PERIODISTAS EN RIESGO O AMENAZA

En Paraguay, el ejercicio de la libertad de expresión sufre constantes amenazas en un marco de medios de comunicación altamente polarizados por intereses económicos y políticos que condujeron a contaminar la información veraz, equilibrada, plural y ecuatoria a la que tiene derecho la ciudadanía. Esta situación es coincidente y consecuente con la expansión del fenómeno de la «narcopolítica»¹.

Actualmente se encuentra vigente un protocolo de actuación policial —que en la práctica requiere también el compromiso del Ministerio Público para su correcto funcionamiento— para casos de periodistas en situaciones de alto riesgo o amenazas, lo que ha permitido en los últimos años brindar de forma más ágil alguna medida de protección a periodistas de diferentes zonas del país quienes se encontraban en peligro, pero no significó un avance para una investigación judicial que repare la situación de riesgo de las víctimas. Así también, la existencia de la Mesa Interinstitucional para la Seguridad de Periodistas es otra iniciativa que busca precautelar el derecho a la libre expresión y el ejercicio del periodismo.

Sin embargo, los hechos de violencia persisten a pesar de las denuncias realizadas desde hace varios años por los gremios.

¹ La narcopolítica se caracteriza «por la existencia de narcotraficantes que han apoyado la candidatura de determinadas figuras políticas a cambio de verse favorecidos en sus intereses, o de narcotraficantes que se han vinculado a la actividad política, y que incluso han llegado a obtener cargos electivos en el país». José M. Costa, «La Protección de la Seguridad de Periodistas, una original respuesta interactiva ante esta necesidad», en *La seguridad de periodistas en Paraguay. Marco jurídico, desafíos y compromisos* (Asunción: Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay, 2020), 50, <https://seguridadperiodistas.org.py/wp-content/uploads/2021/02/La-seguridad-de-periodistas-en-Paraguay-DIGITAL-Final.pdf>

VIOLENCIA SEXUAL CONTRA MUJERES EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En el periodo estudiado se reportaron casos de violencia sexual en una multinacional televisiva, lo que puso en evidencia la deficiente aplicación de normas vigentes como la Ley N.º 5777/2016 «De Protección Integral a las Mujeres contra toda forma de violencia», cuyo artículo 12 encomienda al Ministerio de la Mujer articular y coordinar acciones para la adopción de protocolos en instituciones públicas y en empresas. Tampoco se cumplió con el artículo 17 que obliga al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) a establecer mecanismos de vigilancia y sanción por el incumplimiento de los derechos laborales de las mujeres, con prioridad de las que viven en situación de violencia. Incluso, tampoco se cumplió con el Decreto Reglamentario N.º 6973, que dispone la obligación de las empresas de adoptar acciones de prevención y normativas internas frente a casos de violencia (art. 9), además de tolerancia y flexibilización en horarios laborales para dar trámite a las denuncias o contar con asistencia psicológica (art. 16).

Una importante disposición que aún está pendiente de implementación en la mayoría de los medios de comunicación es la inclusión en los reglamentos internos de trabajo de un procedimiento para casos de violencia laboral, que a su vez contempla comentarios, proposiciones o conductas con y sin connotación sexual, *mobbing* o acoso sexual, ejercidas por superiores o compañeros de igual o inferior jerarquía. Se trata de la Resolución N.º 388 del 2019 del MTESS, que crea la Oficina de Atención y Prevención de la Violencia Laboral y establece un procedimiento de actuación ante los casos denunciados².

CASOS OCURRIDOS EN 2022

UN ASESINATO ANUNCIADO: HUMBERTO CORONEL

- **Atentado.** El martes 6 de septiembre de 2022, Humberto Coronel, comunicador de la emisora Amambay 570 AM, quien solía denunciar sobre corrupción y crimen organizado en su espacio radial, fue asesinado a balazos al salir de la radio.
- **Antecedentes.** Humberto Coronel y su compañero Gustavo Báez³ ya habían recibido amenazas meses atrás, en junio. En esa ocasión, ya habían alertado al Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), desde donde se pidió protección en todas las instancias estatales, incluyendo la Mesa para la Seguridad de Periodistas, articulada con instituciones del Estado. El

2 Resolución N.º 388/2019, del 18 de febrero de 2019, «por la cual se deja sin efecto la Resolución MJT N.º 472/2012, se crea la Oficina de Atención y Prevención de la Violencia Laboral y se establece el procedimiento de actuación ante casos de violencia laboral, *mobbing* y acoso sexual en los lugares de trabajo, dentro de las empresas».

3 Tras el crimen, Báez pretende irse del país, porque ya no confía en la seguridad que le puedan otorgar desde el Estado.

medio de comunicación donde trabajaba Humberto ya había sufrido atentados, al igual que la familia propietaria: los Acevedo. Radio Amambay fue atacada en varias ocasiones, incluso con una granada. Sin embargo, los organismos de seguridad del Estado no reforzaron la protección para los trabajadores y las trabajadoras para que puedan realizar sus labores con libertad y seguridad. Estas omisiones, aun a sabiendas del riesgo en el ejercicio de la profesión en esta zona, recaen directamente sobre el Estado que no actuó para garantizar la vida de sus ciudadanos⁴.

- **Mal inicio de la investigación.** La fiscalía Katia Uemura, encargada de investigar el asesinato del periodista Humberto Coronel, lo acusó sin reparos de su propia muerte, argumentando que «se regaló» al sicariato, cuando en realidad el trabajador venía advirtiendo sobre serias amenazas de muerte. Días después del homicidio, la funcionaria del Ministerio Público fue apartada del caso.
- **Implicados.** De acuerdo con la Policía y la Fiscalía, el presunto autor del crimen habría sido identificado como Mauricio Miguel Recalde. No obstante, según datos de Investigación de Homicidios de la Policía Nacional, el hombre se habría fugado a Brasil. En tanto que otro sospechoso, Michael Daniel López, fue detenido y está bajo custodia.
- **Alarma encendida en la zona Norte.** Este caso volvió a encender la alarma en las ciudades fronterizas, secuestradas por el crimen organizado, que además silencia las voces de quienes buscan informar sobre la realidad en la zona⁵. «De momento es imposible ejercer el periodismo» en Amambay, advirtió el propio secretario general del Sindicato de Periodistas del Paraguay, Santiago Ortiz⁶.

AGRESIONES Y AMENAZAS A PABLO GASTÓN GAUTO ORTIZ

Por su trabajo periodístico, Pablo Gastón Gauto Ortiz, de Visión Comunicaciones de la ciudad de Villarrica, recibió este año agresiones y amenazas de muerte.

4 La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) había detectado en su informe Zonas Silenciadas (2017), la vulnerabilidad de los y las periodistas en las fronteras, donde existe un mayor riesgo para su seguridad por la presencia de la narcopolítica y el crimen organizado. La Oficina insistió sobre estos puntos luego del homicidio de Leo Veras, en el 2020, cuando instó al Gobierno paraguayo a intensificar las medidas preventivas. No obstante, el crimen de Humberto Coronel muestra que no hubo avances en las recomendaciones. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Zonas Silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión* (Doc. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.16/17, 15 de marzo de 2017), 54-63.

5 Hasta la fecha, suman ocho los asesinatos de periodistas en el departamento de Amambay. Además de Coronel, fueron víctimas Fausto Alcaraz, Leo Veras, Gerardo Servián, Marcelino Vázquez, Carlos Artaza, Samuel Román y Santiago Leguizamón. Sobre Veras y Leguizamón, ver más en el apartado Seguimiento de casos de este artículo.

6 Lida Duarte, «Estado debe garantizar el periodismo en la frontera», *Última Hora*, 8 de septiembre de 2022, <https://www.ultimahora.com/estado-debe-garantizar-el-periodismo-la-frontera-n3022258.html>

Violencia del senador Friedmann

- **Agresión en plena cobertura.** El 14 de marzo de este año, mientras cubría la comparecencia a la audiencia preliminar —que finalmente fue suspendida— del senador Rodolfo Friedmann y de su esposa Marly Figueredo en el Palacio de Justicia de Asunción, por una causa de corrupción relacionada a la administración de los recursos para la merienda escolar en el departamento de Guairá, el legislador arrebató con violencia el celular con el que Pablo Gastón Gauto Ortiz estaba grabando imágenes y estropeó el micrófono, impidiendo por un lado la labor de informar y por otro, censurando el derecho de la sociedad a informarse.
- **Denuncia por coacción.** Fue realizada ante el Ministerio Público en la Unidad Especializada de Derechos Humanos.

Álex Castro García y sus amenazas de muerte

- **Primera amenaza.** Durante una entrevista realizada el 21 de julio de 2022, el trabajador de Visión Comunicaciones de la ciudad de Villarrica fue amenazado por Álex Castro García, quien se mostró molesto por las publicaciones periodísticas y decidió lanzar la advertencia de «matarlo si lo encuentra en la calle», hecho que fue denunciado.
- **Publicación detonante.** En su rol de comunicador, Gauto Ortiz reveló que el ciudadano español no era en realidad un concejal catalán, como se había presentado ante la Municipalidad de Villarrica, al momento de ofrecer una donación de dinero para la reconstrucción de la terminal de ómnibus local.
- **Breve protección.** Ante el riesgo que representaba ejercer su profesión, se activó una custodia policial, pero solo duró tres semanas.
- **Nueva amenaza y reactivación de custodia.** En septiembre se divulgaron audios donde el español afirmaba haber pagado Gs. 7 millones para asesinar al comunicador y a la fiscal Sussy Ramírez, quien investigaba las amenazas anteriores, si no se retiraba la denuncia en una semana. Días antes, había ocurrido el crimen de Humberto Coronel y, ante el reclamo del SPP, se reactivó la seguridad para Gauto Ortiz.
- **Imputación.** Castro García fue imputado por coacción. En su audiencia preliminar del 21 de octubre se suspendió la ejecución de la prisión preventiva y el procesado obtuvo medidas alternativas que contemplan la prohibición de salir del país, de acercarse o comunicarse con la víctima y la obligación de comparecer una vez al mes ante el Juzgado Penal de Garantías de Guairá.

VIOLENCIA CONTRA MUJERES TRABAJADORAS EN PRENSA

Acoso sexual en Albavisión⁷

- **Inicio de las denuncias.** En mayo de 2022 se realizaron las primeras denuncias penales por acoso sexual a varias trabajadoras en la multinacional de comunicación Albavisión, proceso que contó con el apoyo tanto de compañeras como de organizaciones sociales, y significó el quiebre de la normalización de esta conducta que se divulgaba como «un secreto a voces» dentro y fuera de los canales del grupo empresarial.
- **Víctimas denunciantes.** Durante la declaración testifical ante el Ministerio Público, se detectaron en total seis víctimas del entonces gerente de prensa de Televisión Cerro Corá S.A., Canal 9, Carlos Granada, quien fue procesado por acoso sexual, coacción sexual y coacción, perpetrados en su propia oficina en horario laboral, según el acta de imputación del 26 de agosto. Según el abogado de la querrela adhesiva, Rodrigo Yódice, hay más víctimas que no pudieron formar parte del proceso debido al vencimiento del plazo para presentar las denuncias⁸. Estas sobrevivientes de violencia de género vivían amenazadas y con hostigamientos que, ante la negativa de acceder a sus pretensiones sexuales, se traducían en cambios de horarios y funciones.
- **Poder de Carlos Granada.** El gerente tenía bajo su responsabilidad toda la línea periodística de los canales del Grupo Albavisión en Paraguay: Televisión Cerro Corá S.A. (Canal 9), Paravisión S.A., Televisora del Este S.A. (C9N) y Televisora Itapúa S.A. (Sur TV). A su cargo estaba el personal de producción (productores, asistente de producción), personal de edición (editores), cronistas, camarógrafos, conductores, presentadores y panelistas de noticias, totalizando aproximadamente 117 personas, de acuerdo con el acta de imputación.
- **Buenas primeras intenciones del canal.** El SNT Canal 9 admitió que el bienestar físico y psicológico de su plantel de comunicadoras fue vulnerado y se comprometió a ejecutar medidas legales y de prevención⁹. En ese sentido, paralelamente a la investigación penal, se abrió un sumario administrativo en que se alentó a las trabajadoras a colaborar en las averiguaciones internas, transcurso en que se reforzaron las denuncias contra

7 En el proceso de revisión de datos públicos para la elaboración de este artículo, se recurrió al Portal Unificado de Información Pública con preguntas sobre los procesos que ejecutó el MTESS en el caso de Canal 9, así como la cantidad de despidos en los medios de comunicación durante la pandemia. La respuesta a la solicitud N.º 61085 advertía que la institución aún no contaba con los datos requeridos, por tanto, se puede concluir que no cumplió con el plazo de 15 días.

8 Rodrigo Yódice, abogado de las víctimas de acoso sexual, entrevistado el 16 de septiembre para este artículo.

9 «Ante la información circulante en diversos medios...» [Tweet], SNT Canal 9 [@sntcanal9], 19 de mayo de 2022, <https://twitter.com/sntcanal9/status/1527403533972041728>

el ahora exgerente, pero también se conocieron más casos de violencia laboral ejercida por otros directivos¹⁰.

- **SNT muestra otra cara.** Contrariamente a la buena voluntad que en principio mostró la multinacional, a inicios de agosto procedió al despido injustificado de tres trabajadoras que habían aportado en la investigación.
- **Otras irregularidades encontradas.** La reunión tripartita realizada en agosto en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) dejó constancia de la incomparecencia de la patronal y recogió testimonios sobre las irregularidades que ocurren en las instalaciones de la empresa, pues además de los hechos punibles descritos, habría descuentos indebidos por reposo médico, por maternidad y vacaciones, cambios de horario laboral, incumplimiento con el reglamento de higiene y seguridad, así como la alteración de condiciones de trabajo. En esta instancia, el Sindicato de Periodistas del Paraguay y la Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay solicitaron la fiscalización de la empresa por parte del MTESS, reforzando la recomendación que ya había hecho en mayo la Oficina de Atención y Prevención de la Violencia Laboral¹¹. Los procedimientos no se ejecutaron y el hostigamiento en la empresa se agravó.

Persecución a Angie Samudio Prieto en Albavisión

De las irregularidades denunciadas en el proceso de investigación por las denuncias de acoso sexual, se desprendió una persecución a Angie Samudio Prieto. Albavisión inició el proceso de despido ilegal de la comunicadora, quien cuenta con 13 años de antigüedad laboral.

Para forzar el quiebre de su estabilidad laboral y desvincularla sin los beneficios garantizados en el Código del Trabajo, Albavisión emprendió una infundada querrela penal por supuesta injuria contra la presentadora de televisión como represalia a su acompañamiento en las reivindicaciones, pero además accionó con una demanda laboral de justificación de despido. Sobre este caso hubo una reunión en el MTESS, donde la empresa ratificó las acciones impulsadas¹².

10 «#YoTeCreo» [Tweet], Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay [@RMPcPy], 2 de junio de 2022, <https://twitter.com/RMPcPy/status/1532393108876443655/photo/1>

11 «Se evidenció una vez más la mala fe del grupo @Albavisión...» [Tweet], Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay [@RMPcPy], 5 de agosto de 2022, <https://twitter.com/RMPcPy/status/1555610455455965186>

12 «Periodista denunció acoso a compañeras y le abrieron un juicio», *Última Hora*, 10 de octubre de 2022, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.ultimaha.com/periodista-denuncio-acoso-companeras-y-le-abrieron-un-juicio-n3027752.html>

Violencia de género digital y otras agresiones

Al igual que los varones, las mujeres trabajadoras de prensa son atacadas en línea por sus publicaciones, pero contra ellas se utilizan más expresiones discriminatorias relacionadas al género, poniendo en duda su capacidad intelectual, con expresiones sexistas y comentarios vinculados a su apariencia física¹³. Hubo casos graves en los últimos años¹⁴ y las agresiones continúan hasta hoy¹⁵.

Obstrucción violenta en la labor periodística y desprotección de mujeres comunicadoras

FIONA AQUINO. El 4 de octubre de 2022, con violencia entre empujones en los pasillos y el ascensor del Congreso Nacional, los guardias de la fiscalía general de la República Sandra Quiñónez obstaculizaron el trabajo de la prensa, donde la autoridad defendió el proyecto presupuestario de la institución para el 2023 con ampliaciones. La periodista Fiona Aquino, del diario ABC Color, recibió los peores forcejeos de parte del personal de seguridad mientras realizaba sus preguntas¹⁶.

CLAUDIA AGUILERA. La periodista de radio y televisión del Grupo JBB no fue víctima directa de asesinato, pero fue testigo del crimen contra su esposo, el fiscal contra el crimen organizado, Marcelo Pecci, el pasado 10 de mayo de 2022, en la isla Barú, Colombia, durante su luna de miel. Tras el atentado, Claudia Aguilera no obtuvo la protección requerida por parte de las autoridades colombianas, ni paraguayas. Además, recibió hostigamientos en redes sociales. Al cumplirse un mes del crimen, la Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay lanzó una carta abierta cuestionando el tratamiento que se dio al asesinato del fiscal y que responsabilicen a la comunicadora por sus publicaciones en redes sociales¹⁷.

13 Organización de los Estados Americanos, *La violencia de género en línea contra las mujeres y niñas: Guía de conceptos básicos* (OEA, 2020).

14 En el 2018, la periodista Noelia Díaz Esquivel recibió amenazas de muerte en redes sociales luego de referirse públicamente a un feminicidio ocurrido en Asunción. Asimismo, en junio del año pasado, la periodista de ABC Lía Barrios fue amedrentada en las redes sociales de parte del concejal colorado José Alvarenga Bonzi. El edil no solo la acusó de «mentirosa, mercenaria de la información» por sus publicaciones periodísticas, sino que también la amenazó con una demanda. «Los ataques que, mediante calumnias pretenden desprestigiar...» [Tweet], Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay [@RMPCpy], 10 de junio de 2022, <https://mobile.twitter.com/rmpcpy/status/1402995942307942406>. El mismo concejal había atacado a la cronista de Canal Pro, Paloma Giménez, en el 2019, refiriéndose a ella como «lacr» y advirtiéndole sobre una posible querrela a raíz de un tuit que interpretó como una crítica hacia él. «Prepotencia y amedrentamiento de Concejal Alvarenga contra periodista [Facebook], Sindicato de Periodistas del Paraguay [@sindicatodeperiodistasdelParaguay], 20 de diciembre de 2019, https://m.facebook.com/sindicatodeperiodistasdelparaguay/photos/a.10151754976378044/10157863925728044/?type=3&localez=zh_CN

15 Por ejemplo, Menchi Barriocanal y Estela Ruiz Díaz son constantemente atacadas en redes sociales por sus posicionamientos políticos y sociales.

16 «Comunicado a la opinión pública» [Tweet], Periodistas Abc [AbcPeriodistas], 4 de octubre de 2022, <https://twitter.com/AbcPeriodistas/status/1577372033888960532>

17 «¡Te abrazamos, Claudia! ¡Exigimos verdad, justicia y reparación sobre el crimen...» [Tweet], Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay [@RMPCpy], 10 de junio de 2022, <https://twitter.com/RMPCpy/status/1535293015278895107>

PROTESTAS ANTE PRECARIZACIÓN LABORAL

MARZO DE 2022. Los y las periodistas del diario Última Hora protestaron en la segunda quincena de marzo por el incumplimiento del artículo N.º 29 del Contrato Colectivo de Trabajo¹⁸ referente al reajuste salarial, que históricamente se aplicó cada seis meses, como la empresa misma se había comprometido al momento de firmar el acuerdo¹⁹. Luego de mantener una asamblea permanente, de haberse manifestado con carteles en la redacción y a través de las redes sociales, los trabajadores y las trabajadoras lograron que la patronal desistiera de su intención de actualizar el salario recién a los nueve meses de la última modificación, hecho que se oficializó en la reunión tripartita del 24 de marzo en el MTESS, donde acudieron delegados y delegadas sindicales, la comisión directiva del SPP y representantes del empleador.

JUNIO DE 2022. El Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (Sintramitic) se movilizó ante los repentinos recortes de remuneraciones extras y adicionales que compensan los bajos salarios en los medios estatales, que contemplan Radio Nacional del Paraguay AM y FM, Radio Nacional San Pedro, Radio Carlos Antonio López de Pilar, Agencia IP y Paraguay TV. Aunque se repusieron los pagos adicionales, quedaron pendientes algunas reivindicaciones, teniendo en cuenta que todavía hay profesionales percibiendo apenas un salario mínimo y tampoco hay una equiparación de salarios de jefes y jefas de departamentos. Además, se conserva la falta de transparencia en la asignación de cargos vacantes. Paralelamente, los funcionarios y las funcionarias del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) encontraron una gran barrera para ejercer el derecho a la libertad sindical que estipula el artículo 96 de la Constitución Nacional. Las trabas se reflejaron en la demora excesiva del MTESS para reconocer a Sintramitic como gremio en un contexto de protestas. La solicitud se había presentado en enero pasado, mientras que el registro provisorio se confirmó recién en agosto luego de varios reclamos, en tanto que el definitivo siguió sin resolverse hasta el 11 de octubre²⁰.

18 El Sindicato de Periodistas del Paraguay logró la firma de un Contrato Colectivo en 1997, que se celebró con la Asociación de Entidades Periodísticas del Paraguay, representada por las empresas periodísticas: La Nación, ABC Color, Última Hora, Popular, Radio Nanduti. Sin embargo, este documento nunca logró ser actualizado, pese a los grandes cambios de condiciones laborales, plataformas de comunicación y nuevos oficios relacionados. Tampoco se consiguió aumentar la cantidad de empresas adherentes. En este contexto, los y las periodistas que ejercen la profesión en localidades fuera de Asunción no solo nunca accedieron a los derechos establecidos en este contrato, sino que tampoco a los derechos básicos establecidos en el Código Laboral paraguayo.

19 «¡El Contrato Colectivo se respeta!» [Facebook], PeriodistasUH [@UHNNoSeCalla], 16 de marzo de 2022, <https://www.facebook.com/UHNNoSeCalla/posts/4920511464700902>

20 Cinthia Colmán, secretaria del Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación, entrevistada el 3 y 11 de octubre para este artículo.

SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

VERGONZOSA SENTENCIA POR EL ASESINATO DE LEO VERAS

El 12 de febrero de 2020, sicarios atacaron con 12 disparos a Leo Veras. El comunicador era conocido por su trabajo de investigación sobre corrupción, tráfico de drogas, armas y contrabando de tabaco en la frontera entre Paraguay y Brasil.

Según las investigaciones del Ministerio Público, los autores intelectuales del crimen serían dos líderes del Primer Comando Capital (PCC): Sergio de Arruda, más conocido como «Minotauro», y Ederson Barbosa Salinas, quienes se encuentran presos en Brasil.

En mayo de 2020, la Policía paraguaya capturó a quien sería el organizador del atentado, Waldemar Pereira Rivas, considerado un líder importante del PCC. El fiscal Marcelo Pecci lo imputó por homicidio doloso y asociación criminal, mientras que el juez Penal de Garantías de Pedro Juan Caballero, Juan Martín Areco, decretó su prisión y fue remitido a la penitenciaría regional de la misma ciudad fronteriza.

El 11 de junio de 2021, el juez Juan Martín Areco declaró la apertura del juicio oral y público. El 3 de noviembre de 2022, el Tribunal de Sentencia de Pedro Juan Caballero, por unanimidad, absolvió de culpa y pena a Waldemar Pereira Rivas de ser el responsable del asesinato del periodista Leo Veras. Según las magistradas, no pudo probarse la autoría del hecho, al tiempo de mencionar que el Ministerio Público realizó un trabajo de investigación y presentación de pruebas deficientes y no se pudo probar que el acusado sea el brazo logístico de alguna organización criminal. Expresaron que tampoco se demostró cuál fue la publicación realizada por Veras que pudiera ocasionar la reacción de Pereira. En la sentencia se dictó ordenar la inmediata libertad del acusado.

El Tribunal de Sentencia estuvo conformado por las juezas Carmen Silva Bóveda, Juana Aguirre y Mirna Soto. Mientras que el fiscal de la causa fue Andrés Arriola, quien había solicitado una pena privativa de libertad de 14 años.

ÚNICAS CONDENAS Y ASESINATOS QUE SIGUEN IMPUNES

A la fecha, en Paraguay solo cuatro crímenes contra periodistas han logrado terminar judicialmente con condenas.

SALVADOR MEDINA. El asesinato ocurrió el 5 de enero de 2011, en la ciudad de Capiibary, departamento de San Pedro. El acusado, Milciades Maylin, fue condenado a 25 años de cárcel, sin que los autores intelectuales fuesen inves-

tigados. Medina fue periodista y locutor en la Radio Ñemity FM. Su muerte fue como consecuencia de la denuncia permanente contra el tráfico de madera que operaba en forma impune en la zona²¹.

MARCELINO VÁZQUEZ. Asesinado por sicarios el 6 de febrero de 2013, el único responsable material del hecho, Édgar Giménez Duarte, fue condenado a 12 años de pena privativa de libertad el 12 de septiembre de 2016, luego de haber pasado por un primer juicio que fue anulado.

PABLO MEDINA Y ANTONIA ALMADA. El periodista y corresponsal del diario ABC Color en la ciudad de Curuguaty (Canindeyú) y su asistente fueron asesinados el 16 de octubre de 2014 al ser emboscados en un camino vecinal. La investigación fiscal y el proceso penal concluyeron con la condena de Wilmar Acosta, exintendente de Ypehú, sentenciado a 39 años de prisión como autor intelectual e instigador del asesinato de los periodistas; y de Arnaldo Cabrera, chofer de Acosta, por el delito de omisión de dar aviso sobre un hecho punible. Otro sospechoso aguarda ser juzgado en Brasil²².

Y siguen impunes los casos de tres trabajadores de prensa.

SANTIAGO LEGUIZAMÓN. El asesinato del periodista radial cumplió 31 años de impunidad en 2022. Fue el primer comunicador silenciado luego de la caída de la dictadura. Con escasos avances de parte de la Justicia paraguaya y luego de recurrir en el 2007 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el caso pasó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que escuchó a la esposa y al hijo del periodista asesinado y deberá resolver sobre la responsabilidad del Estado en este caso y las medidas de reparación²³.

EDUARDO GONZÁLEZ. El locutor radial de El Trigal FM, de Carmen del Paraná (Itapúa), fue hallado severamente golpeado al costado de la ruta Graneros del Sur a inicios de marzo del 2016 y, luego de agonizar, finalmente falleció al año siguiente. Según el informe policial, se habría tratado de un accidente de tránsito, pero en realidad el caso nunca fue investigado²⁴.

FAUSTO GABRIEL ALCARAZ. En Pedro Juan Caballero (Amambay), el 16 de mayo de 2014 fue asesinado por dos sicarios que circulaban a bordo de una motocicleta. El comunicador de la emisora Radio Amambay 570 AM era conocido por generar polémicas acusaciones contra comerciantes, policías, fiscales y jueces quienes, supuestamente, actuaban bajo las órdenes de la

21 *Ibidem.*

22 *Ibidem.*

23 Ver más información sobre este caso en el artículo sobre Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos, en este informe.

24 Mesa para la Seguridad de Periodistas, *Observatorio sobre Violencia contra Periodistas en Paraguay*, acceso el 20 de septiembre de 2022, <https://seguridadperiodistas.org.py/observatorio/>

mafia ligada al narcotráfico y el crimen organizado. El crimen fue judicializado y estuvo a cargo del juez Cándido Mendieta Insfrán. Balta Martínez dirigió la investigación por parte del Ministerio Público. Se realizaron algunos allanamientos que no condujeron a nada. El asesinato sigue impune²⁵.

CONCLUSIONES

Los crímenes contra periodistas son un atentado contra la construcción de una sociedad democrática, entendiendo a la libertad de expresión y el ejercicio libre del periodismo como pilares fundamentales de dichas sociedades²⁶. La débil respuesta de las instituciones del Estado ante los asesinatos y amenazas de muerte da cuenta de que el periodismo crítico se ejerce desde un ambiente inseguro. Uno de los principales estancamientos se observa en el acceso a la justicia, que se evidencia en la impunidad del 85% de los crímenes ocurridos desde 1991, que aún no fueron esclarecidos.

Asimismo, hay una alerta permanente ante la vulneración de derechos de trabajadoras de prensa. Estos hechos no contribuyen a la construcción de una igualdad de género.

La alta concentración de medios tiene un efecto ramificador de la violación de derechos laborales, pues las prácticas denunciadas se registran en todas las dependencias de una misma empresa, pero esta situación además achica el mercado laboral para quienes consideren la opción de cambiar de empleador. Esto, a su vez, agudiza la precariedad en el desempeño de la profesión, que también afecta a la calidad de la información que recibe la ciudadanía para la toma de decisiones.

RECOMENDACIONES

El Estado debe:

- Agotar los esfuerzos jurídicos y operativos a través del Ministerio Público y el Poder Judicial para lograr la protección de los y las periodistas en riesgo; y promover avances en la Justicia para el esclarecimiento de los crímenes perpetrados, así como de reparación a las víctimas y familiares.
- Continuar en la efectiva aplicación de la Resolución N.º 538 de la Policía Nacional que aprueba el protocolo de seguridad para periodistas en situación de riesgo.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Santiago Ortiz, «Agresiones y crímenes contra periodistas en Paraguay», en *La seguridad de periodistas en Paraguay. Marco jurídico, desafíos y compromisos* (Asunción: Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay, 2020), 57, <https://seguridadperiodistas.org/wp-content/uploads/2021/02/La-seguridad-de-periodistas-en-Paraguay-DIGITAL-Final.pdf>

- Impulsar, a través de las diferentes instituciones, el cumplimiento efectivo de la Ley N.º 5777/2016.
- Garantizar la ejecución de fiscalizaciones a las empresas para la detección y corrección de irregularidades. Es responsabilidad del Estado proveer del presupuesto correspondiente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El MTESS debe:

- Encontrar los mecanismos para garantizar la aplicación de la Resolución N.º 388 que obliga a las empresas a contar con un protocolo para casos de violencia laboral y sexual.
- Remitir al Congreso Nacional la ratificación del Convenio 190 sobre la violencia y el acoso de la Organización Internacional del Trabajo, trámite que está pendiente desde el 2019.

Noelia Díaz Esquivel

Periodista hace más de 20 años. Su trabajo recoge historias basadas en niñez, mujer, salud, educación, pobreza, campesinado, temas indígenas, género, etc. Maestría en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y la especialización en Políticas Sociales por el Instituto Superior de Estudios Humanísticos y Filosóficos (ISEHF). Recibió premios, condecoraciones y reconocimientos como activista feminista y defensora de derechos humanos. Fue secretaria general del Sindicato de Periodistas del Paraguay y secretaria de Género de la Federación de Periodistas de América Latina y el Caribe. Integrante de la Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay.

Contacto: noediazesqui78@gmail.com

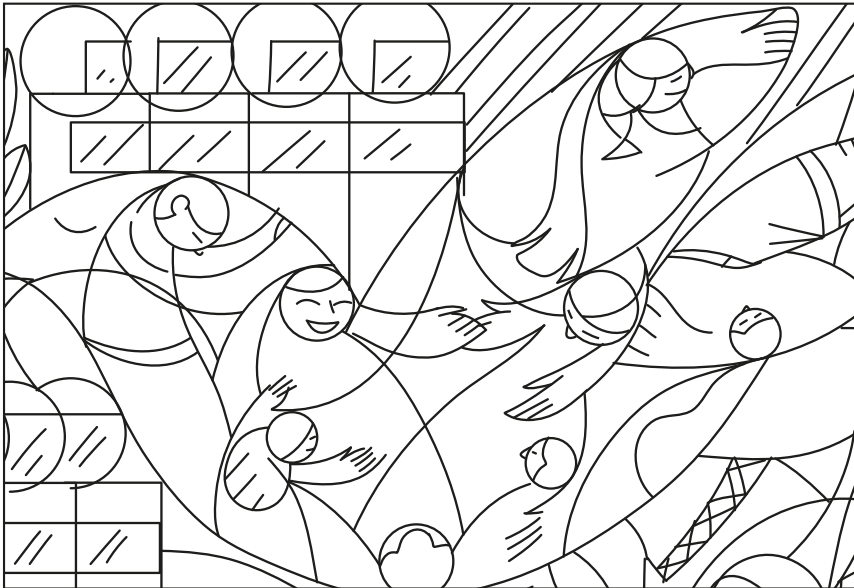
Lida Duarte Franco

Periodista con diez años de carrera. Socióloga por la Universidad Nacional de Asunción. Especialista en Políticas Públicas para la Igualdad en América Latina por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Delegada en el diario Última Hora por el Sindicato de Periodistas del Paraguay. Integrante de la Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay.

Contacto: duarte.lida89@gmail.com

DERECHO A LA LIBERTAD DE
EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

Acoso sexual, muerte e impunidad en la labor de la prensa



El asesinato del periodista Humberto Coronel fue el más grave ataque a la libertad de expresión del año. A esto se suman las agresiones y malos tratos que suelen darse en las coberturas, el amedrentamiento de parte de autoridades o a través de terceros, así como denuncias de acoso y coacción sexual en un medio. Todas estas situaciones reflejan la ausencia de un Estado garante de la labor periodística en el país.

Palabras claves: *libertad de expresión, seguridad, Examen Periódico Universal, impunidad, acoso sexual.*

Carlos Morales

SINDICATO DE PERIODISTAS DEL PARAGUAY (SPP)

El presente artículo detallará algunos de los casos que se dieron en el presente año en lo que refiere a la libertad de expresión y los derechos de trabajadores y trabajadoras de la prensa. Se analizarán las recomendaciones formuladas al Estado en el último Examen Periódico Universal (EPU) y el estado de su avance o cumplimiento.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

RECOMENDACIONES DEL EPU Y PROTECCIÓN DE LA PROFESIÓN INFORMATIVA

En su último EPU del 2021¹, el Estado paraguayo recibió, y se comprometió a cumplir, numerosas recomendaciones formuladas por sus pares relacionadas a la libertad de expresión y la protección del trabajo periodístico, entre ellas:

Garantizar la prestación de asistencia y protección efectivas a los defensores de los derechos humanos y a los periodistas contra las amenazas, la violencia y la intimidación, e investigar los ataques, las represalias y las agresiones contra ellos (Bélgica).

Mejorar las políticas de protección para los defensores de derechos humanos, periodistas y abogados (Brasil).

Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho a la vida y la seguridad de los defensores de los derechos humanos y los periodistas (República Checa).

Garantizar la libertad de prensa y la protección de los periodistas y los medios de comunicación, y poner fin a las restricciones a las libertades de asociación y reunión pacífica (Francia).

Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y detener la criminalización de defensores de derechos humanos y periodistas (Alemania).

Promulgar con carácter prioritario la Ley de Protección de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos (Irlanda).

Adoptar medidas para garantizar que los defensores de los derechos humanos y los periodistas puedan realizar su trabajo en un entorno seguro, sin riesgo de represalias (Italia).

¹ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Paraguay* (Doc. ONU A/HRC/48/9, 12 de julio de 2021, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/181/74/PDF/G2118174.pdf?OpenElement>

Llevar a cabo investigaciones rápidas, exhaustivas y transparentes de todos los delitos cometidos contra periodistas, asegurando el enjuiciamiento de los perpetradores y el acceso de las víctimas a recursos efectivos (Países Bajos).

Ultimar los trámites parlamentarios para la promulgación de la Ley de Protección de Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos (España).

Promover el debate parlamentario para la aprobación de una Ley de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos con la participación de todos los actores pertinentes, incluido un marco institucional para la Mesa redonda sobre la Seguridad de los Periodistas (Uruguay).

En este sentido, la institución —con anterioridad a estas recomendaciones— de una Mesa de Seguridad para Periodistas, integrada por entes estatales y gremios de trabajadores de prensa, ha servido para una mayor reacción por parte del Estado en los casos de amenazas y ataques contra las y los periodistas. Sin embargo, la falta de una normativa que regule su funcionamiento y que obligue al Estado a adoptar medidas adecuadas de protección ha sido una limitante insalvable.

Por otro lado, luego de un proceso largo de discusión y acuerdos, la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores oficializó la presentación de un anteproyecto de ley que establece un sistema de protección de periodistas y defensores(as) de derechos humanos, que contó con el aporte de organizaciones de la sociedad civil y algunas agencias del Estado, con el impulso del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) y la Codehupy².

Aunque se observan algunos avances alentadores, el Estado aún está en deuda con el cumplimiento de las recomendaciones que tienen que ver con la seguridad de los periodistas.

ASESINATOS DE PERIODISTAS: REINA LA IMPUNIDAD

A la fecha, suman 20 periodistas asesinados en más de 30 años de transición democrática en el país. A excepción del caso del asesinato de Pablo Medina y Antonia Almada, en el que se ha logrado condenar a los responsables materiales e intelectuales del hecho, el resto de los casos se mantienen en menos o mayor grado en impunidad, circunstancia que constituye la más grave violación a la libertad de expresión.

2 «Presentan anteproyecto de Ley para proteger a periodistas y defensores de derechos humanos», *Honorable Cámara de Senadores*, 11 de noviembre de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/10869-presentan-anteproyecto-de-ley-para-protger-a-periodistas-y-defensores-de-derechos-humanos-2022-11-11-15-47-05>

Las situaciones de violencia contra las y los periodistas no son correctamente investigadas. Los agentes a cargo no cuentan con la sensibilidad requerida para agotar primeramente la hipótesis de que la violencia o el crimen se haya producido por su labor investigativa, incluso para investigar hechos que *prima facie* aparenten suicidio o accidentes de tránsito, ya que estas situaciones son modos comunes de simular los crímenes para desviar la atención y eludir a la Justicia³.

CASOS OCURRIDOS EN 2022

ASESINATO DE PERIODISTA EN PEDRO JUAN CABALLERO

El 6 de septiembre de 2022, el periodista Humberto Coronel —comunicador de radio Amambay de la ciudad de Pedro Juan Caballero y del portal web Mbykymi Noticias— fue asesinado al salir de la emisora. El periodista recibió ocho balazos de parte de una persona que llegó hasta el sitio en una moto. Luego de cometer el asesinato, el autor se fugó del sitio.

Coronel y su compañero de trabajo, Gustavo Báez, habían sido amenazados de muerte el 10 de junio de 2022 cuando frente a la casa de Báez fue dejada una nota señalando que ambos comunicadores «sabían demasiado» y debían «empezar a callar»⁴.

A pesar de esta amenaza, y de que las autoridades del Estado estaban en conocimiento a través de la Mesa de Seguridad para Periodistas, estas no tomaron las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los comunicadores. Tras las amenazas iniciales en contra de Báez y Coronel, el primero había accedido a una precaria custodia aleatoria, tras insistentes reclamos por parte del SPP e incluso del Ministerio Público.

Por su parte, Coronel señaló que prefería no contar con custodia. Argumentó que la Policía local no le generaba confianza. Tampoco la funcionaria de la emisora, testigo del crimen del intendente Acevedo⁵, familia propietaria de la emisora, accedió a una custodia adecuada sino hasta después del asesinato de Humberto. La radio, que ya había sido blanco de atentados previos, tampoco tenía una custodia permanente por parte de la Policía Nacional.

3 IDEA, *Periodismo bajo amenaza en Paraguay. Análisis de la realidad y propuestas para enfrentar este desafío* (Asunción: IDEA/ UNESCO/Mesa para la Seguridad de Periodistas, 2022), 32, <https://www.idea.org.py/wp-content/uploads/2022/07/Periodismo-bajo-amenaza-en-Paraguay-2022-Libro-Version-digital.pdf>

4 «Dos periodistas de Pedro Juan Caballero denuncian amenaza», *Última Hora*, 10 de junio de 2022, 20 de noviembre de 2022, <https://www.ultimahora.com/dos-periodistas-pedro-juan-caballero-denuncian-amenaza-n3006173.html>

5 El intendente municipal de Pedro Juan Caballero, del opositor Partido Liberal Radical Auténtico, sufrió un atentado el 17 de mayo de 2022, a consecuencia del cual falleció cinco días después. El atentado fue atribuido al crimen organizado de la zona fronteriza con el Brasil.

Tras el asesinato del periodista, el SPP reclamó la situación de desprotección ante el Ministerio del Interior, cuyo titular, Federico González, respondió que era imposible establecer mayor nivel de protección en la zona, ya que no contaban con recursos económicos ni cantidad de personal suficiente. Sin embargo, esta es una de las zonas donde cumple sus funciones la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), fuerza militar y policial para llevar seguridad al territorio desde el 2013, a la que se han destinado millones de dólares⁶.

El caso también sirvió para dejar en evidencia que el Ministerio Público no aplica su propio protocolo de investigación para casos de violencia o crímenes contra periodistas. Si bien se han registrado avances recientes, mediante la adopción de un instructivo fiscal para la investigación de crímenes contra periodistas, el mismo aún no ha sido adecuadamente socializado ni incorporado por parte de los agentes fiscales. La propia fiscalía penal asignada al caso, la agente Katia Uemura, formuló unas desacertadas declaraciones en las que responsabilizó a la víctima del hecho, afirmando que, al rechazar la custodia policial, se había «regalado»⁷.

Días después del atentado contra Humberto Coronel, los trabajadores de la radio recibieron amenazas a través de un perfil de Facebook. «Ahora es Humberto y hay unos cuantos que van a comer plomo si no nos dicen dónde está Gabriel. Dónde está él, ustedes saben dónde está. Vamos a ajustar cuentas», decía uno de los mensajes dejado en el *inbox* de la radio⁸. Otra trabajadora de prensa, testigo del ataque contra el entonces intendente Acevedo, fue también amenazada al recibir un sobre que contenía una bala, en la emisora donde trabajaba.

En el caso de Coronel no se investigaron las amenazas, no se establecieron las medidas de protección necesarias a tiempo, lo que derivó en que un grupo criminal haya acabado con la vida de un periodista, generando un impacto grave en una zona del país, que es la más letal en materia de ataques a periodistas, considerada por la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH como una zona silenciada⁹. El SPP y la Codehupy denunciaron el hecho y señalaron que el mismo es consecuencia de la inacción estatal¹⁰.

6 Más información en el artículo sobre derecho a la seguridad, en este informe.

7 «Cuestionan a fiscalía por decir que periodista asesinado no debió “regalarse”», *Última Hora*, 7 de septiembre de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://www.ultimahora.com/cuestionan-fiscalia-decir-que-periodista-asesinado-no-debio-regalarse-n3022245.html>

8 «Envían amenazas a radio donde trabajaba periodista asesinado en Pedro Juan Caballero», *Última Hora*, 7 de septiembre de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://www.ultimahora.com/envian-amenazas-radio-donde-trabajaba-periodista-asesinado-pedro-juan-caballero-n3022169.html>

9 CIDH, *Zonas Silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/zonas_silenciadas_esp.pdf

10 «Asesinato del periodista Humberto Coronel es resultado de la inacción estatal», *Codehupy*, 6 de septiembre de 2022, <https://www.codehupy.org.py/asesinato-del-periodista-humberto-coronel-es-resultado-de-la-inaccion-estatal/>

AMENAZAS

El Observatorio sobre Violencia contra Periodistas registró al menos cinco casos de amenazas contra comunicadores en el año 2022¹¹. Estas situaciones resultan paradigmáticas para explicar la falta de protección a los periodistas. En todos estos casos solo la presión de los gremios ha logrado la activación de medidas de protección, siendo tardías e insuficientes.

Las amenazas contra comunicadores y comunicadoras son otra forma de violencia que busca acallar la labor de la prensa. Es preciso señalar que el 100% de ellas han permanecido impunes, ya que no se registran condenas contra perpetradores de estos hechos. A pesar de que estos casos están mayormente vinculados a particulares, es importante señalar la responsabilidad del Estado al no investigar y sancionar a los responsables, así como al omitir proteger adecuadamente a los periodistas en riesgo.

ÚLTIMA HORA. En enero, el SPP denunció que la sede del diario Última Hora fue atacada por una turba encabezada por el diputado Jorge Brítez y otras personas¹². La manifestación buscaba que el medio les diera espacio a sus posiciones negacionistas contra el COVID-19 y las vacunas contra esa enfermedad. Incluso uno de ellos amenazó con quemar la sede del diario¹³. Este hecho no tuvo consecuencias para los responsables, ni mereció un discurso público de protección de la libertad de expresión por parte de las autoridades, incumpliendo el deber de prevenir y desalentar los hechos de violencia contra periodistas.

PERIODISTA DE GUAIRÁ. En julio de este año, el periodista Pablo Gastón Ortiz, de Visión Comunicaciones de Villarrica, recibió amenazas de muerte hechas por el ciudadano español Alejandro Castro, como consecuencia de publicaciones realizadas por el comunicador vinculadas a hechos de interés público. En este caso se abrió una carpeta fiscal para investigar las amenazas que se tornaron reiteradas en septiembre, cuando se difundió el audio donde el autor de las amenazas reconocía haber pagado a sicarios para que acaben con la vida del trabajador de prensa, hecho denunciado por el SPP¹⁴. Gastón Ortiz, junto a la periodista Perla Silguero fueron agredidos por el senador Rodolfo Friedmann tras una audiencia judicial mantenida por el legislador, cuando los periodistas intentaban tomarle declaraciones.

11 Observatorio sobre Violencia contra Periodistas en Paraguay, *Mesa para la Seguridad de Periodistas*, <https://seguridadperiodistas.org.py/monitoreo-ods/violencia-contra-periodistas/?ano=2022&mes=&tipo=Amenazas&victima=>

12 «Denunciamos esta amenaza: "Porque si no (publican lo que quiero), le vamos a quemar su diario» [Facebook], Sindicato de Periodistas del Paraguay [@Sindicato de Periodistas del Paraguay], 12 de enero de 2022, <http://bit.ly/3EVkcb>

13 «Grupo de antivacunas, liderado por diputado, atropella sede de Última Hora», *Última Hora*, 11 de enero de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://www.ultimahora.com/grupo-antivacunas-liderado-diputado-atropella-sede-ultima-hora-n2981186.html>

14 «Sindicato de Periodistas alerta sobre amenaza contra comunicador de Villarrica» [Facebook], Sindicato de Periodistas del Paraguay [@Sindicato de Periodistas del Paraguay], 26 de julio de 2022, <http://bit.ly/3Uooubj>

OTRAS DENUNCIAS. Entre otras denuncias relacionadas a amenazas y ataques contra medios y periodistas, está el caso de Bruno Benítez, cuyo vehículo fue atacado a balazos por desconocidos en la madrugada del 12 de enero¹⁵.

ACOSO Y COACCIÓN SEXUAL EN CANALES DEL GRUPO ALBAVISIÓN

En mayo del 2022, periodistas, cronistas, presentadoras y productoras del grupo Albavisión (canales 9 SNT y C9N) realizaron de forma pública denuncias por reiterados casos de acoso sexual y laboral en los medios mencionados. Las trabajadoras de prensa señalaron como responsable de estos hechos al entonces gerente del canal, Carlos Granada. Luego de las denuncias, aparecieron otras en los mismos medios.

Las denunciantes recurrieron a la Justicia, por lo que el denunciado fue imputado y separado del cargo. A la par se realizaron acciones y pronunciamientos de repudio ante los hechos. Aunque el gerente eludió su presentación ante la Justicia por tres meses, finalmente se presentó y pasó a guardar reclusión en prisión preventiva.

En principio, el canal activó los mecanismos previstos para situaciones de acoso sexual en los lugares de trabajo, procediendo a desvincular al principal sospechoso de los casos de acoso. Sin embargo, luego de unos meses, la gerencia decidió despedir a tres trabajadoras. Las mismas eran referentes principales de las trabajadoras del medio.

Uno de los casos más graves fue el de Angie Prieto, funcionaria del SNT Canal 9 por más de 13 años, a quien la empresa le inició un juicio para justificar su despido. A la vez, le iniciaron una querrela penal por injuria, debido a las acciones de denuncia por el acoso que sufrieron las trabajadoras del medio.

Las represalias del grupo Albavisión se vieron facilitadas por la falta de controles por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a consecuencia de su reacción tardía e insuficiente. Asimismo, se incumplió en poner en práctica varias salvaguardas previstas en la Ley N.º 5777 de Protección Integral a las Mujeres Contra Toda Forma de Violencia.

La Federación Internacional de Periodistas (FIP) se pronunció ante el caso de Prieto diciendo que

lejos de tratarse de una acción aislada, representa un intento de aleccionamiento para todas las trabajadoras del Grupo Albavisión que alzaron la voz

15 «Investigan atentado contra periodista en San Pedro», *HOY*, 12 de enero de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://www.hoy.com.py/nacionales/investigan-atentado-contra-periodista-en-san-pedro>

contra el acoso y la violencia patriarcal. Al mismo tiempo, este despido es una medida de disciplinamiento para el resto de las trabajadoras y los trabajadores de prensa del multimedio¹⁶.

CONDENAS CONTRA PERIODISTAS ATENTATORIAS DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

- **Casos de ABC Color.** En noviembre, la directora del diario ABC Color y el periodista del mismo medio Juan Carlos Lezcano fueron condenados a una pena pecuniaria por el delito de difamación, promovida por la exministra de Tributación Marta González Ayala. La funcionaria había iniciado una querrela, a raíz de unas publicaciones del medio en las que dejó en evidencia que la misma había adjudicado, por vía de excepción de la licitación, un contrato a una empresa de la cual era directiva. En otro caso entre las mismas partes, en septiembre, la Justicia resolvió absolver de culpa y reproche a la directora del diario y al periodista. Esta situación fue denunciada por el SPP, haciendo un llamado a las autoridades judiciales a fin de actuar conforme a los estándares de respeto a la libertad de expresión¹⁷.
- **Caso La Nación.** El periodista de la sección Cultura del diario La Nación, Carlos Giménez, también tuvo que ir a los Tribunales. Fue a raíz de una querrela presentada por el presidente de la Asociación de Padres de la Orquesta de Cateura, que finalmente fue declarada abandonada y la causa sobreseída. En este caso, el SPP también llamó la atención del Tribunal a fin de que se apegue a las normas que protegen la labor periodística¹⁸.

Si bien en los dos últimos casos el Estado cumplió con su deber de protección de la libertad de expresión al desvincular a los querellados, sigue siendo un motivo de preocupación la judicialización penal de investigaciones periodísticas debidamente documentadas. Conforme a los estándares internacionales del sistema interamericano, la responsabilidad ulterior de los periodistas por daños a la reputación de terceras personas debe ser procesada por la vía civil. Por otra parte, las acciones judiciales generan temor en los periodistas que deben realizar las investigaciones, a causa de las pocas garantías de debido proceso que ofrece el sistema judicial paraguayo.

16 «Paraguay: el despido de una trabajadora de Canal 9 viola todas las garantías laborales», *FIP*, 11 de octubre de 2022, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://fiplatina.press/nota/paraguay-el-despido-de-una-trabajadora-de-canal-9-viola-todas-las-garantias-laborales>

17 «COMUNICADO A LA OPINIÓN PÚBLICA. Instamos a los colegas y a la ciudadanía...» [Facebook], Sindicato de Periodistas del Paraguay [@Sindicato de Periodistas del Paraguay], 2 de agosto de 2022, <http://bit.ly/3UaCFup>

18 «Desde el SPP seguiremos con atención el desarrollo de este juicio que pone en peligro el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa» [Facebook], Sindicato de Periodistas del Paraguay [@Sindicato de Periodistas del Paraguay], 20 de julio de 2022, <http://bit.ly/3gsuPik>

SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

CASO SANTIAGO LEGUIZAMÓN

Actualmente, la Corte IDH se encuentra en la etapa final del juicio de Santiago Leguizamón y otros vs. Paraguay, en el cual se aguarda la sentencia. Entre las medidas de reparación planteadas en este juicio se encuentra la creación de una Comisión de la Verdad que investigue los crímenes contra periodistas, uno de los puntos más relevantes que podría ayudar a poner fin a la impunidad en los crímenes contra los periodistas en Paraguay. El SPP ha insistido en que el Estado no debería oponerse a la adopción de esta y otras medidas que puedan ser dictadas por la Corte IDH en su sentencia¹⁹.

CASO LEO VERAS

En noviembre, un Tribunal de Pedro Juan Caballero absolvió de reproche y condena y otorgó la libertad a Waldemar Pereira Rivas, el único sospechoso de ser responsable intelectual del crimen de Leo Veras, periodista asesinado el 12 de febrero de 2020 por sicarios. La libertad fue otorgada a pesar de que sobre el mismo pesaba una orden de captura internacional a raíz de una condena por homicidio que tiene en el Brasil. El SPP ha denunciado el mal accionar de la Fiscalía y del Tribunal que han arrojado nuevamente un manto de impunidad sobre este hecho, violando el principio fundamental de procuración de justicia al que está obligado el Estado paraguayo²⁰.

CONCLUSIONES

La falta de garantías del Estado para ejercer el trabajo periodístico pone en un riesgo mayor cada día a quienes ejercen esta labor. Es imperioso que los tres poderes del Estado pongan en marcha los mecanismos necesarios para salvaguardar y garantizar la labor periodística. Con ello, no solo se garantiza el derecho a acceder a la información a la población. También se habilitan los mecanismos para el cumplimiento de los derechos humanos de los trabajadores y las trabajadoras de la prensa.

La precarización laboral y la concentración de medios en pocas manos son otras amenazas a la libertad de expresión. Tanto la falta de cumplimiento de la legislación laboral como la falta de garantías para el pluralismo en los medios de comunicación impactan directamente en la calidad de la información y en los derechos a la libertad de expresión y a la información de

19 Más información sobre el caso puede obtenerse en el artículo sobre sistema internacional de protección de derechos humanos, en este informe.

20 «#URGENTE #IMPUNIDAD. Otra vez la impunidad ante el asesinato de periodistas» [Facebook], Sindicato de Periodistas del Paraguay [@Sindicato de Periodistas del Paraguay], 3 de noviembre de 2022, <http://bit.ly/3V3uaTi>

periodistas y ciudadanos, según lo sostiene el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)²¹.

Se ha visto cómo el resguardo de la integridad de los y las periodistas es otra de las tareas pendientes del Estado. Aunque los casos se denuncian, pocas veces se llega a los autores morales de las amenazas. El grado de impunidad es alto, mostrando una Justicia lenta para resolver los casos y salvaguardar a periodistas.

RECOMENDACIONES

- Aprobar una Ley de Seguridad de Periodistas que permita establecer políticas de protección adecuadas.
- Adecuar la legislación y garantizar una investigación en los casos de amenazas y coacción que afectan a periodistas.
- Investigar de manera diligente los asesinatos de comunicadores y comunicadoras, dando con los responsables materiales e intelectuales.
- Impulsar una Comisión de la Verdad que investigue los casos de periodistas asesinados que han quedado impunes.
- Garantizar el libre ejercicio del periodismo.
- Adecuar las normativas a fin de garantizar la protección de trabajadoras que denuncien violencia o acoso en los lugares de trabajo.
- Realizar la fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales en empresas periodísticas, sin dilación alguna.

Carlos Morales

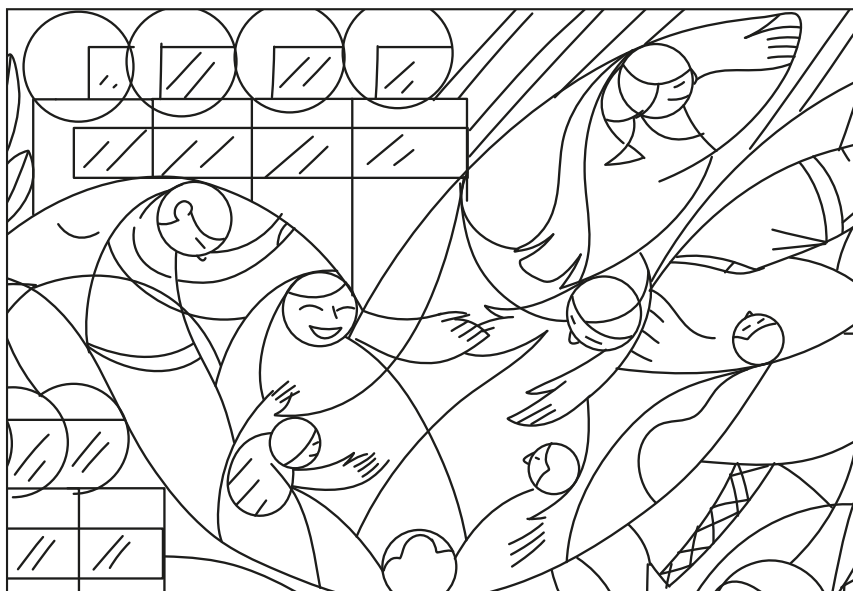
Miembro de la Comisión Directiva del Sindicato de Periodistas del Paraguay.

Contacto: mandiiradiactivo@gmail.com

²¹ «Día de lucha por la justicia y el trabajo digno» [Facebook], Sindicato de Periodistas del Paraguay [@Sindicato de Periodistas del Paraguay], 26 de abril de 2022, <http://bit.ly/3gwAC69>

DERECHO AL TRATO HUMANO A LAS
PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

A punto de estallar, el Estado sigue tirando leña al fuego



Existe una elevada tensión interna en las penitenciarías a raíz de la expansión del poder de las organizaciones criminales, abonada por el crecimiento de la población penitenciaria. El Estado tiene reacciones violentas frente a una situación penitenciaria a punto de estallar.

Palabras claves: *sistema penitenciario, hacinamiento, crisis penitenciaria, corrupción y organizaciones criminales.*

Dante Ariel Leguizamón Morra

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

En este artículo se analizará el ambiente tenso y violento que se vivió en las penitenciarías en el periodo analizado, ante la falta de acciones efectivas contra el crimen organizado que se encuentra cada vez más fortalecido debido a la corrupción imperante en el sistema y al incremento exponencial de personas privadas de libertad sobre quienes ejercen el control.

A los efectos del presente artículo, y ante la falta de respuestas del Ministerio de Justicia a los requerimientos de información, se utiliza un registro de publicaciones periodísticas realizado por el autor, entrevistas a actores claves, además de la información pública del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

En el 2021 se analizó el impacto de la pandemia de COVID-19 en las penitenciarías, las reacciones estatales y, finalmente, la supuesta gran reforma penitenciaria que se centra en la construcción de modernas instalaciones penitenciarias, priorizando espacios cerrados y de máxima seguridad.

El avance de una reforma penitenciaria, sin siquiera un mínimo debate entre los actores —públicos y privados—, que mucho pueden aportar al proceso, demuestra no solo la falta de capacidad de diálogo del Ministerio de Justicia, sino también las considerables limitaciones para entender la dimensión efectiva del problema al que se enfrenta.

Las recomendaciones¹ del artículo del periodo anterior giraban en torno a reactivar la Cumbre de Poderes² y generar espacios de participación de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos. Sin embargo, ni el Ministerio de Justicia, ni las instituciones vinculadas al sistema penal y derechos humanos han impulsado hasta el momento procesos de reforma del sistema penitenciario o la reactivación de espacios de participación para la sociedad civil.

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA

Desde este espacio, hace varios años se viene alertando sobre el exponencial crecimiento de la población penitenciaria³. Según los datos publicados por el

1 Dante Leguizamón, «Con nuevas cárceles y sin diálogo, avanza la "reforma penitenciaria" destinada al fracaso», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 353.

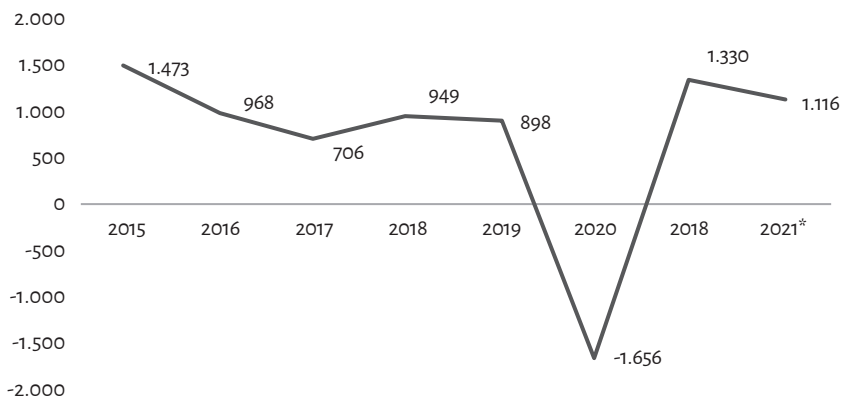
2 «Posterior a la masacre de San Pedro en 2019, el Ministerio de Justicia y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) convocaron a una cumbre de poderes del Estado para debatir acciones en torno a dicha situación y la crisis penitenciaria». Leguizamón, «Con nuevas cárceles...», 337.

3 Ximena López, «Una crisis dentro de otra», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 359-367. Dante Leguizamón, «Alarmante crecimiento de la población penitenciaria y pocas acciones para revertir este fenómeno», en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 299-317.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), en agosto de 2022, la cantidad de personas privadas de libertad había llegado a 16.267 (94,9% hombres y 5,1% mujeres)⁴, alcanzando así el máximo histórico, con un crecimiento continuo de la población penitenciaria que se supera todos los días. El promedio de crecimiento anual se mantiene en aproximadamente 1.000 personas⁵, en los últimos 7 años (gráfico 1), excluyendo el 2020 por las particularidades de este año debido a la pandemia y el no ingreso de personas a las penitenciarías, que generó un registro de 1.224 personas privadas de libertad en las comisarías, según datos oficiales de la Policía Nacional, que de haber ingresado regularmente al sistema, hubiera mantenido el promedio de incremento. En los primeros ocho meses del 2022, el sistema penitenciario sumó 1.116 personas privadas de libertad.

**GRÁFICO 1. CRECIMIENTO DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD.
AÑOS 2015-2022**

Promedio: 1.063



* Hasta agosto.

Fuente: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP).

En el caso de las mujeres privadas de libertad, también hay un crecimiento: de 757 en diciembre de 2021, el número pasó a 822⁶ en agosto de 2022.

4 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), *Personas privadas de libertad en Paraguay* (Asunción: MNP, 2022), acceso el 15 de octubre de 2022, <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/Estad%C3%ADsticas/Personas-privadas-de-libertad-en-Paraguay---Agosto-2022/>

5 *Ibidem*.

6 *Ibidem* 4.

En línea con esta preocupación, en marzo de 2021, la Corte Suprema de Justicia (CSJ), a través de la Acordada N.º 1511⁷, reconocía la situación de crisis del sistema penitenciario e instaba a todos los magistrados a ceñirse y analizar los instrumentos internacionales relacionados a la excepcionalidad de la prisión preventiva. A su vez, la CSJ aprobó una *Guía: Marco conceptual básico para la aplicación de medidas cautelares de coerción personal*⁸. Un año y medio después, se puede afirmar el impacto casi nulo de esta acordada.

ORGANIZACIONES CRIMINALES MUEVEN LOS HILOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Mafia y corrupción al control

Un funcionario del Ministerio de Justicia⁹, de alto rango en materia penitenciaria, manifestó que en los últimos años creció exponencialmente el control que tienen las organizaciones criminales en la administración de las penitenciarías. Además, afirmó que esto se debe a la desidia de las anteriores autoridades del Ministerio de Justicia a la hora de abordar/manejar a estos grupos criminales.

La situación de administración y gobierno penitenciario en manos de organizaciones criminales se debe a los altísimos grados de corrupción, a las pésimas condiciones de vida dentro de los penales y el constante aumento de la población penitenciaria que dificulta un efectivo control institucional. Este es un tema recurrente y sobre el cual se viene advirtiendo al Estado paraguayo desde hace mucho tiempo. No solo las organizaciones de derechos humanos o instituciones nacionales de derechos humanos han hecho notar esta situación, sino que los mismos hechos que vienen aconteciendo desde el año 2019, tomando como punto de partida la masacre ocurrida en la Penitenciaría Regional de San Pedro, han demostrado con claridad esta situación. Sin embargo, el Estado ha hecho poco y nada por abordar el problema de manera integral.

Incidentes

Se registra un importante número de incidentes relacionados a fugas, acciones de protesta/exigencia, motines, muertes violentas y requisas de elementos

7 Acordada N.º 1511 del 24 de marzo de 2021 «Por la cual señala la necesidad de aplicar la prisión preventiva en forma excepcional, proporciona una guía para tal efecto y promueve el uso de la revisión de oficio como instrumento al servicio de la descongestión penitenciaria», *Corte Suprema de Justicia*, acceso el 3 de noviembre de 2022, <https://www.pj.gov.py/images/contenido/acordadas/acordada1511.pdf>

8 Corte Suprema de Justicia, *Guía teórica normativa sobre el proceso penal. Compilación de obras jurídicas y acordadas de la Corte Suprema de Justicia* (Asunción: Centro de Estudios Judiciales, 2021), https://www.pj.gov.py/descargas/ID1-796_guiaprocesopenal.pdf

9 Entrevista realizada por el autor de este artículo el 26 de agosto de 2022 en sede del Ministerio de Justicia. Se reserva el nombre del funcionario por seguridad, a pedido del mismo.

prohibidos. Hechos que, como se advirtió en el artículo del periodo anterior, no se limitan a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, sino que están extendidos en todo el sistema penitenciario.

Se solicitó al Ministerio de Justicia información sobre la cantidad de motines, fugas u otras situaciones conflictivas en el periodo y la identificación de hechos que podrían estar ligados al Primer Comando Capital (PCC), Comando Vermelho, Clan Rotela u otro grupo del crimen organizado. El Ministerio de Justicia no contestó los pedidos de información. No obstante, a partir de un relevamiento de hechos de este tipo¹⁰, se puede afirmar que, entre octubre de 2021 y octubre de 2022, se han registrado al menos 21 eventos relacionados a fugas, intentos de fuga o motines. De este total, 8 han sido en la Penitenciaría de Ciudad del Este, 5 en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, 2 en la Penitenciaría de Pedro Juan Caballero, 2 en Coronel Oviedo, 2 en la Penitenciaría de Misiones y 1 incidente en Concepción y Villarrica, respectivamente.

El asesinato de un exdirector de Tacumbú, como aparente represalia¹¹, la detención de otro exdirector como parte de una estructura mafiosa vinculada con el tráfico de drogas¹², el intento de ingreso de más de dos kilos de cocaína por parte de un guardia penitenciario a Tacumbú¹³, el atentado sufrido por un agente penitenciario posterior a una requisita en Encarnación¹⁴, las amenazas que recibió por parte del crimen organizado la exministra de Justicia¹⁵ y el asesinato de un agente policial con un mensaje para los guardiacárceles¹⁶ son hechos ligados a las organizaciones criminales que controlan las cárceles: el PCC y el Clan Rotela. Estos sucesos siguen abandonando la tesis del control

10 Relevamiento de prensa realizado por el autor de este artículo.

11 «Asesinan a Óscar González, exdirector de la cárcel de Tacumbú», *ABC Color*, 19 de junio de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/06/19/asesinan-al-exdirector-de-tacumbu/>. «Ex director de la Penitenciaría de Tacumbú es asesinado en Barrio Obrero», *Última Hora*, 19 de junio de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/ex-director-la-penitenciaría-tacumbu-es-asesinado-barrio-obrero-n3007726.html>

12 «Senad detiene a ex director de Tacumbú, implicado en caso Navis», *Última Hora*, 11 de enero de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/senad-detiene-ex-director-tacumbu-implicado-caso-navis-n2981166.html>. «Estructura narco desarticulada era monitoreada desde junio pasado», *ABC Color*, 12 de enero de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, [https://www.abc.com.py/nacionales/2022/01/12/estructura-narco-desarticulada-era-monitoreada-desde-junio-pasado/?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=15108&pnspid=OF8CXHjB78CxmYrTLtEl7dugqtCJxodfXjo_U5vkdmgR9XD3qRYuopz_h.\)Yrt_Tehr4_Q](https://www.abc.com.py/nacionales/2022/01/12/estructura-narco-desarticulada-era-monitoreada-desde-junio-pasado/?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=15108&pnspid=OF8CXHjB78CxmYrTLtEl7dugqtCJxodfXjo_U5vkdmgR9XD3qRYuopz_h.)Yrt_Tehr4_Q)

13 «Detienen a guardia de Tacumbú con más de 2 kilos de cocaína», *Última Hora*, 4 de noviembre de 2021, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/detienen-guardia-tacumbu-mas-2-kilos-cocaina-n2970009.html>. «Guardiacárcel detenido tras intentar ingresar cocaína a penitenciaría de Ciudad del Este», *Última Hora*, 10 de enero de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/guardiacarcel-detenido-intentar-ingresar-cocaina-penitenciaría-ciudad-del-este-n2980913.html>

14 «Tras cateo en pabellón del PCC, sicarios atacan a balazos a guardiacárcel», *Resumen de Noticias*, 30 de diciembre de 2021, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.rdn.com.py/2021/12/30/tras-cateo-en-pabellon-del-pcc-sicarios-atacan-a-balazos-a-guardiacarcel/>

15 «Gobierno revela amenaza del crimen organizado contra Cecilia Pérez», *Última Hora*, 2 de agosto de 2022, acceso el 2 de noviembre de 2022, <https://www.ultimahora.com/gobierno-revela-amenaza-del-crimen-organizado-contra-cecilia-perez-n3015764.html>

16 «Otra vez en Pedro Juan: sicarios asesinan a policía en la calle», *Hoy*, 13 de octubre de 2021, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.hoy.com.py/nacionales/otra-vez-en-pedro-juan-sicarios-asesinan-a-policia-en-la-calle>

de las mafias en las penitenciarías, la corrupción y el vínculo simbiótico del crimen organizado y las autoridades penitenciarias.

Violencia se trata con violencia

La única respuesta de la administración penitenciaria fue el uso desproporcional de la fuerza y de las requisas violentas para combatir su propia corrupción y sus debilidades. Esta situación viene siendo advertida desde hace varios años y no se observan avances para generar estrategias distintas a la violencia que permitan desalentar el crecimiento de los grupos criminales¹⁷. Por el contrario, el Estado pierde cada vez más el control del sistema penitenciario y muestra de ello es la creciente tensión que propician las situaciones registradas en el periodo de informe.

En este sentido, una funcionaria de alto rango del MNP¹⁸ manifestó su preocupación por los altos índices de violencia que estaban siendo utilizados en contra de las personas privadas de libertad. Afirmó que el gobierno interno de las cárceles está marcado por el crimen organizado en todas o en casi todas las penitenciarías del país y que las estrategias violentas son las más utilizadas por los agentes penitenciarios.

El MNP se hizo eco de esta situación y, en septiembre de 2022, solicitó textualmente al Ministerio de Justicia el cese del uso de violencia por parte de las autoridades penitenciarias al interior de las cárceles¹⁹. Expresó, asimismo, que han recibido denuncias sobre actos de violencia cometidos por las autoridades penitenciarias e identificó prácticas generalizadas de tortura y malos tratos, sumadas a los altos niveles de conflictividad derivados del antagonismo entre grupos rivales del crimen organizado de base carcelaria.

Por citar algunas, en estos últimos meses se han dado intervenciones violentas y vejatorias en las cárceles de Emboscada, Misiones, Ciudad del Este, Coronel Oviedo y en Pedro Juan Caballero. Estos procedimientos estuvieron a cargo del Grupo de Reacción de Agentes Penitenciarios (GRAP)²⁰, grupo «especializado» que actúa sin cumplir mínimos estándares de derechos humanos (sin portanombres, con rostros totalmente cubiertos, utilizando armas contundentes para reprimir, no para controlar). El MNP recibió denuncias de torturas, malos tratos e inclusive la sustracción de pertenencias por parte del GRAP en sus intervenciones.

¹⁷ *Ibidem* 4.

¹⁸ Entrevista del autor de este artículo con la comisionada del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Sonia Von Leppel, 10 de octubre de 2022.

¹⁹ «Comunicado del MNP sobre violencia al interior de las cárceles», 26 de septiembre de 2022, *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/229-comunicado-del-mnp-sobre-violencia-al-interior-de-las-carceles>

²⁰ Ante la consulta del autor de este artículo, el MNP informó que el Ministerio de Justicia no facilitó la documentación oficial, a la fecha del cierre del informe.

Estas intervenciones violentas y vejatorias se realizan en búsqueda de objetos prohibidos y peligrosos, y para evitar su ingreso. En el registro mencionado más arriba se ha logrado consignar al menos 22 procedimientos de requisas con resultados satisfactorios de incautación de armas blancas de fabricación casera, celulares, marihuana, cocaína y *crack*, entre otros objetos prohibidos.

Si bien esta práctica podría considerarse «positiva» para incautar objetos prohibidos dentro de los recintos penitenciarios, denota la imperante corrupción existente en el sistema y los altos niveles de violencia con los que operan los grupos especiales, ya sean penitenciarios o de la Policía Nacional, puesto que poco aportan a la posibilidad de encontrar mecanismos menos lesivos de derechos para que el Estado logre retomar el control de las penitenciarías. Prueba de los niveles de violencia son los últimos videos filmados por las propias personas privadas de libertad sobre un procedimiento en la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este²¹.

Como bien es mencionado por el MNP²², este ejercicio de violencia —uso desproporcionado de la fuerza— para ejercer el control y verificar los espacios de la cárcel solo puede traer respuestas violentas. Muestras de ello son los ya mencionados atentados sufridos por un agente penitenciario en Encarnación tras una requisas en el pabellón gobernado por el PCC y por un agente de policía en Pedro Juan Caballero con la advertencia a dos guardias penitenciarios de la cárcel regional de esa ciudad.

Finalmente, otro ejemplo que nos debe ayudar a pensar en las estrategias para luchar contra la corrupción y el ingreso de objetos prohibidos al sistema penitenciario es la comparación que podemos hacer entre la incautación realizada a un agente penitenciario de más de dos kilos de cocaína y la incautación de 0,6 gramos de marihuana que una mujer trató de ingresar a Tacumbú²³. Esto debería direccionar la poca energía institucional hacia los verdaderos focos de ingreso de objetos prohibidos.

21 «Videos evidencian maltrato a privados de libertad en requisas en la cárcel de CDE», *Última Hora*, 24 de septiembre de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/videos-evidencian-maltrato-privados-libertad-requisas-la-carcel-cde-n3025148.html>. «Videos revelan maltrato a personas privadas de libertad en cárcel de CDE», *Noticias Paraguay*, 24 de septiembre de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://npy.com.py/2022/09/videos-revelan-maltrato-a-personas-privadas-de-libertad-en-carcel-de-cde/>

22 «Comunicado del MNP sobre violencia al interior de las cárceles», *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, 26 de septiembre de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/229-comunicado-del-mnp-sobre-violencia-al-interior-de-las-carceles>

23 «Mujer detenida por intentar ingresar droga a Tacumbú», *Última Hora*, 26 de agosto de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/mujer-detenida-intentar-ingresar-droga-tacumbu-n3020061.html>

NUEVAS CÁRCELES

A pesar del avance de las nuevas cárceles²⁴, no se ha producido el traslado de personas privadas de libertad a las mismas. Autoridades regionales han insistido sobre la necesidad de trasladar y cerrar las penitenciarías ubicadas en zonas céntricas, como la de Ciudad del Este²⁵, por ejemplo.

De vuelta, como alternativa de solución del asunto, se ha planteado el cierre²⁶ o traslado de las cárceles o construcción de una nueva infraestructura²⁷, sin siquiera plantearse abordar los verdaderos problemas relacionados a la corrupción, abuso de la prisión preventiva²⁸, control de las organizaciones criminales, falta de una política de prevención de hechos punibles y enormes deficiencias del sistema de protección social.

Así, como decíamos en el informe del año pasado, «sin un debate profundo para lograr cambios estructurales y sin la claridad necesaria para abordar los problemas de fondo, no lograrán reformar el sistema penitenciario como es necesario hacerlo»²⁹.

CASOS OCURRIDOS EN 2022

Mencionamos los casos más resaltantes de intentos de escape, fugas y represalias a personas recapturadas ocurridos en este periodo.

TÚNELES EN TACUMBÚ (MARZO - DICIEMBRE 2021). En marzo de 2021, se detectaron dos situaciones que se consideraron que podían ser túneles de

-
- 24 Se encuentran en proceso las de Minga Guazú (Alto Paraná) y Emboscada (Cordillera). «Construcción de nuevas cárceles de Minga Guazú y Emboscada está al 90%», *La Nación*, 30 de marzo de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/pais/2022/03/30/construccion-de-nuevas-carceles-de-minga-guazu-y-emboscada-esta-al-90/>. «Nueva cárcel de Emboscada se encuentra con 84% de avance», *Hoy*, 28 de octubre de 2021, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.hoy.com.py/nacionales/nueva-carcel-de-emboscada-se-encuentra-con-84-de-avance>. «Cárcel pyahu de Emboscada está a punto de recibir a sus "inquilinos"», *Crónica*, 23 de agosto de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.cronica.com.py/2022/08/23/carcel-pyahu-de-emboscada-esta-a-punto-de-recibir-a-sus-inquilinos/>
- 25 «Gobernador de Alto Paraná emplaza al Gobierno sobre traslado de la cárcel», *ABC Color*, 27 de abril de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/este/2022/04/27/gobernador-de-alto-parana-emplaza-al-gobierno-sobre-traslado-de-la-carcel/>. «Piden trasladar presos de CDE a cárcel en construcción», *Noticias Paraguay*, 9 de febrero de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://npy.com.py/2022/02/piden-trasladar-presos-de-cde-a-carcel-en-construccion/>. «Insisten en traslado de la cárcel regional de Ciudad del Este», *Noticias Paraguay*, 17 de mayo de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://npy.com.py/2022/05/insisten-en-traslado-de-la-carcel-regional-de-ciudad-del-este/>
- 26 «No descartan clausurar Tacumbú a mediano plazo, señala Ministerio de Justicia», *El Nacional*, 20 de junio de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.elnacional.com.py/destacado/2022/06/20/no-descartan-clausurar-tacumbu-a-mediano-plazo-senala-ministro-de-justicia/>
- 27 «Anuncian creación de nueva cárcel para mujeres en Emboscada», *El Nacional*, 12 de octubre de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.elnacional.com.py/nacionales/2022/10/12/un-reo-intento-fugarse-de-la-carcel-de-tacumbu/>
- 28 Según los datos estadísticos del MNP, el 70,7% de las personas privadas de libertad no tienen condenas, o sea, están en prisión preventiva. En el caso de los hombres privados de libertad, el porcentaje alcanza el 71% y el de las mujeres llega al 65%. MNP, *Personas privadas de libertad...*
- 29 Leguizamón, «Con nuevas cárceles...», 352.

escape³⁰. Se comprobó que uno de ellos, situado en Capilla Nuestra Señora de la Merced, estaba vinculado a un plan de fuga del Clan Rotela. Sobre el hundimiento dentro del pabellón denominado «Ex-escuelita», el Ministerio de Justicia descartó que se debiera a un túnel o conexión con el túnel de la Capilla. En diciembre de 2021, las autoridades penitenciarias iniciaron un proceso de inspección de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú y alrededores, a raíz de información de inteligencia que afirmaba la existencia de túneles de escape del lugar. Se confirmó que un túnel estaba siendo construido en las afueras de Tacumbú.

TÚNEL EN CIUDAD DEL ESTE (DICIEMBRE DE 2021)³¹. Las autoridades penitenciarias evitaron una fuga masiva de la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este el 30 de diciembre de 2021, cuando detectaron un túnel de importantes dimensiones que estaban realizando personas privadas de libertad aparentemente vinculadas al Primer Comando Capital. Las personas privadas de libertad identificadas con el PCC fueron protagonistas de al menos 5 de las 8 fugas o intentos de fuga que logramos registrar en esta Penitenciaría.

FUGA EN TACUMBÚ (MAYO DE 2022)³². La fuga de dos miembros del Clan Rotela, uno llamado César Ramón Ortiz Sosa, apodado «gordito lindo», quien se vistió de mujer para salir del recinto penitenciario, desnudó las fallencias de seguridad y la corrupción existentes en las instituciones penitenciarias. El mismo día de la fuga (29 de mayo), César Ramón Ortiz Sosa fue detenido a solo metros del lugar y reingresado a la penitenciaría. El segundo fugado fue detenido en octubre de 2022³³.

FUGA EN MISIONES Y REPRESALIAS (AGOSTO DE 2022). Al menos 35 personas privadas de libertad, consideradas del grupo criminal Primer Comando Capital, se fugaron el 7 de agosto de 2022 de la Penitenciaría Regional de Misiones escalando uno de los muros perimetrales. Casi todos los fugados fueron recapturados días después. Las propias personas privadas de libertad

30 «Plan de fuga en Tacumbú: hallan túnel que va por debajo de la iglesia del penal», *La Nación*, 18 de marzo de 2021, acceso el 3 de noviembre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/03/18/plan-de-fuga-en-tacumbu-internos-cavaron-tunel-en-la-iglesia-del-penal/>. «Verificación técnica descarta que hundimiento en Tacumbú esté relacionado con túnel», *Ministerio de Justicia*, 29 de marzo de 2021, acceso el 3 de noviembre de 2022, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/verificacion-tecnica-descarta-que-hundimiento-en-tacumbu-este-relacionado-con-tunel>

31 «Frustran fuga de miembros del PCC en penal de CDE», *Resumen de Noticias*, 30 de diciembre de 2021, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.rdn.com.py/2021/12/30/frustran-fuga-de-miembros-del-pcc-en-penal-de-cde/>

32 «Miembro del clan Rotela se fuga de Tacumbú y es recapturado en inmediaciones», *Última Hora*, 20 de mayo de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/miembro-del-clan-rotela-se-fuga-tacumbu-y-es-recapturado-inmediaciones-n3004162.html>. «Así se fugó Gordito Lindo de Tacumbú», *Última Hora*, 30 de mayo de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/asi-se-fugo-gordito-lindo-tacumbu-n3004337.html>. «Amotinamiento en Penitenciaría de Tacumbú tras recaptura de “Gordito lindo”», *Abc Color*, 29 de mayo de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/05/29/amotinamiento-en-penitenciaría-de-tacumbu-tras-recaptura-de-gordito/>

33 «Tacumbú: Detienen a interno que huyó junto a Gordito Lindo», *Última Hora*, 5 de octubre de 2022, acceso el 3 de noviembre de 2022, <https://www.ultimahora.com/tacumbu-detienen-interno-que-huyo-junto-gordito-lindo-n3026974.html>

denunciaron torturas y malos tratos. Posteriormente, el MNP constató estos relatos de abusos de la fuerza y torturas a los cuales fueron sometidas las personas recapturadas³⁴.

CONCLUSIONES

En la misma línea que en el año anterior, se puede concluir que las autoridades nacionales de los tres poderes del Estado han hecho muy poco o nada para abordar una problemática tan compleja como la penitenciaria.

El crecimiento sostenido de la población penitenciaria, que se transforma en hacinamiento crítico y en violaciones de derechos en todas las penitenciarías del país, se debe a la falta de una Política Criminal amplia que contenga efectivas medidas de prevención de hechos punibles. Esta situación encuentra responsables tanto en el Poder Ejecutivo como en el Judicial.

Ya en el 2021 se advertía que el desaprovechamiento de oportunidades para discutir sobre el problema de fondo de la situación del sistema penitenciario solo logra agravarlo³⁵. El nivel de tensión interna en las cárceles, los motines, los intentos de escape, las fugas, la violencia institucional, entre otras cosas, solo agravan la situación que en cualquier momento se puede tornar inmanejable.

Son demasiadas las alertas y situaciones que evidencian que, efectivamente, el sistema está a punto de estallar. ¿Y qué hace el Estado? Responde con más violencia. Tira más leña al fuego. Por ahí no está el camino: debe realizar un estudio profundo de la situación, proponer acciones de prevención de hecho punibles y acciones que aborden el fondo del problema. Pero, para esto, se requieren voluntad política y respeto a los derechos humanos.

RECOMENDACIONES

Por ser relevantes, se reiteran dos de las recomendaciones elaboradas en el 2021:

- Reactivar la Cumbre de Poderes e instituciones vinculadas al sistema penal y derechos humanos, a fin de poder trabajar en profundidad en los cambios o procesos de reformas del sistema penitenciario. En este espacio, definir

34 «Denuncian supuestas torturas de reos recapturados en el penal de Misiones», *La Nación*, 11 de agosto de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/pais/2022/08/11/denuncian-supuestas-torturas-de-reos-recapturados-en-el-penal-de-misiones/>. «Familiares de reos denuncian torturas en cárcel de Misiones», *Última Hora*, 10 de agosto de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/familiares-reos-denuncian-torturas-carcel-misiones-n3017245.html>

35 Dante Leguizamón, «Con nuevas cárceles...», 352.

una agenda macro, identificando los temas centrales de trabajo y los actores a participar.

- Generar espacios de participación de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos para que estas participen activamente del proceso de análisis, reelaboración y puesta en práctica de un plan de reforma penitenciaria profunda y que esté acorde a los estándares de derechos humanos.

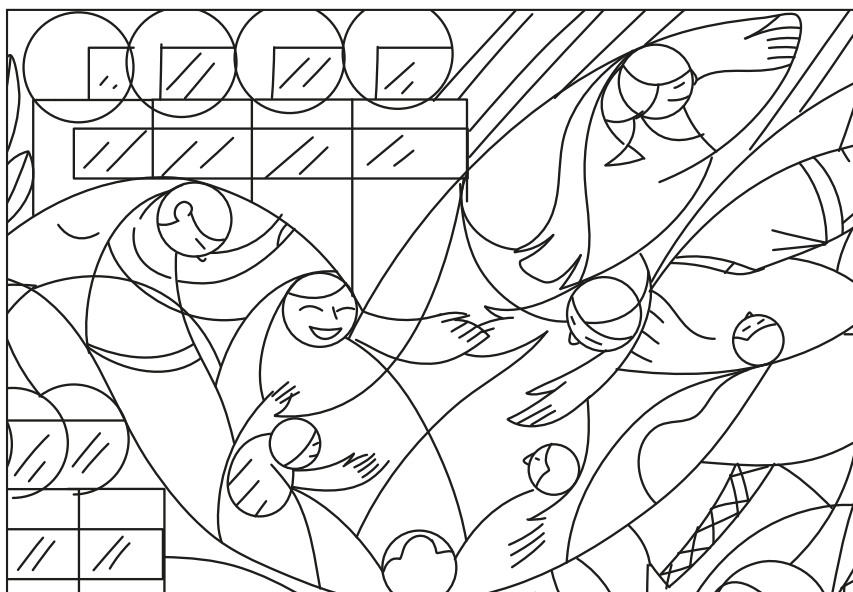
Dante Ariel Leguizamón Morra

Secretario ejecutivo de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy). Abogado por la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Especialización en Derecho Penal en el Centro de Ciencias Penales y Política Criminal del Prof. Dr. Wolfgang Schöne. Masterando en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Excomisionado y presidente de la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura de Paraguay. Exabogado del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires y excoordinador del Área Jurídica de la Codehupy.

Contacto: dantelegui@gmail.com

DERECHOS DIGITALES

Deudas, desafíos y conquistas en la intersección de los derechos humanos e internet



Una vez más, el año cierra con deudas y desafíos en la intersección de derechos humanos y tecnología. A pesar de algunos avances, una serie de políticas públicas y privadas revelan la falta de un enfoque de derecho que asegure un bienestar real de la sociedad paraguaya en el entorno en línea.

Palabras claves: *libertad de expresión, democracia, vigilancia, privacidad, protección de datos personales, regulación de intermediarios.*

**Maricarmen Sequera, Eduardo Carrillo
y Leonardo Gómez Berniga**

TEDIC

En el artículo se plantea una mirada general sobre el estado de los derechos humanos en el entorno digital, desarrollados en cuatro grandes grupos. Se concentra en visibilizar iniciativas públicas y privadas que tienen un impacto negativo en el ejercicio de los derechos humanos en el ámbito físico y virtual. En contraste, también se menciona una serie de avances en materia regulatoria para limitar ciertas atribuciones otorgadas a organismos de seguridad y que son peligrosas en un Estado que se define como democrático. Además, en un contexto de emergencia climática, se presentan argumentos sobre el desarrollo de la criptominería en el Paraguay, y los riesgos que podrían derivarse si persiste un enfoque regulatorio que no incorpore una mirada de múltiples partes interesadas y que no tome en cuenta los riesgos medioambientales y de soberanía energética asociados a este tipo de tecnologías.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

Para mayor claridad, dividimos la situación de los derechos digitales en cuatro grandes grupos de derechos.

DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Falta de transparencia por diseño para el gasto en redes sociales

A partir de marzo del 2021, la empresa Meta, propietaria de Facebook, Instagram y WhatsApp, puso a disposición una biblioteca de anuncios que permite consultar las publicaciones etiquetadas como de contenido social o político, además de mostrar los montos destinados para su divulgación. Coincidente con esto, se realizaron las elecciones municipales a finales del 2021, y a inicios de este año se actualizaron las declaraciones en el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) sobre gastos en propaganda electoral por parte de candidatos y candidatas a cargos electivos, Intendencia y Junta Municipal de la ciudad de Asunción.

Al analizar estas informaciones, se encontraron: un importante subregistro en el gasto en propaganda electoral en redes sociales, la ausencia de regulaciones que obliguen a la declaración de gastos según red social y la falta de información sobre uso de base de datos para fines políticos en anuncios microsegmentados¹.

Asimismo, se evidenciaron las desigualdades existentes entre espacios emergentes, mujeres y sectores guaraní hablantes frente a políticas de plataformas en lenguas como el español o el inglés y las políticas de transparencia

¹ Leonardo Gómez Berniga, «La propaganda en redes sociales existe: Monitoreo del gasto electoral en Facebook Ads de las elecciones municipales del 2021 en Asunción», *TEDIC*, 21 de junio de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.tedic.org/la-propaganda-en-redes-sociales-existe-monitoreo-del-gasto-electoral-en-facebook-ads-de-las-elecciones-municipales-2021-en-asuncion/>

diferenciadas de las plataformas en los Estados Unidos de América o países de la Unión Europea, frente a los de América Latina. Las amenazas existentes en el espacio digital podrían afectar procesos electorales y, por tanto, socavar los procesos democráticos.

DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Defensa de los periodistas en la era digital

El caso de filtración de audios en marzo de este año, llevado a cabo por el periodista y ciberactivista Alfredo Guachiré, puso en evidencia la responsabilidad penal del ahora exdiputado Juan Carlos Ozorio respecto a un mega esquema de lavado de dinero y narcotráfico². Esta publicación demuestra la importancia de la disposición de la información pública y de interés público para el control y funcionamiento judicial más eficiente, además de generar un clima político que posibilite sancionar en las distintas esferas a los responsables de ilícitos.

Es decir, cuando se habla de interés público, también se hace alusión concretamente a asuntos ilegales, poco éticos, peligrosos y/o que amenazan el derecho a conocer temas que afectan a la sociedad y se mantienen en la sombra, y esto fortalece la democracia.

En este sentido, las personas que ejercen el periodismo son objeto de protección frente a amenazas, así como cualquier persona denunciante. Cualquier intento de restricción del derecho de acceso a la información debe pasar por una prueba de proporcionalidad. Esto quiere decir que indiscutiblemente deben demostrar que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con tal información, por lo que no corresponde en ningún sentido una exposición de quienes cumplen el rol de informar.

Caso Marcelo Pecci y redes sociales

A raíz del asesinato del fiscal Marcelo Pecci en Colombia, se realizó una serie de acusaciones³ hacia su esposa, la periodista Claudia Aguilera, con respecto al aparente rol que tuvieron sus publicaciones en redes sociales para que criminales identificaran los distintos lugares transitados por la pareja durante su estadía en dicho país.

2 «Filtraciones de escuchas telefónicas, un balance entre el interés público y el derecho a la privacidad», *TEDIC*, 12 de marzo de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.tedic.org/filtraciones-de-escuchas-telefonicas-2022/>

3 «Aquí hay un tema fundamental...» [Tweet], Fiscalía de Colombia [@fiscaliaCol], 7 de junio de 2022, <https://twitter.com/FiscaliaCol/status/1534224426136440834>

Esto es cuestionable, por un lado, pues coloca el foco en las publicaciones en redes y no en el atentado en sí mismo⁴. Por el otro, ejemplifica cómo la violencia digital de género adquiere nuevos matices y formas que buscan, en última instancia, desviar la atención sobre el rol de garante del Estado de la seguridad de las personas, tanto en el ámbito físico como digital.

Moderación de contenidos, discrecionalidad de las plataformas de contenidos que afectan a los periodistas y medios de prensa

El 12 de septiembre, un enlace publicado por el medio digital El Surtidor en Twitter fue señalado por esa red social como «peligroso», indicando que el mismo podría contar con enlaces de *spam* para engañar a las personas, robar su información personal, dañar sus dispositivos, mostrar contenido violento o engañoso y exhibir contenidos que violarían las reglas de la plataforma⁵.

Esta categorización, vigente aún en el enlace creado por un recortador de enlaces del medio, afecta directamente al medio de prensa y a las periodistas involucradas en el artículo, ya que muestra una advertencia antes de dirigir a la noticia si se consulta desde la red social.

Cuestionado por su proceder, Twitter respondió que fue un caso de violación de sus «normas comunitarias». Esta medida restringe de manera ilegítima o desproporcionada el derecho a la libertad de expresión. Es de vital importancia que Paraguay tome medidas para la regulación de responsabilidad de intermediarios con un enfoque de derechos.

Queda en evidencia que existe una falta de claridad en el proceso de moderación de contenidos por parte de Twitter, dejando sin el ejercicio pleno de la libertad de expresión y de prensa de un medio independiente de Paraguay.

Derecho a opinión en redes sociales en riesgo

En mayo del 2022, el exfutbolista José Luis Chilavert fue condenado por difamación tras acusar, vía Twitter, al presidente de la Conmebol Alejandro Domínguez por supuestos casos de corrupción.

La condena se sostuvo en trece tuits publicados entre septiembre y diciembre del 2019, donde daba cuenta de sospechas en el manejo de la institución a su cargo. La demanda fue presentada por Domínguez en mayo del 2020, invocando las figuras legales de difamación, calumnia e injuria, y solicitando dos años de prisión para Chilavert y una composición de 100 millones de guaraníes.

4 «Consideramos injusto...» [Tweet], TEDIC [@TEDICpy], 10 de junio de 2022, <https://twitter.com/TEDICpy/status/1535373694641459200>

5 «Corruptos significativos: la nueva política exterior de EE. UU. hacia Paraguay», *El Surtidor*, 9 de septiembre de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://elsurti.com/laprecisa/chequeo/2022/09/09/corruptos-significativos-la-nueva-politica-exterior-de-estados-unidos-hacia-paraguay/>

En Primera Instancia, se determinó condenarlo a un año de prisión constatando «seis hechos punibles por difamación» y fue absuelto de las acusaciones de calumnia e injuria. Sin embargo, se dio la suspensión condicional estableciendo prohibición de salir del país sin autorización judicial y la obligación de comparecer mensualmente por tres meses para la firma del libro de actas judiciales⁶. Tras la apelación, los jueces del Tribunal de Sentencia confirmaron la condena.

La judicialización penal de hechos contra el honor y la reputación de la persona, conforme a jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)⁷ y señalamientos de la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA, amenazan el libre ejercicio de la libertad de expresión y, a su vez, obstaculizan la crítica a las autoridades sobre acciones que puedan impactar en el interés público. Este caso es un precedente más que refleja la necesidad de revisar el marco penal para evitar condenas abusivas en el sistema judicial.

DERECHO A LA PRIVACIDAD

Vigilancia masiva en los espacios públicos de manifestación pacífica

Las calles son espacios de disputa y su vigilancia se vuelve más sofisticada al uso de tecnología que realizan fuerzas de seguridad y los órganos de persecución penal.

Entre las adquisiciones y formas de vigilancia se encuentran: las cámaras de reconocimiento facial, IMSI *catcher*⁸, vigilancia en redes sociales, *software* de extracción de datos del dispositivo, etc.

A raíz de la tendencia global de vigilancia masiva en espacios públicos dentro y fuera de internet, en marzo del 2021 se lanzó una guía de manifestación pacífica libre, identificando las últimas adquisiciones tecnológicas de la Policía Nacional y el Ministerio Público que pueden ser utilizadas también en marchas o manifestaciones pacíficas en Paraguay⁹.

6 «Juicio oral y público: José Luis Félix Chilavert s/ Calumnia, Difamación e Injuria» [Archivo de video], TV *Justicia Paraguay*, 24 de mayo de 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=EpF2uor9NIY>

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia del 31 de agosto de 2004 - Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf

8 Dispositivo que localiza y rastrea todos los teléfonos móviles que están conectados a una red telefónica en su proximidad, «capturando» el número IMSI (número único a una tarjeta SIM) de cada dispositivo. Para más información ingresar en <https://www.tedic.org/ojos-que-no-parpadean-vigilancia-estatal-de-las-comunicaciones/>

9 TEDIC, *Manifestaciones libres: Guía sobre la vigilancia policial en manifestaciones en Paraguay* (Asunción: TEDIC, 2022), <https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2022/03/Guia-Manifestaciones-libres-WEB.pdf>

Biometría para el acceso a internet

En el 2021 se presentó un proyecto de ley «Que establece el registro biométrico como requisito de identificación del usuario para la habilitación de servicio de telefonía móvil»¹⁰. Esta propuesta obliga a las proveedoras de telefonía de Paraguay (Claro, Personal, Tigo y Copaco) a hacer un registro biométrico de las personas usuarias de sus servicios, como medida de identificación. Su objetivo es mitigar los hechos punibles relacionados al uso del teléfono móvil, tales como amenazas, extorsión, estafas, entre otros.

Pero esta propuesta de registro biométrico no es nueva. En 2015, fue presentado un proyecto similar en el Poder Legislativo, siendo vetado por el Poder Ejecutivo¹¹.

Esta iniciativa es intrusiva y desproporcionada porque recolecta datos sensibles de las personas que acceden a un servicio de telefonía y acceso a internet, independientemente de si han sido sospechosas de conductas indebidas y sin ninguna garantía aparente.

La recolección indiscriminada de datos sensibles debe buscar otra medida menos intrusiva para que el Estado bloquee o censure el acceso a las comunicaciones e información. En general, la medida debe ser de carácter excepcional y cumplir con los requisitos del debido proceso, como, por ejemplo, la orden de juez(a) competente, por resolución fundada bajo pena de nulidad¹².

Se necesitan marcos jurídicos suficientes que permitan garantizar un adecuado tratamiento de datos biométricos recolectados, tanto por parte del Estado como el sector privado. El Paraguay requiere una ley de protección integral de datos personales¹³.

Protección de las proveedoras de internet de los datos personales de las personas usuarias

En el 2022 se realizó la tercera edición del estudio «¿Quién defiende tus datos?»¹⁴, el cual analiza las políticas de las proveedoras de internet en Paraguay. La metodología consiste en evaluar a cada empresa (Claro, Copaco/Vox, Personal y Tigo) con base en las siete categorías sobre datos personales,

10 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123507>

11 «Acertada decisión del Poder Ejecutivo para la defensa de nuestra privacidad», *TEDIC*, 28 de septiembre de 2017, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.tedic.org/acertada-decision-del-poder-ejecutivo-para-la-defensa-de-nuestra-privacidad/>

12 «Una propuesta legislativa que vigilará biométricamente el acceso a Internet y servicios de telefonía», *TEDIC*, 17 de agosto de 2022, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.tedic.org/una-propuesta-legislativa-que-vigilara-biometricamente-el-acceso-a-internet-y-servicios-de-telefonía/>

13 Coalición de Datos Personales en Paraguay, *Proyecto de ley de protección de datos personales en Paraguay*, <https://www.datospersonales.org.py/>

14 *TEDIC, Investigación ¿Quién defiende tus datos?* (Asunción: TEDIC, 2022), <https://qtdt.tedic.org/>

privacidad, transparencia y rendición de cuentas, cuya elaboración considera los requisitos de la ley vigente en Paraguay y las buenas prácticas internacionales en materia de protección de la privacidad y el tratamiento de datos personales. En un segundo momento son revisadas y comentadas por las empresas evaluadas en base a los criterios.

Desde la primera edición hay un importante avance en el desarrollo de sus políticas de protección de privacidad y tratamientos de datos personales. Sin embargo, todas las proveedoras de internet siguen entregando información de contenidos de las comunicaciones (metadatos) sin orden judicial y con la simple solicitud de informe del Ministerio Público. Esta práctica está basada en el criterio definido por la Corte Suprema de Justicia en sus sentencias referente a «Cruce de llamadas»¹⁵.

Por otro lado, solo las empresas Claro y Tigo emiten informes de transparencia sobre la colaboración con autoridades gubernamentales, pero no están desagregados por país.

Y, por último, ninguna proveedora de internet cuenta con políticas públicas disponibles en sus sitios web que establezcan protocolos o guías sobre la actitud respecto a solicitudes de información de organismos gubernamentales o fuerzas de seguridad.

Para mejorar el tratamiento de datos personales de los clientes de estas empresas, se necesita con urgencia una ley de protección integral de datos personales y litigios estratégicos para fortalecer los criterios del Poder Judicial sobre metadatos y la persecución penal.

Avances para limitar las atribuciones discrecionales de la Policía Nacional

La Resolución N.º 583/2020 de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) permitía a la Policía Nacional solicitar bloqueos al acceso a la telefonía móvil a solicitud simple y sin orden judicial, bajo pretexto de resolver de forma sumarial los hechos delictivos tales como la suplantación de identidad con fines extorsivos y el fraude a través de llamadas telefónicas.

Esta medida era cuestionable por la ampliación de las atribuciones de la Policía¹⁶. A finales de octubre del 2021, la Resolución de Conatel fue modificada¹⁷ para atribuir esta solicitud solo bajo pedido del Ministerio Público y con

15 Tania Guerrero *et al.*, «¿Quién defiende tus datos?» (Asunción, TEDIC, 2022), https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2022/03/QDTD-2022_v2.pdf

16 Maricarmen Sequera, «Superpoderes a la policía», *TEDIC*, 5 de octubre 2020, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.tedic.org/superpoderes-a-la-policia/>

17 Resolución del Directorio de Conatel N.º 2531/2021, del 27 de octubre de 2021, «Por la cual se modifica el reglamento de protección del usuario de telecomunicaciones», <https://www.conatel.gov.py/conatel/wp-content/uploads/2021/10/rd-2531-2021.pdf>

una duración máxima de 72 horas. Esta modificación evitó que la Policía sea atribuida con extrapoderes y solamente se limitó este bloqueo a los hechos punibles tipificados en el Código Penal.

Vigilancia sin un debido proceso en la zona de la Triple Frontera

Desde este espacio, en el 2021 ya se había alertado sobre la tendencia de digitalización de políticas públicas de seguridad en la zona de la Triple Frontera¹⁸. Como parte de esta preocupación, se realizó un estudio sobre el Centro Integrado de Operaciones de Frontera (CIOF), un programa de seguridad pública brasileño cuyo objetivo es combatir el crimen organizado transnacional e integrar bases de datos de diferentes agencias de seguridad pública para centralizar la información bajo un mismo techo¹⁹.

Es importante señalar la voluntad de autoridades brasileñas para internacionalizar la membresía del CIOF. En el marco de una visita de alto nivel del Gobierno brasileño en Paraguay, se extendió una invitación para formar parte de dicho Centro²⁰. Si bien la investigación determina que a la fecha no es posible comprobar un representante paraguayo en el CIOF, es importante señalar una serie de cuestiones que merecen atención.

Primeramente, se tiene constancia de al menos tres invitaciones enviadas a instituciones paraguayas²¹. Dichas invitaciones no siguieron un debido proceso de derecho internacional. La investigación pudo comprobar que no existió una invitación formal vía el Ministerio de Relaciones Exteriores, institución encargada de realizar una debida diligencia en materia de derechos humanos que permita comprobar que cualquier decisión del Estado paraguayo no incurrirá en violaciones al marco legal vigente.

Segundo, más allá de que no exista una base legal que legitime un posible intercambio de información transfronteriza, la investigación logró recolectar evidencia de un aparente intercambio de información entre el CIOF y el Comando Tripartito, un programa de seguridad trinacional²². Es posible afirmar que también existe un cierto grado de intercambio de datos entre el Ministerio Público y el CIOF²³. Todavía más preocupante, entrevistas

18 Maricarmen Sequera y Eduardo Carrillo, «La herejía tecno-optimista florece durante la pandemia», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 355-367, <https://ddhh2021.codehupy.org.py/>

19 «La integración invisible: Un estudio sobre el Centro Integrado de Operaciones de Frontera», *TEDIC*, 2022, <https://www.tedic.org/lanzamiento-investigacion-la-integracion-invisible-en-la-zona-de-la-triple-frontera/>

20 «Valoran invitación del Brasil al Centro Integrado de Operaciones de Frontera», *La Nación*, 11 de febrero de 2020, acceso el 11 de octubre de 2022, https://lanacion.com.py/politica_edicionimpresa/2020/02/11/valoran-invitation-de-brasil-al-centro-integrado-de-frontera/

21 El Ministerio del Interior, la Policía Nacional y la Secretaría Nacional Antidrogas.

22 El Comando Tripartito es un programa de inteligencia compartido por Argentina, Brasil y Paraguay.

23 «Tras allanamiento detienen a líder narcotraficante brasilero buscado por tráfico de drogas y de armas», *Ministerio Público*, 5 de febrero de 2020, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.ministeriopublico.gov.py/nota/tras-allanamiento-detienen-a-lider-narcotraficante-brasilero-buscado-por-trafico-de-drogas-y-de-armas-5167>

a ambos lados de la frontera sugieren un valoración positiva por parte de agentes de seguridad y al respecto de facilitar lo más posible el intercambio de información²⁴. Así también, la investigación pudo comprobar que no existe ningún acto administrativo que regule la recogida y el tratamiento de datos alojados en el CIOF. Por otra parte, no fue posible comprobar la existencia de una política de privacidad en el CIOF.

Por último, se destaca el rol de la cooperación internacional en la expansión de este tipo de programas. La investigación identificó el interés de la Unión Europea en promover la adopción de centros integrados como el CIOF. Se identificó también un interés de Estados Unidos de América en la implementación del CIOF a través de visitas de autoridades brasileñas a los Centros de Fusión estadounidenses.

DERECHOS CIVILES, POLÍTICOS, SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

Voto inclusivo como argumento para vulnerar el secreto al voto

A modo de acompañar la implementación de máquinas de votación electrónica en las elecciones municipales del 2021, TEDIC realizó una encuesta de usabilidad de máquinas de votación electrónica, recolectando un total de 438 muestras en la ciudad de Asunción²⁵.

Entre los principales hallazgos²⁶, resalta preocupantemente que un 15,8% ingresó de manera acompañada en el cuarto oscuro para realizar la votación. Esto debido a que se invocaba la figura del voto asistido como argumento para que electores puedan ingresar acompañados. La actual Resolución N.º 24/2021 establece que solamente las personas con discapacidad visual o de miembros superiores pueden ser asistidas por una persona de su confianza durante el procedimiento de votación²⁷.

Por otra parte, también se observó que solo un 31,3% de los votantes verificó su voto tal como lo recomienda el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)²⁸. También llama la atención que un 64% de los votantes considera que la ex-

24 «La integración invisible: Un estudio sobre el Centro Integrado de Operaciones de Frontera», TEDIC, 22 de febrero de 2022, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.tedic.org/lanzamiento-investigacion-la-integracion-invisible-en-la-zona-de-la-triple-frontera/>

25 «Encuesta sobre uso de máquinas de votación electrónica en las elecciones municipales», TEDIC, 4 de enero de 2022, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.tedic.org/encuesta-sobre-uso-de-maquinas-de-votacion-electronica-en-las-elecciones-municipales-2021/>

26 Es importante señalar que el número de entradas permite realizar inferencias sobre los votantes en la ciudad de Asunción.

27 *Ibidem* 24.

28 Verificación visual y a través del lector chip RFID.

presión del voto queda almacenada en las máquinas de votación electrónica, a pesar de que esto va en contra de lo que el TSJE publicita.

Democracia en llamas: quema de máquinas de votación electrónica del TSJE

El 30 de septiembre de 2022 se registró un importante incendio en el depósito de máquinas de votación del TSJE. Más de 7.000 máquinas de votación fueron destruidas, lo que traerá una serie de desafíos en cuanto a su distribución a nivel nacional. El hecho evidencia la poca o nula gestión de riesgo por parte del TSJE para mantener íntegras tales máquinas.

Esto viene a agregar una nueva capa de complejidad en el debate sobre la conveniencia de la implementación de las máquinas de votación electrónica. Concretamente, la falta de capacidad para resguardar una infraestructura crítica²⁹ tan importante como la que actualmente facilita la expresión del voto.

Criptominería en Paraguay

Investigaciones sobre el desarrollo de la criptomonería³⁰ en Paraguay evidenciaron graves preocupaciones en el manejo de la energía eléctrica, a consecuencia de la priorización requerida al momento de extender infraestructura, contemplando la demanda de estas pocas empresas por sobre otros indicadores, como la desigualdad económica que sufren ciertos usuarios en las tarifas. Además, de cara a la renegociación del Anexo C de Itaipú, el uso intensivo de electricidad por parte de ciertas empresas podría reducir la capacidad de maniobra soberana sobre su uso³¹.

El avance de las criptodivisas, a su vez, confronta la capacidad institucional de hacer frente a los mecanismos de control, seguridad y diligencia en el sistema financiero a cargo del Banco Central del Paraguay. Por tanto, plantea preocupaciones sobre las medidas a tomar en adelante sin que sean perniciosas para pequeños usuarios, quienes muchas veces llegan a las mismas con la finalidad de saltar obstáculos injustos en el sistema bancario.

29 Una definición bastante genérica plantea que la infraestructura crítica son todos aquellos sistemas físicos o virtuales que hacen posible las funciones y los servicios considerados esenciales y que contribuyen al buen desempeño de los sistemas más básicos a nivel social, económico, medioambiental y político. Cualquier alteración o interrupción en su suministro, debido a causas naturales (una catástrofe climática, por ejemplo) o provocada por el factor humano (como un ataque cibernético a una central de energía eléctrica), podría acarrear graves consecuencias. Más información: https://www.cisco.com/c/m/es_cl/articles/infraestructuras-criticas-cda.html

30 La criptomonería está basada en la tecnología *blockchain*, una red descentralizada conocida como red de pares (peer-to-peer, P2P, por sus siglas en inglés) que registran y validan las transacciones en una base de datos pública llamada *blockchain* o «cadena de bloques». Este proceso requiere de complejos cálculos matemáticos que son computacionalmente costosos. A este trabajo se lo conoce como minería. Para más información, ingresar en <https://www.tedic.org/lanzamiento-de-investigacion-hablemos-de-la-historia-de-las-criptomonedas-en-paraguay/>

31 «Energía y Criptomonedas en Paraguay: ¿A quiénes beneficia nuestra energía barata?», TEDIC, 17 de septiembre de 2022, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.tedic.org/lanzamiento-de-investigacion-energia-y-criptomonedas-en-paraguay-a-quiienes-beneficia-nuestra-energia-barata/#>

Otras preocupaciones no abordadas siquiera en la discusión parlamentaria de un proyecto de ley que busca regular la actividad criptomina y la gestión de activos digitales³², fueron la vinculación con la academia, el impacto ambiental y la gestión del *e-waste* o basura tecnológica. Según estudios, el tiempo de vida de las máquinas de criptomina ASIC es de, en promedio, 1,29 años, por lo que su uso es fuente de grandes volúmenes de desecho tecnológico. En Paraguay aún no se cuenta con una legislación nacional que contemple un tratamiento especial de las mismas y tampoco se evidencia una articulación entre el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) y los más de 250 municipios para hacerle frente a una ola de desechos que se generarían.

«Esta ley podría criminalizar usuarios, impactar en el ambiente y desincentivar la innovación», señaló TEDIC en un comunicado alertando sobre los peligros y solicitando el veto del Poder Ejecutivo³³. El presidente Mario Abdo vetó totalmente el proyecto. Al cierre de la edición de este informe, la Cámara de Senadores rechazó el veto. Sin embargo, en Diputados se encuentra a puertas de ser tratado, caso contrario, el veto presidencial quedaría con sanción ficta el 8 de diciembre.

CONCLUSIONES

Nuevamente se identifica un complejo año en la intersección de derechos humanos y tecnología. Desde políticas públicas e iniciativas privadas que atentan contra el derecho a la privacidad y libertad de expresión de las personas, hasta una limitada comprensión sobre el derecho de acceso a la información pública, Paraguay transita todavía lentamente en constituirse en un Estado moderno que asegura los derechos humanos tanto en el ámbito *online* y *offline*.

Lo anterior se complejiza en un escenario en el cual el narcotráfico ha adquirido una presencia omnipresente que obliga una respuesta del Estado que muchas veces se inclina más por un enfoque restrictivo por defecto, y sin incorporar un enfoque de derechos humanos que permita analizar los riesgos asociados a políticas de este tipo. Así, el presente artículo documenta una serie de iniciativas que buscan incrementar los poderes de la Policía Nacional, y en general la capacidad del Estado de vigilar por defecto de manera desproporcionada, con la complicación adicional de la incorporación de tecnologías digitales que ni siquiera el propio Estado termina de comprender.

32 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123935>

33 «Desde TEDIC exponemos nuestra preocupación...» [Tweet], TEDIC [@TEDICpy], 26 de agosto de 2022, <https://twitter.com/TEDICpy/status/1563163665632993280>

Así también, es importante reflexionar sobre los desafíos en la intersección de democracia y tecnologías digitales. La incorporación de máquinas de votación electrónica y los desafíos en la implementación de esta política continúan sin resolverse. En este sentido, el posible desabastecimiento que no permita una jornada electoral en óptimas condiciones es un serio riesgo que merece la atención de toda la sociedad paraguaya. Por otra parte, preocupa la falta de capacidad de autoridades electorales de ponerse a tono con nuevos escenarios de disputas políticas definidos por las redes sociales, y habilitando esto una serie de escenarios complejos de falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de candidaturas políticas.

En materia de avance de las criptodivisas y la criptomonería en Paraguay, se observa con suma preocupación la insuficiente discusión en el ámbito legislativo, como así también la imperiosa necesidad de contar con una proactividad mayor en el Poder Ejecutivo y la academia para aprovechar las bondades de la tecnología *blockchain*, considerando aspectos sociales, ambientales, legales y políticos y sin reducirla a un aspecto financiero. Tal mirada facilita el avance de un modelo de «extractivismo digital» por medio de la criptomonería a gran escala y en pocas manos. Reflexionar sobre la disponibilidad de la energía y demanda generada frente al contexto de renegociación del Anexo C del Tratado de Itaipú obliga a tomar el asunto con mayor cuidado, a modo de no comprometer la soberanía nacional y los recursos naturales, más aún, cuando se trata de energía renovable en un contexto de escasez energética a nivel global.

El Estado debe abordar una serie de desafíos a mediano y largo plazo y con vistas a lograr una sociedad que disfruta sus derechos humanos tanto en el entorno físico como virtual. En ese sentido, se insiste con particular vehemencia en la necesidad de armonizar el marco legal vigente para que los desafíos asociados a la implementación de tecnologías digitales sean debidamente tenidos en cuenta, y que las salvaguardas y los remedios correspondientes estén a disposición de toda la sociedad paraguaya.

RECOMENDACIONES

Derecho al acceso a la información pública

- Establecer normativas y reglamentaciones que faciliten la disponibilidad de información desglosada y detallada de rendiciones sobre los recursos destinados a propaganda electoral en redes sociales por parte de candidatos(as) y organizaciones políticas, en el Observatorio Nacional de Financiamiento Político (ONAFIP) del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Derecho a la libertad de expresión

- Generar marcos jurídicos que protejan y salvaguarden la seguridad de los y las periodistas y personas defensoras de derechos humanos.
- Se necesitan marcos regulatorios para que las empresas intermediarias de internet sean transparentes y rindan cuentas. La discrecionalidad de sus normas comunitarias afecta el ejercicio pleno de la libertad de expresión por parte de periodistas y de medios digitales independientes.

Derecho a la privacidad

- Sancionar con urgencia en el Poder Legislativo el proyecto de ley de protección integral de datos personales en Paraguay presentado por la Coalición de Datos Personales. Este marco legal regulará los tratamientos de datos personales y evitará abusos y arbitrariedades en la vida de las personas y en especial temas tan complejos como los datos biométricos.
- El Estado debe garantizar el derecho a las manifestaciones libres y seguras. Las adquisiciones estatales como las cámaras de reconocimiento facial atentan contra el derecho de asociación y protesta. Instamos al Estado a evitar el uso de esta tecnología tan instructiva a la vida de las personas.
- Realizar un estudio de impacto de derechos humanos sobre políticas como el CIOF, para comprender los riesgos en materia de derechos humanos asociados a este tipo de políticas.
- Las proveedoras de internet en Paraguay deben mejorar la transparencia en el tratamiento de datos a sus clientes, además de establecer en sus correspondientes políticas de privacidad explícitamente la forma de colaboración con el Gobierno y la forma en la entrega de datos de usuarios al Estado.
- La Corte Suprema de Justicia debe revisar sus criterios sobre acceso de metadatos de las comunicaciones. Según la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y la tendencia global expresa que los metadatos deben ser entregados solo bajo orden judicial.

Derechos civiles, políticos, sociales y medioambientales

- Fortalecer la capacidad de miembros de mesa para que efectivamente se constituyan en custodios y garantes de la ley electoral, y que no se incurran en faltas graves como permitir el ingreso acompañado en el cuarto

oscuro. Esto es de capital importancia si se busca fortalecer la confianza hacia el sistema electoral.

- Generar campañas de comunicación desde el TSJE que expliquen de manera clara el funcionamiento de las máquinas de votación electrónica y la manera en la cual se debe controlar la emisión del voto.
- Colocar avisos en los locales de votación sobre la manera correcta de controlar la expresión del voto y capacitar a miembros de mesa para que recuerden al elector acerca de este tipo de información.
- Ampliar la manera en la cual el TSJE permite la auditoría de máquinas de votación electrónica. En la actualidad, solamente se permite que apoderados políticos puedan ingresar en días específicos para que revisen las máquinas y previo a una elección. Se necesita permitir la presencia de actores independientes como academia y organizaciones de la sociedad civil.
- Producir protocolos de mitigación de riesgo que aseguren la integridad de las máquinas de votación electrónica
- Ampliar la discusión sobre regulación de la criptomonería y las criptodivisas contemplando realidades ambientales y socioeconómicas, evitando la aprobación de leyes que promuevan modelos considerados extractivos y sostengan prácticas desiguales.
- Fortalecer la capacidad del TSJE para hacer frente a las irregularidades electorales que puedan suceder a consecuencia de propaganda difundida por redes sociales. Para ello se insta a una mayor articulación entre la sociedad civil, las plataformas de redes sociales y los mecanismos de control y sanción legal existentes.

Maricarmen Sequera

Codirectora de TEDIC. Abogada. Con posgrados en Ciberseguridad y Tecpolítica por la Universidad de Barcelona. Candidata a Magíster en Propiedad Intelectual de la FLACSO - Argentina.

Contacto: maricarmen@tedic.org

Eduardo Carrillo

Codirector de TEDIC. Relacionista internacional y Máster en Administración Pública con énfasis en Tecnología Digital y Política por la University College London.

Contacto: eduardo@tedic.org

Leonardo Gómez Berniga

Encargado de proyectos de Democracia, Tecpolítica y Derechos Digitales de TEDIC. Abogado. Especialista en Didáctica de la Educación Superior por el INAES. Candidato a magíster en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín.

Contacto: leonardo@tedic.org

DERECHO A LA SEGURIDAD

Inversión pública en seguridad en la zona Norte debe ser replanteada



¿Se redujo la inseguridad tras casi 10 años ininterrumpidos de presencia de la Fuerza de Tarea Conjunta en la zona Norte de la región Oriental? Las cifras y los testimonios sobre el actuar de esta fuerza de origen inconstitucional indican que no. Todo lo contrario. ¿Vale la pena entonces seguir manteniendo esta política de seguridad? Es hora de que el Gobierno replantee su estrategia y redireccione el dinero público malgastado hacia ámbitos sociales que requieren verdadera atención.

Palabras claves: *derecho a la seguridad, inversión pública, Fuerza de Tarea Conjunta, uso de la fuerza, seguridad.*

Dante Ariel Leguizamón Morra

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA - PARAGUAY (SERPAJ-PY)

En el presente artículo se analizan los presupuestos de la Fuerza de Tarea Conjunta en los últimos 5 años frente a la inversión pública en otros ámbitos en el mismo periodo, teniendo en cuenta las necesidades básicas que padecen las personas que habitan estos territorios. A estos efectos, se consultó el índice de pobreza multidimensional¹ y su incidencia por departamento y, por otro lado, el índice de desprotección preparado por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), un instrumento que visibiliza el nivel de desprotección en que se encuentran niñas, niños y adolescentes (NNA) y los desafíos a los que se enfrentan en cuanto a su desarrollo biopsicosocial, junto a sus familias y comunidades, según su lugar de residencia².

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

INCONSTITUCIONALIDAD E ILEGALIDAD DE LA FTC

La Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) fue creada en agosto de 2013 a raíz de la promulgación de la Ley N.º 5036, que modifica los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N.º 1337/1999 de «Defensa Nacional y Seguridad Interna» y que habilita al Poder Ejecutivo a ordenar por decreto, sin necesidad de aprobación previa del Congreso, el empleo operacional de elementos de combate de las fuerzas militares en acciones de seguridad interna. Como se viene afirmando en los anteriores artículos sobre el cumplimiento de este derecho³, se ratifica que esta modificación es inconstitucional y que las fuerzas militares no están autorizadas constitucionalmente para ejercer funciones de control de seguridad interna.

Se puede afirmar, además, que el funcionamiento de la FTC no tiene sustento legal siquiera en la propia legislación que habilitaba su creación. El artículo 56 modificado dice textualmente:

Sin perjuicio de lo estatuido en el artículo 51, [...] el Presidente de la República podrá decidir el empleo **transitorio** de elementos de combate de las Fuerzas Armadas de la Nación, exclusivamente dentro del ámbito territorial definido por Decreto y por el **tiempo estrictamente necesario** [...]. En esa circunstancia, el Presidente de la República tendrá la conducción de todas las fuerzas militares y policiales afectadas, y podrá designar un comandante de las operaciones de esas fuerzas, en cuyo caso estas le quedarán subordinadas exclusivamente en el ámbito territorial y por el tiempo definido en el Decreto

1 Instituto Nacional de Estadística (INE), *Índice de Pobreza Multidimensional*, 2021, https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/8e39_BOLETIN_TECNICO_IPM_2020.pdf

2 Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, *Hoja Informativa de Datos. Índice de Desprotección de la Niñez y Adolescencia por Departamento*, 2021, <https://www.cdia.org.py/2021/04/06/hoja-informativa-de-datos-indice-de-desproteccion-de-ninez-y-adolescencia-por-departamento/>

3 Vidal Acevedo y Karina Cuevas, «Persiste la impunidad en zonas militarizadas», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 369-390.

respectivo. Tratándose de una forma **excepcional, temporal y localizada**, de empleo de elementos de combate, ella no incidirá [...] [Resaltado propio].

Este artículo, utilizado como base para el decreto de creación de la FTC, es muy claro con relación al tiempo restrictivo para el uso de las fuerzas militares para la seguridad interna. Difícil sería afirmar, casi 10 años después, que la intervención de las fuerzas militares ha sido transitoria y excepcional. Asimismo, en el Decreto N.º 103/2013 «Por el cual se dispone el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas de la Nación en operaciones de defensa interna, en los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay», del 24 de agosto de 2013, ni siquiera se consignó el tiempo exigido por la Ley N.º 1337/1999.

En esta línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos desarrolló estándares con relación al uso excepcional de fuerzas militares en tareas de seguridad interna, señalando específicamente, en la sentencia Alvarado Espinoza vs. México, que:

182. En vista de lo anterior, como regla general, **la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles**. No obstante, **cuando excepcionalmente** intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser: a) **Extraordinaria**, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; b) **Subordinada y complementaria**, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial; c) **Regulada**, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, **bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad** y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y d) **Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces**. [Resaltado propio]

SEGURIDAD INTERNA

Un informe del Ministerio Público⁴ sobre la comisión de hechos punibles en los últimos 5 años muestra que los 10 hechos más denunciados son: hechos a determinar⁵, violencia familiar, hurto agravado, hurto, abigeato, robo agravado, amenaza, lesión, incumplimiento del deber legal alimentario y coacción.

4 Información remitida por la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ministerio Público el 24 de agosto de 2022, vía correo electrónico al Servicio de Paz y Justicia, Paraguay.

5 Identificación que utiliza el Ministerio Público cuando no puede identificar el tipo de hecho punible cometido al momento de la recepción de la denuncia. En el listado remitido, el registro más alto de casos denunciados corresponde a «hechos a determinar».

Si agrupamos los hechos punibles según el bien jurídico protegido (tabla 1), se verifica que las denuncias por hechos punibles contra la propiedad alcanzan el 33,4%; los hechos punibles contra estado civil, matrimonio y la familia representan el 15,4%; los hechos denunciados a determinar, el 11,2%; y los hechos punibles contra la libertad, el 8,1%.

Las denuncias por hechos punibles contra la integridad física fueron del 6,4% en los últimos 5 años y los hechos contra la seguridad de las personas en el tránsito alcanzaron el 4,9%. El 3,2% fueron denuncias por hechos contra el ámbito de la vida e intimidad.

Siempre según los datos del Ministerio Público, en ese periodo se registran el 2,6% de hechos contra el patrimonio, el 2,2% de hechos punibles contra la vida y el 2,1% de hechos contra la niñez.

Asimismo, el 2019 es el año con mayor cantidad de denuncias de hechos punibles en los tres departamentos. En el 2020, año particular por la pandemia, las denuncias disminuyeron, pero en el 2021 volvieron a subir. En todos los casos, las denuncias de cada hecho punible son mayores en el 2019, bajan en el 2020 y vuelven a aumentar en el 2021, con excepción de los hechos punibles contra la niñez, que durante el 2020 fueron más denunciados que durante el 2021 (tabla 1).

La tasa de homicidio doloso en el país alcanzó en el 2021: 7,1 por cada 100.000 habitantes. En los departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay alcanzaron 23,6; 7,6 y 69,8, respectivamente⁶.

Si bien la presencia de la FTC en la zona está destinada a la persecución de los grupos armados ilegales, los argumentos para seguir manteniéndola en la zona han girado, desde un primer momento, en torno a otorgar seguridad de las personas y comunidades de los departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay.

En este sentido, en una lectura rápida se puede concluir que la presencia de la FTC ha contribuido poco y nada a la disminución de los hechos punibles que se comenten en la zona y sobre los cuales podría ejercer al menos un efecto desalentador y preventivo.

Por otro lado, se registraron denuncias de hechos punibles que afectan diferencialmente a las mujeres. En el año 2018, se registraron 12 feminicidios, 10 en el 2019, 8 en el 2020, 20 en el 2021 y en lo que va del 2022 ya se realizaron 5 denuncias sobre este hecho punible.

6 Respuesta a la «Solicitud #51548. Homicidios en Paraguay», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/599900-51548pdf-51548.pdf>

Los hechos de violencia familiar en el 2018 alcanzaron 2.161 denuncias; en el 2019, 2.514; en el 2020 fueron 2.235 las denuncias y en el 2021, 2.344. En lo que va del año 2022 se han realizado 1.539 denuncias.

Las denuncias por incumplimiento del deber legal alimentario en el 2018 fueron 758, en el 2019 alcanzaron 882, en el 2020 llegaron a 711 y en el 2021, a 893. En los primeros 8 meses del 2022 fueron 595 las denuncias realizadas por este hecho punible.

Finalmente, con relación al hecho punible de abuso sexual en niños se tienen registradas, en el 2018, 237 denuncias; en el 2019, 315; en el 2020, 252 y en el 2021, 258. Son 203 denuncias en el 2022.

Se mencionan particularmente estos hechos punibles debido a que los mismos ocurren generalmente en contextos familiares, por lo que requieren estrategias de prevención y protección diferenciales a las estrategias de seguridad planteadas por la FTC y que no han sido abordados por otras instituciones del Estado.

Esto debe servirnos para poder visibilizar el contexto real de la zona y poder pensar en estrategias de protección y prevención de delitos/crímenes de acuerdo con los que tienen mayor incidencia. Asimismo, debe servir para pensar diferencialmente estas estrategias, atendiendo a las particularidades de los grupos de hechos punibles que se utilizan como ejemplo en este apartado.

Por otro lado, se ha registrado un importante número de hechos punibles presuntamente cometidos por las fuerzas militares y policiales. Los registros de denuncias del hecho punible de lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas en el 2018 alcanzaron 53 y en el 2019 llegaron a 33. En el año 2020 fueron 32 y en el 2021, 29 las denuncias registradas y, finalmente, en el 2022, 12 denuncias fueron contabilizadas por el Ministerio Público. En el 2018, las denuncias por el hecho punible de torturas alcanzaron 16; en el 2019, 6 y en el 2020, 5 registros. En el 2021 se dieron a conocer 5 denuncias y en el 2022 no hubo denuncias.

**TABLA 1. DENUNCIAS MÁS FRECUENTES POR AÑO Y PORCENTAJE
DEL TOTAL DE DENUNCIAS EN LOS DEPARTAMENTOS DE
CONCEPCIÓN, SAN PEDRO Y AMAMBAY**

HECHOS PUNIBLES		2018	2019	2020	2021	2022	%
Propiedad	Daño, apropiación, hurto, hurto agravado, hurto especialmente grave, abigeato, robo, robo agravado, reducción y daño a las cosas de interés común	7.046	7.761	6.562	7.474	5.041	33,4
Estado civil, matrimonio y la familia	Violencia familiar, incumplimiento del deber legal alimentario, violación de la patria potestad y violación del deber de cuidado de ancianos o discapacitados	3.129	3.637	3.140	3.425	2.243	15,4
	A determinar	2.208	2.648	2.395	2.548	1.570	11,2
Libertad	Amenaza, coacción, secuestro y privación de libertad	1.621	1.927	1.745	1.779	1.147	8,1
Integridad física	Lesión, lesión culposa, omisión de auxilio y lesión grave	1.409	1.670	1.256	1.260	881	6,4
Seguridad de las personas en el tránsito	Exposición al peligro al tránsito terrestre, intervenciones peligrosas en el tránsito terrestre, obstrucción al resarcimiento por accidentes de tránsito y producción de riesgos comunes	1.365	1.264	784	953	562	4,9
Ámbito de la vida e intimidad	Violación de domicilio, invasión de inmueble ajeno y violación del deber de cuidado o educación	602	814	750	731	399	3,2
Patrimonio	Estafa, extorsión y lesión de confianza	465	511	565	645	408	2,6
Vida	Homicidio doloso, homicidio culposo e intervenciones en suicidios	481	531	423	511	282	2,2
Niñez	Abuso sexual en niños, maltrato a niños y adolescentes bajo tutela y estupro	385	571	482	420	320	2,1
Ley N.º 1340		465	378	364	341	254	1,8

Cuarentena	Violación de vedas y cuarentenas sanitarias (inc. b)	n/c	n/c	1.324	205	n/c	1,5
Delitos ecológicos		187	279	277	314	131	1,2
Ley especial	Ley de armas, desacato judicial, ley de protección animal y contrabando	228	240	189	189	128	1,0
Seguridad de la convivencia de las personas	Amenaza de hecho punible, perturbación de la paz pública y asociación criminal	154	232	178	144	75	0,8
Administración Pública	Resistencia	170	152	189	108	58	0,7
Autonomía sexual	Coacción sexual y acoso sexual	149	150	143	115	92	0,6
Prueba documental	Producción de documentos no auténticos, producción inmediata o mediata de documentos públicos de contenido falso, abuso de documento de identidad y denuncia falsa	131	125	111	126	84	0,6
Honor y reputación	Difamación, calumnia e injuria	98	131	151	90	74	0,5
Ejercicio de las funciones públicas	Lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas y torturas	69	39	37	34	12	0,2
Otros derechos patrimoniales	Acceso indebido a datos	3	5	32	72	12	0,1
Exposición a determinada persona a peligro de vida e integridad física	Abandono	25	31	31	22	14	0,1
Mujer	Feminicidio	12	10	8	20	5	0,1

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el Ministerio Público.

La FTC

Como se identificó en el 2017, datos oficiosos de prensa recogidos en el informe de la Misión de derechos humanos en la zona Norte señalan que los grupos armados irregulares han cometido —desde su aparición— unos 135 ataques violentos, entre los que se incluyen 15 secuestros y 67 homicidios (38 civiles, 18 policías y 11 militares). La mayor parte de estos hechos ocurrió luego de la creación de la FTC, cuya presencia en la zona solo ha logrado exacerbar la violencia⁸.

En el periodo de estudio se registraron al menos dos ataques del EPP. Uno en abril del 2022, que dejó tres militares heridos⁹ y otro en octubre de 2022¹⁰, que arrojó dos indígenas y tres miembros del EPP muertos. Se han registrado otros ataques a estancias en la zona, pero algunos se han atribuido a otros grupos criminales o en el momento del cierre de este informe no se había determinado la participación del EPP¹¹.

Como se mencionó en el artículo del año pasado¹²: «La justificación para la creación de la FTC fue devolver la seguridad a la zona norte ante el crecimiento del accionar de grupos irregulares». Sin embargo, la percepción de las comunidades campesinas de la zona es que «la inseguridad y los hechos delictivos se incrementaron».

CONTEXTO SOCIAL

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en el 2020, la población en situación de pobreza multidimensional en el departamento de San Pedro es del 55,50%; en Concepción, el 52,07% y en Amambay, el 22,29%¹³.

7 Acevedo y Cuevas, «Persiste la impunidad...

8 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, *Informe Final: Misión de observación sobre la situación de los derechos humanos en la zona norte* (Asunción: Codehupy, 2021), 37.

9 «Ataque del EPP deja tres militares heridos en el Norte», *La Nación*, 27 de abril de 2022, acceso el 26 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/politica/2022/04/27/ataque-del-epp-deja-tres-militares-heridos-en-el-norte/>. «Tres militares de la FTC son heridos en ataque en Yby Yaú», *Última Hora*, 27 de abril de 2022, acceso el 26 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/tres-militares-la-ftc-son-heridos-ataque-yby-yau-n2998533.html>

10 «EPP mató a pareja de indígenas antes de enfrentamiento, según FTC», *Última Hora*, 23 de octubre de 2022, acceso el 26 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/epp-mato-pareja-indigenas-antes-enfrentamiento-segun-ftc-n3029956.html>. «Osvaldo Villalba, principal líder de la banda criminal EPP, es abatido», *Última Hora*, 24 de octubre de 2022, acceso el 26 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/osvaldo-villalba-principal-lider-la-banda-criminal-epp-es-abatido-n3030049.html>

11 «Abigeos estarían detrás de ataque a estancia en Tacuatí, según Policía», *Última Hora*, 18 de abril de 2022, acceso el 26 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/abigeos-estarian-detras-ataque-estancia-tacuati-segun-policia-n2997039.html>. «Trabajador fallece en ataque a estancia en ex Puentesino», *Última Hora*, 26 de octubre de 2022, acceso el 26 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/trabajador-fallece-calcinado-ataque-estancia-ex-puentesino-n3030424.html>

12 Acevedo y Cuevas, «Persiste la impunidad...

13 Instituto Nacional de Estadística (INE), *Índice de Pobreza...*

San Pedro y Concepción están entre los departamentos con mayor incidencia en su población de pobreza multidimensional. Según el propio boletín: «el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) [...] es una medición directa de la pobreza basada en el enfoque de Derechos Humanos y el enfoque de Capacidades desarrollado por el premio Nobel en Economía en 1998, Amartya Sen». Este índice abarca las dimensiones: trabajo y seguridad social, vivienda y servicios, salud y ambiente y educación.

Por otro lado, según el Índice de Desprotección de la CDIA, la mayoría de los y las niñas sufren desprotección en los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay¹⁴.

GASTO PÚBLICO EN LA FTC

La inversión que ha hecho el Estado paraguayo en la FTC en los últimos 5 años asciende a Gs. 831.624.000.000 (121 millones de dólares, aproximadamente).

El presupuesto total de las tres fuerzas ha variado mínimamente a través de los años, como puede observarse en la tabla 2.

14 Para llegar a esta conclusión se analizan los siguientes indicadores:

- **Tasa de mortandad infantil.** San Pedro: 12,6 por cada 1.000 niños; Concepción: 17 por cada 1.000 y Amambay: 18 por cada 1.000 (datos del 2018).
- **Desnutrición crónica en niños y niñas de 0 a 5 años.** San Pedro: 17 por cada 1.000 niños; Concepción: 18,8 por cada 1.000 y Amambay: 23,6 por cada 1.000 (datos del 2018).
- **Tasa bruta de escolaridad.** San Pedro: 58,3%; Concepción: 56,3% y Amambay: 39,7% (datos del 2018).
- **Tasa de niño(a) que contrae matrimonio.** San Pedro: 22,7 por cada 1.000 niños; Concepción: 13,3 por cada 1.000 y Amambay: 27,7 por cada 1.000 (datos del 2017).
- **Tasa de niña que tiene un hijo(a).** San Pedro: 15,2 por cada 1.000 niñas; Concepción: 14,7 por cada 1.000 y Amambay: 16 por cada 1.000 (datos del 2018).
- **Tasa de defunciones de adolescentes (14-17 años).** San Pedro: 1,7 por cada 10.000; Concepción: 4,8 por cada 10.000 y Amambay: 8,2 por cada 10.000 (datos del 2018).
- **Tasa de violencia sexual hacia NNA (0-18 años).** San Pedro: 9,7 por cada 10.000; Concepción: 7,6 por cada 10.000 y Amambay: 6,4 por cada 10.000 (datos del 2018).
- **Porcentaje de pobreza de NNA (0 a 17 años).** San Pedro: 51,4%; Concepción: 54,7% y Amambay: 21,4% (datos del 2017).

TABLA 2. PRESUPUESTO DE LA FTC POR DEPENDENCIA DEL ESTADO EN MILLONES DE GUARANÍES

	2018	2019	2020	2021	2022
Presupuesto FTC - Comando en Jefe + CODI - Defensa Nacional	59.699	67.823	53.982	51.576	73.566
Presupuesto Personal FTC - Defensa	43.746	43.746	43.746	43.746	43.746
Presupuesto Policía Nacional - FTC «Operaciones contra Grupos Criminales»	20.082	23.131	18.691	17.515	17.607
Presupuesto Personal Policía Nacional - FTC «Operaciones contra Grupos Criminales»	42.502	42.502	42.502	42.502	42.502
Total	168.047	179.221	160.941	157.360	179.443

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y otros¹⁵.

Como se verifica en la tabla 2, el presupuesto de la FTC, sin incluir el presupuesto asignado a la Secretaría Nacional Antidrogas, ha ido aumentando con los años, llegando a su máximo con el presupuesto que actualmente se está ejecutando, el del 2022.

De acuerdo con los informes del Ministerio de Hacienda, las ejecuciones presupuestarias estos 5 años estuvieron, generalmente, arriba del 90%.

Si comparamos la inversión realizada por el Estado paraguayo en la FTC en algunos ministerios (tabla 3), por ejemplo, el que debe velar por el medio ambiente, como el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), o con el que debe proteger a las niñas, niños y adolescentes en todo el país, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), damos cuenta de las prioridades que tiene el Estado en la zona Norte y en todo el país.

El presupuesto de la FTC en los últimos 5 años fue 3 veces más que todo el presupuesto del MADES para cubrir todo el país. Asimismo, el presupuesto de la FTC fue en promedio, en los últimos 5 años, el doble del presupuesto del MINNA, que tiene también cobertura nacional.

¹⁵ **Presupuesto FTC - Comando en Jefe + CODI - Defensa Nacional:** Elaboración propia según datos remitidos por el Ministerio de Defensa. Incluye ampliaciones presupuestarias. **Presupuesto Personal FTC – Defensa:** Aproximación realizada a partir de la publicación: Luis Rojas Villagra, *Investigación sobre gastos de las Fuerza de Tarea Conjunta (FTC). A siete años de su implementación en la zona Norte y su impacto sobre el derecho a la vida, en particular sobre los derechos del campesinado* (Asunción: Servicio Paz y Justicia - Paraguay, 2021), 9, <https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Informe-FTC-.pdf>. **Presupuesto Policía Nacional - FTC «Operaciones contra Grupos Criminales»:** Elaboración propia según datos del Ministerio de Hacienda. **Presupuesto Personal Policía Nacional - FTC «Operaciones contra Grupos Criminales»:** Aproximación realizada a partir Rojas Villagra, *Investigación sobre gastos...*

Si comparamos con el presupuesto asignado al Ministerio de la Mujer (MinMujer), el presupuesto de la FTC ha sido históricamente 6 veces mayor, alcanzando en el 2022 a ser 8 veces mayor que el del MinMujer con presencia en todo el país y que debe enfrentar una problemática tan grave y generalizada como la violencia contra las mujeres y prevención de los feminicidios.

**TABLA 3. PRESUPUESTO FTC POR DEPENDENCIA DEL ESTADO
(EN MILLONES DE GUARANÍES). AÑOS 2018-2022**

	2018	2019	2020	2021	2022
Presupuesto MADES	56.688	56.998	55.089	56.326	56.339
Presupuesto FTC / MADES	3,0	2,9	2,9	2,8	3,2
Presupuesto MINNA		79.983	80.522	84.626	97.359
Presupuesto FTC / MINNA		2,1	2,0	1,8	1,8
Presupuesto MinMujer	32.479	25.991	25.016	23.765	22.475
Presupuesto FTC / MinMujer	5,3	6,4	6,3	6,6	8,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia.

Estas decisiones políticas sobre dónde invertir el dinero público determinan las realidades sociales y nos muestran por qué los tres departamentos del norte siguen entre los más pobres, con al menos la misma cantidad de hechos punibles en general y con bajísimos niveles de inversión social.

CASOS OCURRIDOS EN 2022

ATAQUE CONTRA MILITARES (ABRIL 2022)¹⁶

La información oficial de la FTC denunció que en la estancia Paraíso, ubicada entre Yby Yaú y Colonia Sapucái, en los límites de Concepción y Amambay, una patrulla de la FTC fue atacada con una carga explosiva, presuntamente por el EPP. Tres militares resultaron heridos en el ataque.

¹⁶ «Ataque del EPP deja tres militares heridos en el Norte», *La Nación*, 27 de abril de 2022, acceso el 26 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/politica/2022/04/27/ataque-del-epp-deja-tres-militares-heridos-en-el-norte/>
«Tres militares de la FTC son heridos en ataque en Yby Yaú», *Última Hora*, 27 de abril de 2022, acceso el 26 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/tres-militares-la-ftc-son-heridos-ataque-yby-yau-n2998533.html>

ATAQUES A COMUNIDADES INDÍGENAS (OCTUBRE 2022)¹⁷

Según la información de la Fuerza de Tarea Conjunta, un grupo del EPP atacó a indígenas del pueblo paĩ tavyterá y a un referente espiritual indígena, en la zona del cerro Guazú, departamento de Amambay. Al percatarse de la situación, la FTC atacó a los miembros del EPP. Este hecho tiene una particular afectación para las comunidades indígenas paĩ tavyterá porque una de las personas asesinadas era un referente espiritual de la zona, Alcides Romero, y el lugar donde ocurrieron los hechos es un lugar sagrado. El otro indígena asesinado en el lugar fue Rodrigo Gómez González.

El resultado del procedimiento fue la muerte de 5 personas: 2 indígenas y 3 miembros del EPP, entre ellos dos importantes líderes del grupo criminal, Osvaldo Villalba y Luciano Argüello.

La situación de exposición y peligro de las comunidades paĩ tavyterá había sido advertida al Estado por parte de las propias comunidades del pueblo indígena, por otras organizaciones y la Codehupy. Esta organización en su informe de la Misión de Observación sobre la situación de los derechos humanos en la zona Norte recomendó específicamente al Estado paraguayo: «Respetar los derechos comunitarios indígenas y reconocer el enfoque de multiculturalidad en las políticas y acciones de seguridad que involucren a los miembros de las comunidades indígenas de la zona norte»¹⁸.

SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

CASO NIÑAS ASESINADAS (SEPTIEMBRE 2020)¹⁹

Las investigaciones en torno al caso de las niñas asesinadas, Lilian Mariana Villalba y María Carmen Villalba, en septiembre de 2020 no han avanzado, no se han realizado los estudios forenses necesarios ante la deficiencia de la autopsia y el relevamiento de otros elementos de prueba.

17 «EPP mató a pareja de indígenas antes de enfrentamiento, según FTC», *Última Hora*, 23 de octubre de 2022, acceso el 26 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/epp-mato-pareja-indigenas-antes-enfrentamiento-segun-ftc-n3029956.html>. «Osvaldo Villalba, principal líder de la banda criminal EPP, es abatido», *Última Hora*, 24 de octubre de 2022, acceso el 26 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/osvaldo-villalba-principal-lider-la-banda-criminal-epp-es-abatido-n3030049.html>

18 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, *Informe Final: Misión de...*, 139.

19 Este caso fue objeto de un comunicado y preocupación de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Michelle Bachelet, quien expresó: «La Alta Comisionada urge a las autoridades paraguayas a emprender urgentemente la búsqueda de la niña desaparecida, Carmen Elizabeth. A la luz de las nuevas versiones de testigos sobre la captura y asesinato de las otras dos niñas, la Alta Comisionada Bachelet también llama a las autoridades paraguayas a llevar a cabo una investigación rápida, independiente y efectiva sobre las numerosas preguntas sin respuesta que rodean sus muertes. Ello incluye determinar por qué no se llevó a cabo un completo examen forense previo a su entierro, o posteriormente luego de que surgieran alegaciones sobre una posible ejecución extrajudicial. Tal investigación debería examinar también por qué evidencia importante fue destruida. Un examen forense independiente debería aún ser llevado a cabo». Notas informativas de prensa sobre Paraguay, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 5 de febrero de 2021, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.ohchr.org/es/2021/02/press-briefing-notes-paraguay>

El Estado paraguayo ha rechazado los ofrecimientos de colaboración de la República Argentina²⁰ para el ingreso del equipo médico forense internacional.

DESAPARICIÓN DE CARMEN ELIZABETH OVIEDO VILLALBA (NOVIEMBRE 2020)

Tampoco ha habido avances con relación a la búsqueda de Carmen Elizabeth Oviedo Villalba, conocida como Lichita, quien desapareció en la zona Norte en noviembre del 2020. El Ministerio Público no ha avanzado en la localización de la adolescente, quien hoy tendría 16 años.

En junio de 2022, se tuvo conocimiento sobre la acción urgente iniciada ante el Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas²¹. En una comunicación publicada en la página *¿Dónde está Lichita?*, el CED manifiesta que está «altamente preocupado porque la suerte y el paradero de Carmen Elizabeth no han sido esclarecidos». Manifestó, asimismo, su preocupación sobre que sea la misma FTC la encargada de la búsqueda. En el mismo sentido se expresó sobre la falta de colaboración de las autoridades en la búsqueda de los familiares y otras personas. Finalmente, reitera al Estado paraguayo las recomendaciones realizadas, entre las cuales se destacan:

1. Establecer una estrategia integral de búsqueda y una investigación exhaustiva que tome en cuenta toda la información disponible que contemple todas las posibles hipótesis, incluida la posibilidad de que esté bajo custodia de la FTC.
2. Permitir la visita irrestricta del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura a las instalaciones de la FTC.
3. Facilitar la participación de diferentes autoridades en la investigación y búsqueda, incluidas las instituciones de derechos humanos.
4. Asegurar la mayor transparencia en la investigación y búsqueda de Carmen Elizabeth.

20 En el marco del Examen Periódico Universal que el Consejo de Derechos Humanos realizó a Paraguay en su 48.º período de sesiones, la República Argentina recomendó específicamente:

«118.69 Avanzar sin demora y de manera imparcial en la investigación del asesinato, el 2 de septiembre de 2020, de dos niñas argentinas de 11 años en el marco del operativo de la Fuerza de Tarea Conjunta. Para ello, la Argentina reitera su ofrecimiento de hacer uso de la experiencia del Equipo Argentino de Antropología Forense, reconocido internacionalmente por la seriedad de su trabajo, a fin de esclarecer los hechos (Argentina)», Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*, del 48.º período de sesiones, del 13 de septiembre a 1 de octubre de 2021 (Doc. ONU A/HRC/49/9), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/181/74/PDF/G2118174.pdf?OpenElement%20Acceso%2028/10/2022>

21 Campaña Internacional ¿Dónde está Lichita?, *Nota del Comité contra la Desaparición Forzada*, 2022, <http://bit.ly/3uzf6cC>

5. Proporcionar al CED toda la información pertinente relacionada a la investigación y búsqueda de Carmen Elizabeth.
6. Permitir la participación de los familiares, dándoles acceso directo a la información disponible.
7. Adoptar medidas de protección para Jesús Villalba Ayala y para la representante de Carmen Elizabeth, la abogada Sinthia Ruiz.

No se tiene información sobre el cumplimiento de estas recomendaciones.

CASO MARÍA GLORIA GONZÁLEZ

En abril de 2022, la Corte Suprema de Justicia rechazó el recurso de casación presentado por María Gloria González, quien fue condenada a seis años de pena privativa de libertad por ser supuestamente apoyo logístico del EPP, en virtud de lo que enuncia la Ley N.º 4024/2010 (artículo 2, inciso 2, numerales 3 y 4). En septiembre de 2014, un contingente de la FTC, sin mediar palabras, disparó contra María Gloria y las dos personas más que la acompañaban. El hecho fue presentado como «enfrentamiento con integrantes de la banda EPP». María Gloria recibió un disparo en la mandíbula que le causó un daño importante. Ya en el piso, después de varios minutos, con un arma blanca le produjeron cortes en un glúteo y en el brazo. No existen elementos de prueba para sostener que María Gloria era parte del EPP, ni siquiera apoyo logístico del mismo grupo. Sin embargo, las autoridades judiciales refrendaron el procedimiento militar realizado.

Las principales deficiencias del proceso son: el Tribunal de Sentencias basó su decisión en las pruebas aportadas por el Ministerio Público, sin siquiera hacer referencia a las pruebas ofrecidas por la Defensa Técnica. Los testigos son los propios agentes militares y oficiales de policía del Departamento de Antisecuestros que realizaron el procedimiento el 5 de septiembre de 2014. Estas declaraciones no han sido contrastadas con otros medios de prueba. El Tribunal consideró probado el hecho punible en base a supuestas evidencias encontradas en el lugar, cuya cadena de custodias ha sido cuestionada por otros órganos del Estado, como el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

A todo esto se suma que no se ha realizado un análisis o argumentación que vincule las evidencias o los testimonios con la participación efectiva de María Gloria en los hechos, no se ha individualizado cuál fue la conducta que realizó, qué es lo que la convierte en apoyo logístico del EPP. En este sentido, es importante traer a colación lo mencionado por el comandante

Benítez Amarilla, quien contestó que «es **imposible precisar si las evidencias incautadas estaban en poder de la misma**, puesto que junto con Marcos Ovelar fueron auxiliados de inmediato, quedando solo en el lugar el cuerpo de Hermenegildo y en las intermediaciones las evidencias incautadas, luego ya se dispuso el traslado de su cuerpo hasta la morgue»²².

Asimismo, el Tribunal dio validez a la información suministrada por una «fuente humana», donde se mencionaba una lista de personas que «presumiblemente» serían apoyo logístico, entre las cuales se incluía a María Gloria González. Posteriormente, se precisó en el juicio que la única persona que tenía el dato preciso del informante que confirmare la participación de María Gloria era el comisario Rufino Acosta Gill, quien falleció a principios del 2019 según indica la sentencia, por lo que no se pudo probar ni contrastar esta situación en juicio.

Igualmente, a María Gloria se le adjudicaron lazos familiares con algunos supuestos miembros del EPP por coincidir con los apellidos. No se presentó ninguna prueba en este sentido.

Los cuatro agravios planteados por la defensa técnica fueron: 1) la nulidad de actuaciones por vicios contenidos en el auto de apertura a juicio oral y público, 2) la nulidad de la acusación por violación del principio del plazo razonable, 3) la violación de las reglas de la sana crítica en la valoración de las pruebas y 4) vicios de la sentencia en el proceso de subsunción y atipicidad de la conducta.

La Corte Suprema de Justicia declaró inadmisibile el recurso interpuesto porque consideró que no cumplía con los requisitos de fundamentación del recurso, según lo establecen los artículos 449, 450, 468 y 478 del Código Procesal Penal.

TRES SECUESTRADOS

Siguen en poder de los grupos armados ilegales las tres personas que fueron secuestradas: Félix Urbieto, Edelio Morínigo y Oscar Denis.

El Estado no ha logrado obtener ninguna respuesta satisfactoria para localizarlas. No se han registrado avances en el proceso de investigación realizado por el Ministerio Público.

22 Acta de declaración testimonial ante el Ministerio Público de Ramón Ernesto Benítez Amarilla del 6 de mayo de 2015.

Durante el periodo en estudio, los familiares de las tres personas secuestradas²³ se han manifestado disconformes debido a la falta de resultados con relación a la búsqueda y localización de los secuestrados.

CONCLUSIONES

El Estado paraguayo continúa apostando a una política de seguridad inconstitucional e ilegal, que implica una enorme inversión de dinero público, que supera ampliamente el gasto público destinado a otras carteras que tienen la obligación de atender otros problemas graves del país y más particularmente de la zona Norte.

Casi inexplicablemente, después de 9 años y 121 millones de dólares, la FTC no ha logrado detener y extinguir los grupos armados no estatales, mientras estos siguen generando miedo y cometiendo hechos punibles de los que son víctimas las comunidades campesinas e indígenas de los departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay.

La presencia continua de las Fuerzas Armadas en la zona no solo no ha incidido en la comisión de hechos punibles, sino que ha generado graves violaciones de derechos humanos que no han sido investigadas. En esta línea, el Ministerio Público y el Poder Judicial han validado estas intervenciones de la FTC no solo negando el derecho a la justicia de las víctimas, sino también han asegurado que estas prácticas continúen en vigencia.

A partir de lo expresado, es necesaria la evaluación profunda de la permanencia de la FTC en la zona Norte, sobre todo la pertinencia de sostener el gasto público en las dimensiones actuales, la revisión de la política de seguridad y de las políticas sociales de zona, priorizando el uso de los recursos hacia el desarrollo social y económico de la población, invirtiendo en salud, educación, viviendas, tierras y reactivación productiva de la economía campesina, combatiendo la corrupción y el manejo arbitrario de los recursos públicos.

De esta forma, es necesario realizar un profundo y participativo análisis para replantear la política e inversión pública en seguridad en la zona Norte. Esta inversión debe ser direccionada hacia el desarrollo social y económico de la población, asegurar el derecho a la salud, a la educación, el acceso a viviendas y tierras, además de acciones para la reactivación productiva de la economía campesina.

23 «Senadores acompañaron conferencia de prensa ofrecida por hija del secuestrado Oscar Denis», *Cámara de Senadores*, 10 de agosto de 2022, acceso el 26 de octubre de 2022, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/10218-senadores-acompanaron-conferencia-de-prensa-ofrecida-por-hija-del-secuestrado-oscar-denis-2022-08-10-16-28-21>. «Familia de Félix Urbieta clama por información sobre su paradero», *La Nación*, 12 de octubre de 2022, acceso el 26 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/politica/2022/10/12/familia-de-felix-urbieta-clama-por-informacion-sobre-su-paradero/>

RECOMENDACIONES

Por persistir la situación descripta en el 2021, se reiteran las recomendaciones realizadas:

- Derogar la Ley N.º 5036/2013 que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N.º 1337/99 de «Defensa Nacional y Seguridad Interna».
- Realizar las investigaciones pertinentes, por parte de las autoridades competentes, de los atentados y hechos que han ocasionado la muerte de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares, respetando el debido proceso y las garantías judiciales, a fin de que sean individualizados los verdaderos responsables y existan mayor certidumbre y veracidad respecto a los hechos que se registran en la zona Norte.
- Avanzar en las investigaciones para el esclarecimiento de muertes, secuestros, torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Además, se recomienda:

- Generar espacios de análisis interinstitucionales, con participación de la sociedad civil, comunidades campesinas e indígenas de la zona, para el necesario cambio de política de seguridad y para redireccionar el presupuesto asignado a la Fuerza de Tarea Conjunta hacia otras necesidades sociales de la zona que contribuyan a la disminución de la pobreza, a la protección social de todas las personas a lo largo de su ciclo de vida y a la seguridad frente a todos los riesgos que enfrentan las personas que habitan en la zona.

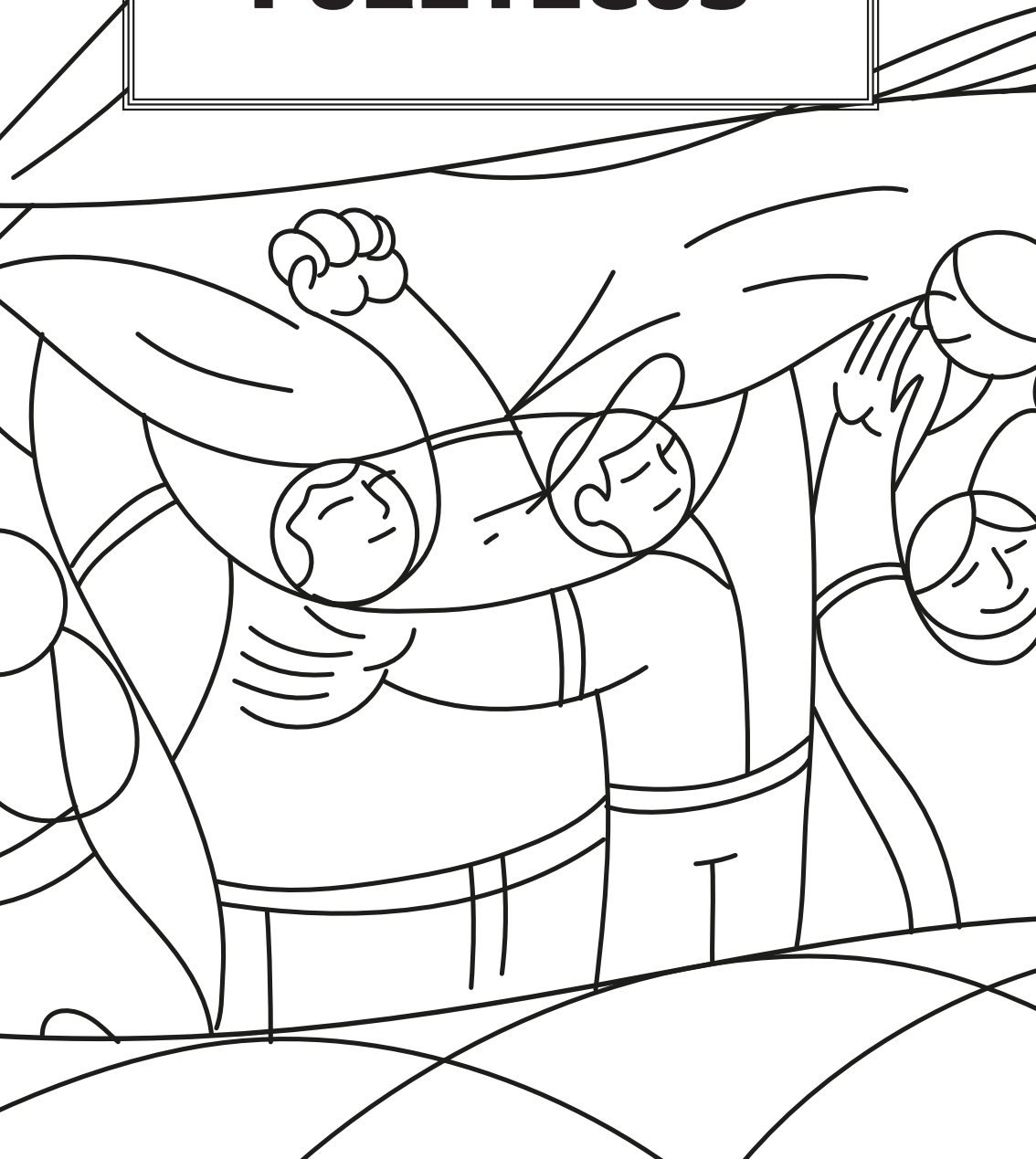
Dante Ariel Leguizamón Morra

Secretario Ejecutivo de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy). Abogado por la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Especialización en Derecho Penal en el Centro de Ciencias Penales y Política Criminal del Prof. Dr. Wolfgang Schöne. Masterando en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Excomisionado y presidente de la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura de Paraguay. Exabogado del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires y excoordinador del Área Jurídica de la Codehupy.

Contacto: dantelegui@gmail.com

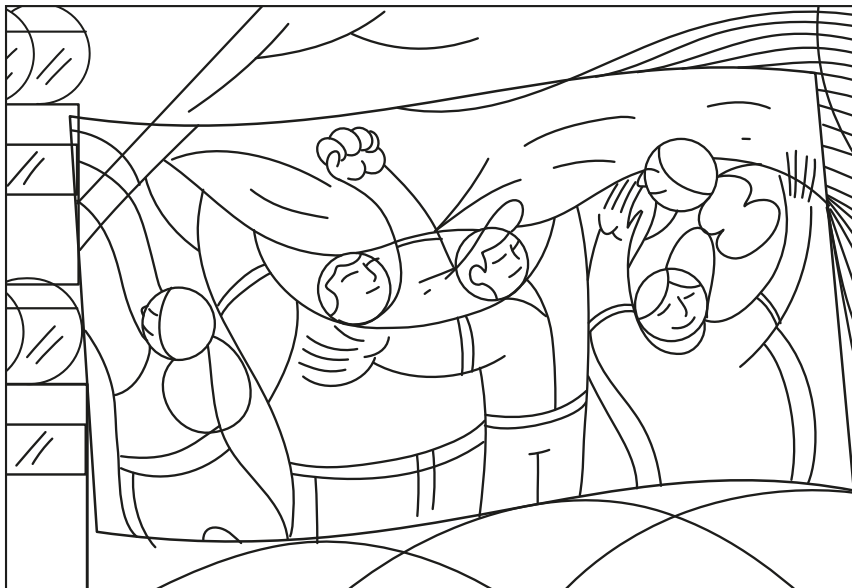
CAPÍTULO 4

DERECHOS POLÍTICOS



PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Aprendizajes de municipales 2021 deben llevar a un mejor proceso electoral 2023



Las próximas elecciones generales y departamentales de abril de 2023 constituyen un nuevo desafío para el Estado y sus diversas instituciones respecto a garantizar en forma adecuada el ejercicio del derecho a la participación política de la ciudadanía. Varios aprendizajes y lecciones aprendidas que quedaron del proceso de las municipales 2021 deberían capitalizarse para tener un mejor proceso electoral en general y una jornada electoral sin irregularidades.

Palabras claves: *participación política, elecciones, Tribunal Superior de Justicia Electoral, voto, Código Electoral.*

Enrique Gauto Bozzano

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

¿Cuáles son los aprendizajes que quedaron del proceso de las elecciones municipales de 2021 y cómo deben aplicarse en las generales y departamentales de 2023? ¿Afectará al proceso electoral en curso el incendio de un depósito del TSJE, donde se quemó un gran número de máquinas de votación? ¿Qué se debe tener en cuenta para hacer frente a los riesgos de coacción al libre ejercicio del voto? ¿Hubo mejoras en la normativa sobre participación política? Estas preguntas son las que principalmente guían el desarrollo de este artículo¹.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

CRONOGRAMA ELECTORAL Y VOTO ELECTRÓNICO 2023

La reintroducción del voto electrónico en Paraguay a partir del proceso de las elecciones municipales 2021 —luego de una primera experiencia que tuvo lugar entre los años 2001 y 2007—, mediante la promulgación de la Ley N.º 6318/2019 (que además introdujo el voto preferencial para listas), tuvo las siguientes falencias:

- La no inclusión de especialistas y académicos de la sociedad civil² en la auditoría del sistema electrónico.
- La falta de gradualidad en la aplicación del voto electrónico. Del 100% de las mesas con papeletas en las elecciones generales 2018, se pasó al 100% de las mesas con voto electrónico y escrutinio electrónico en las municipales de octubre de 2021³.

Con relación al desafío del equipamiento del 100% de las mesas en el actual proceso electoral 2023, un evento de claro impacto es un incendio de gran magnitud ocurrido en un depósito del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) el 29 de septiembre de 2022, que lamentablemente tuvo como consecuencia el fallecimiento de un funcionario electoral. De acuerdo con informaciones brindadas desde el propio TSJE, unas 7.780 máquinas de votación se quemaron en ese siniestro⁴.

1 Para una visión completa de la situación del derecho a la participación política, se recomienda leer también el artículo sobre el derecho a la participación política de las mujeres de este informe.

2 Preocupación expresada desde la Asociación Tedic, especializada en derechos digitales, mencionada en el informe del año pasado. Enrique Gauto Bozzano, «Así no: Elecciones con escaso control y falta de mejoras legales», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 383-393.

3 Esto conlleva al menos tres desafíos: a) un enorme despliegue para equipar a las 11.913 mesas receptoras de votos con máquinas de votación y dispositivos para el escrutinio electrónico; b) capacitar para dichos comicios a unas 36.000 personas integrantes de mesa en voto electrónico, voto preferente y escrutinio electrónico; y c) capacitar a la ciudadanía para votar con este nuevo sistema.

4 «TSJE analiza soluciones para garantizar que elecciones internas se realicen el 18 de diciembre», *La Unión*, 30 de septiembre de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.launion.com.py/tsje-analiza-soluciones-para-garantizar-que-elecciones-internas-realicen-el-18-de-diciembre-191267.html>

Una primera pregunta que se instaló en el debate público es si habría suficiente cantidad de máquinas para cubrir el 100% de las mesas de votación, primero en las elecciones internas simultáneas del 18 de diciembre de 2022 y segundo, en las elecciones generales del 30 de abril de 2023.

El 2 de octubre, tres días después del incendio, tuvo lugar una reunión entre el Poder Legislativo y los tres ministros del TSJE⁵. En esa ocasión, los ministros del TSJE señalaron que el cronograma electoral no se alteraría⁶. Además, garantizaron el uso del voto electrónico tanto en las internas como en las generales, ya que aseguraron contar con unas 13.000 máquinas de votación⁷ y que gestionarían con la empresa proveedora la reposición de las máquinas quemadas.

Es importante indicar que en los comicios municipales de octubre de 2021 se desplegó un total de 15.139 máquinas de votación en 1.135 locales y para 11.913 mesas⁸. Es preciso tener en cuenta que además de las máquinas necesarias para cubrir todas las mesas, por un lado, cada local de votación debe tener una máquina de práctica disponible para la ciudadanía; y, por el otro, debe existir una cantidad específica de máquinas de reemplazo, en caso de fallas de algunas de ellas el día de la votación (en las municipales de 2021 fueron sustituidas poco más de 400 máquinas).

Por lo tanto, hay una pequeña brecha entre las 15.139 máquinas desplegadas en 2021 y los datos de unas 13.000 máquinas actualmente disponibles. Para solucionar esa diferencia, los ministros del TSJE solicitaron en aquella reunión de principios de octubre la modificación del artículo 218 del Código Electoral, respecto a la hora de cierre de las elecciones que, por esta vez, se extienda hasta las 19 horas⁹. Esta ampliación del horario traería aparejada la reducción de la cantidad de mesas lo que, por una parte, implica menor cantidad de máquinas de votación desplegadas; y, por otra, un aumento del tamaño del padrón por cada mesa. Entonces, a mayor cantidad de electores por mesa, mayor duración del horario de votación.

La mayor cantidad de votantes por mesa, así como la extensión del horario constituirán dos aspectos claves que requerirán idealmente de una máxima

5 Los tres ministros del TSJE son: Jaime Bestard, César Rossel y Jorge Bogarín. Es importante indicar que Rossel y Bogarín fueron electos en junio de 2022 como nuevos ministros del TSJE, en reemplazo de Alberto Ramírez Zambonini y María Elena Wapenka, respectivamente, quienes alcanzaron la edad máxima para ejercer los cargos. Así, también, es pertinente señalar que el TSJE quedó sin representación femenina.

6 «Ministros del TSJE ratifican cumplimiento del Cronograma Electoral tras siniestro», *Tribunal Superior de Justicia Electoral*, 2 de octubre de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://tsje.gov.py/noticias/leer/h0172-ministros-del-tsje-ratifican-cumplimiento-del-cronograma-electoral-tras-siniestro.html>

7 *Ibidem* 4.

8 Tribunal Superior de Justicia Electoral, *Elecciones Municipales 10 de octubre 2021 - Dossier Informativo*, 2021, <https://www.tsje.gov.py/elecciones-municipales-10-de-octubre-2021---dossier-informativo.html>

9 «Ministros del TSJE ratifican cumplimiento del Cronograma Electoral tras siniestro», *Tribunal Superior de Justicia Electoral*, 2 de octubre de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.tsje.gov.py/noticias/leer/h0172-ministros-del-tsje-ratifican-cumplimiento-del-cronograma-electoral-tras-siniestro.html>

atención y alta colaboración entre los diversos actores electorales el día de votación —miembros de mesa, veedores(as), apoderados(as), miembros de juntas cívicas, efectivos policiales—, para que las personas que acudan a votar lo puedan hacer sin inconvenientes.

RIESGOS DE COACCIÓN AL MOMENTO DE VOTAR

Otro aprendizaje que debe ser rescatado del proceso electoral 2021 es el incremento considerable del caso de ciudadanos(as) ingresando acompañados al cuarto oscuro, sin que los mismos tengan un impedimento físico que justifique que entren acompañados.

La insuficiente campaña desde el Estado para la capacitación a la ciudadanía sobre cómo votar con las máquinas y cómo efectuar el voto preferente influyó en esta circunstancia. Entonces, el comprensible desconocimiento de muchos ciudadanos y ciudadanas era aprovechado por personas que se ofrecían para supuestamente «guiarlos» en el buen uso de la máquina. Claramente, esta situación puede influir en una coacción o presión para el ejercicio libre del voto por parte de las y los ciudadanos.

NUEVOS GRUPOS POBLACIONALES HABILITADOS PARA VOTAR

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas —órgano que supervisa la situación del cumplimiento, por parte de los Estados, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos—, en el marco de sus observaciones dirigidas al Estado paraguayo, expresó en los años 2013 y 2019 su preocupación por las restricciones excesivas al derecho al voto de personas privadas de libertad y de personas con discapacidad; y recomendó al Estado paraguayo adoptar medidas frente a dichas restricciones¹⁰.

En particular, el artículo 91 del Código Electoral es el que contemplaba estas limitaciones, ya que el mismo señalaba que no podían ser electores «los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito o por otros medios» (inciso b) y «los detenidos o privados de libertad por orden de juez competente» (inciso d). Es decir, este artículo 91 impedía el ejercicio del derecho al voto por parte de personas con discapacidad auditiva y de personas privadas de libertad sin condena.

10 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107.º período de sesiones* (Doc. CCPR/C/PRY/3, 29 de abril de 2013), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f3&Lang=es. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay, aprobadas en su sesión 3638.ª* (Doc. CCPR/C/SR.3638, 20 de agosto de 2019), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=es

Estas prohibiciones fueron derogadas a través de la promulgación, en septiembre de 2022, de la Ley N.º 6971/2022 «Que modifica los artículos 91, 94, 207 y 217 de la Ley N.º 834/1996 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”»¹¹. Con esta ley, los incisos b) y d) del artículo 91 del Código Electoral fueron eliminados y, por tanto, queda habilitado el derecho al voto a los dos grupos poblacionales citados.

Con respecto a las personas con discapacidad auditiva, es importante indicar que, ya desde hace varios comicios, el TSJE venía implementando la iniciativa «Voto Accesible», que tenía entre sus objetivos facilitar el ejercicio del voto de personas con diversos tipos de discapacidad, incluyendo la discapacidad auditiva¹². Por tanto, la modificación del artículo 91 del Código se espera que contribuya a reforzar aún más el acceso al voto de personas con discapacidad auditiva. Al respecto, es importante indicar que en los días de elecciones el TSJE debe disponer de mesas de consulta en cada local de votación para personas con diversos tipos de discapacidad, de modo a orientarlas a ellas y a sus eventuales acompañantes en el procedimiento para ejercer su voto.

En tanto, en el caso de las personas privadas de libertad sin condena debe tenerse en cuenta que mientras ellas no tengan una condena sigue rigiendo la presunción de inocencia; por tanto, lo correcto es que las mismas tengan vigente su derecho al voto, es decir, su condición de electores y electoras. Para la implementación efectiva de mecanismos de ejercicio del voto por parte de personas privadas de libertad sin condena, lo recomendable es una coordinación de esfuerzos entre el TSJE y el Ministerio de Justicia, entidad rectora del sistema penitenciario¹³.

INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA AL REGISTRO CÍVICO PERMANENTE PARA PARAGUAYAS Y PARAGUAYOS EN EL EXTERIOR

En el año 2011 se había modificado vía enmienda el artículo 120 de la Constitución Nacional, con el cual las y los paraguayos residentes en el exterior quedaron habilitados como electores. Esto traía consigo varios desafíos, principalmente, para el TSJE y el Ministerio de Relaciones Exteriores, que debían crear las condiciones para que efectivamente estas personas pudieran ejercer su derecho al voto. Uno de los tantos desafíos era implementar

11 Ley N.º 6971, del 9 de septiembre de 2022, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/10623/LEY%206971.pdf>
«Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/126198>

12 Tribunal Superior de Justicia Electoral, *Voto Accesible*, 2017, <https://tsje.gov.py/voto-accesible-2017.html>

13 Con miras a habilitar el derecho al voto, el TSJE y el Ministerio de Justicia habían firmado en 2018 un convenio para realizar un censo de personas privadas de libertad. «Convenio entre el TSJE y el Ministerio de Justicia actualizará datos de reclusos a nivel país», *Tribunal Superior de Justicia Electoral*, 13 de septiembre de 2018, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://tsje.gov.py/noticias/leer/7545-convenio-entre-el-tsje-y-el-ministerio-de-justicia-actualizara-datos-de-reclusos-a-nivel-pais.html>

mecanismos eficaces que permitan que una gran cantidad de personas se inscriban en el Registro Cívico Permanente (RCP).

Puede considerarse que la promulgación de la Ley N.º 6951/2022 «Que establece la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente de ciudadanos paraguayos y paraguayas residentes en el Paraguay y en el extranjero para el pleno ejercicio del derecho al voto»¹⁴, en agosto de 2022, es un paso en línea con dicho desafío. El artículo 3.º de esta ley señala:

La inscripción automática se aplicará de forma permanente, en la medida que las personas cumplan la edad requerida. También para los ciudadanos mayores de dieciocho años que no estén inscriptos en el Registro Cívico Permanente al momento de la vigencia de la presente ley.

Esto significa que la inscripción automática aplica tanto para los que alcanzan la mayoría de edad como para quienes ya son mayores de edad al momento de la entrada de la vigencia de la ley. Por supuesto, en ambos casos deben contar con cédula de identidad civil para que puedan ser inscriptos en forma automática.

A su vez, esta ley contempla la inscripción automática de ciudadanos y ciudadanas que viven en Paraguay, mecanismo que de hecho ya estaba vigente desde el año 2012 a través de la Ley N.º 4559/2012 «Que establece la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente». Con esta nueva Ley N.º 6951/2022, se fusiona en una sola normativa la inscripción automática tanto en Paraguay como en el exterior y, por ende, queda derogada la Ley N.º 4559/2012.

Si bien esta nueva ley recién aplicará para las elecciones generales de 2028 —la inscripción al RCP para los comicios 2023 se cerró en mayo de 2022—, constituye un avance en materia de garantías para el acceso al derecho al voto por parte de paraguayas y paraguayos residentes en el exterior. Finalmente, es oportuno mencionar que esta ley contó con el impulso de algunos colectivos y asociaciones de paraguayos(as) que viven en el extranjero.

YA NO SE VOTARÁ PARLASUR EN 2023

En 2020 se sancionó y promulgó la adhesión de Paraguay al Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, con la Ley N.º 6570/2020¹⁵. El primer párrafo del artículo 1 de este Protocolo expresa:

14 Ley N.º 6951, del 17 de agosto de 2022, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2022, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/10569/ley-n-6951-establece-la-inscripcion-automatica-en-el-registro-civico-permanente-de-ciudadanos-paraguayos-y-paraguayas-residentes-en-el-paraguay-y-en-el-extranjero-para-el-pleno-ejercicio-del-derecho-al-voto>

15 Ley N.º 6570, del 26 de junio de 2020, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2022, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9283/ley-n-6570-aprueba-el-protocolo-adicional-al-protocolo-constitutivo-del-parlamento-del-mercosur>

Hasta tanto se realice la elección de los Parlamentarios del MERCOSUR de forma simultánea en todos los Estados Partes a través de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos, el Parlamento del MERCOSUR funcionará integrado por legisladores de los Parlamentos Nacionales de los Estados Partes.

Esto implicaba una necesidad de adecuación de la legislación electoral nacional, ya que, desde 2008 en adelante, las y los parlamentarios paraguayos para el Parlasur habían sido electos a través del voto ciudadano, en coincidencia con las elecciones presidenciales.

Esta adecuación fue uno de los motivos de la sanción y promulgación, en mayo de 2022, de la Ley N.º 6918/2022 «Que modifica los artículos 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N.º 834/1996 “Que establece el Código Electoral Paraguayo” y sus modificatorias Leyes N.º 3166/2007 y 6318/2019»¹⁶. Concretamente, la modificación de estos artículos consistió en eliminar la mención de que los(as) parlamentarios(as) para el Parlasur debían ser electos(as) por voto popular. De esta forma, el nuevo procedimiento es que quienes representen a Paraguay en el Parlasur sean diputados y/o senadores que sean designados en el seno del mismo Congreso Nacional, sin que reciban un salario por participar de dicha instancia internacional. Es decir, en la práctica, la participación de Paraguay en el Parlasur será a través de una misión (viaje) de integrantes de ambas cámaras del Congreso.

Otro motivo señalado por las proyectistas de la Ley N.º 6918/2022 (Kattya González y Norma Camacho) fue la necesidad de disminuir gastos superfluos, como los salarios de las y los parlamentarios(as) del Parlasur. Según las diputadas, el presupuesto del Parlasur acarrea unos 24.000 millones de guaraníes por año¹⁷.

PROYECTO DE LEY DE MULTAS Y SANCIONES POR NO VOTAR, SIN EFECTO

En el informe anterior¹⁸ se había dado cuenta del proceso de tratamiento en el Poder Legislativo de un proyecto de ley que, por un lado, reglamentaba la multa para ciudadanos que no acudieran a votar; y, por otro, establecía que, mientras siguiera pendiente de pago la multa, la o el ciudadano no iba a poder realizar ciertos trámites (ante la SET, Catastro, Registros Públicos, entre otras entidades) y acceder/renovar determinados documentos (pasaporte,

16 Ley N.º 6918, del 30 de mayo de 2022, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2022, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/10452/ley-n-6918-modifica-los-articulos-170-246-247-248-y-258-de-la-ley-n-8341996-que-establece-el-codigo-electoral-paraguayo-y-sus-modificatorias-leyes-ns-31662007-y-63182019>

17 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121405>

18 Gauto Bozzano, «Así no: Elecciones con...

certificado de antecedentes policiales, licencia de conducir) y programas sociales (Tekoporã).

Durante dicho proceso de tratamiento y precisamente en agosto de 2021, las organizaciones no gubernamentales Decidamos y Semillas para la Democracia se pronunciaron cuestionando este proyecto que planteaba una modificación del artículo 332 del Código Electoral. Expresaron que el hecho de impedir hacer trámites, acceder a documentos y programas sociales es una quita de derechos y una especie de sentencia de muerte civil de ciudadanos y ciudadanas.

En el periodo del presente informe, el citado proyecto de ley fue sancionado por el Poder Legislativo en julio de 2022, pero en agosto de 2022 fue vetado totalmente por el Poder Ejecutivo. El Senado —cámara de origen del proyecto— aceptó este veto total en septiembre de 2022, quedando así este proyecto sin efecto¹⁹. Claramente, el veto del Ejecutivo fue una decisión correcta, ya que las disposiciones de este proyecto lesionaban derechos ciudadanos.

MEJORA LEGISLATIVA PARA PROMOVER LA INICIATIVA POPULAR

Las primeras disposiciones de reglamentación de la iniciativa popular para presentar proyectos de ley al Poder Legislativo, que fueron establecidas en el Código Electoral en 1996, en su conjunto eran muy engorrosas y desalentaban el uso de esta herramienta prevista en el artículo 123 de la Constitución Nacional. Dos nuevas leyes promulgadas en el periodo del presente informe constituyen importantes avances para revertir dicha situación y lograr que la utilización de la iniciativa popular sea más factible por parte de la ciudadanía.

LEY N.º 6922/2022²⁰. Sancionada y promulgada en junio de 2022, esta ley «modifica el artículo 266, inciso b) de la Ley N.º 834/1996 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”, modificado por la Ley N.º 6652/2020». Hasta antes de esta ley, el artículo 266 del Código Electoral establecía que la cantidad de firmas para apoyar un proyecto de ley vía iniciativa popular debía ser de por lo menos el 2% de los electores inscriptos en el RCP. Con esta nueva normativa, dicho porcentaje se reduce a 1%²¹. El tratamiento legislativo para la sanción de esta ley fue bastante ágil, ya que el proyecto fue presentado en marzo de 2022 por 8 senadores(as), de 6 agrupaciones políticas diferentes.

19 «Ficha Técnica del Expediente», *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123824>.

20 Ley N.º 6922, del 14 de junio de 2022, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/10506/LEY%206922.pdf>

21 Si se toma como referencia el Registro Cívico de las Personas de 2021 del Tribunal Superior de Justicia Electoral, de 4.831.074 personas, el 1% equivale a 48.311 personas que deben firmar para apoyar un proyecto de ley por la vía de la iniciativa popular.

LEY N.º 6983/2022²². En junio de 2022 se presentó un proyecto de ley inicialmente llamado «De modernización de los procedimientos para la iniciativa popular», cuyo objetivo central era el de habilitar la firma electrónica de los ciudadanos para presentar proyectos de ley y de ordenanzas a través de la herramienta de la iniciativa popular. Esta propuesta fue presentada por un grupo de ciudadanos(as), justamente recurriendo a la herramienta de la iniciativa popular, juntando más de 80.000 firmas físicas de apoyo²³. Su trámite también fue ágil: en septiembre fue sancionada y promulgada como Ley N.º 6983/2022 «Que modifica los artículos 266 y 271 de la Ley N.º 834/1996 “Que establece el Código Electoral Paraguayo” y sus modificatorias y el artículo 39 de la Ley N.º 3966/2010 “Orgánica Municipal”». También incluye los procedimientos para la recolección de las firmas electrónicas. Así, con esta nueva ley, las firmas electrónicas de ciudadanos(as) serán válidas al igual que las firmas físicas.

DESAFÍOS PENDIENTES EN LA MEJORA NORMATIVA

En el periodo que abarca este informe, lamentablemente no fueron abordadas propuestas legislativas ya existentes en el Congreso, sobre dos temas: por un lado, la propuesta de disponer de transporte público el día de las elecciones. Esta medida podría contribuir a desalentar la actuación de ciertos sectores partidarios de disponer de vehículos propios para transportar a ciudadanos(as). Esta práctica de algunos sectores partidarios puede considerarse una forma indirecta de coacción al libre ejercicio del voto.

Por otro lado, en este 2022 tampoco tuvo tratamiento legislativo la propuesta de despartidarizar la integración de las mesas de votación, para propiciar que ciudadanas y ciudadanos puedan integrar las mesas sin estar condicionados en cuanto a ser propuestos como miembros de mesa por parte de los partidos políticos.

FINANCIAMIENTO POLÍTICO: SIN NOVEDADES Y CON DESAFÍOS

En el periodo que abarca este informe no se han dado modificaciones a la normativa sobre financiamiento político. Ello implica que uno de los ajustes aún pendientes de incorporar a la legislación es el establecimiento de toques a los gastos de campañas para elecciones municipales. Además, se hace necesario explorar más mecanismos de control y de sanción más efectiva a

22 Ley N.º 6983, del 16 de septiembre de 2022, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/10742/LEY%206983.pdf>

23 La mención a la cantidad de firmas recolectadas se encuentra en: «Celebran acompañamiento del TSJE en verificación de firmas para proyecto de ley presentado vía iniciativa popular», *Tribunal Superior de Justicia Electoral*, 24 de junio de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://tsje.gov.py/noticias/leer/9998-celebran-acompanamiento-del-tsje-en-verificacion-de-firmas-para-proyecto-de-ley-presentado-via-iniciativa-popular.html>

agrupaciones políticas y candidatos(as) que incurran en incumplimientos de la normativa.

Más allá de esto, claramente el actual proceso electoral de las elecciones generales y departamentales constituye un desafío para avanzar en la implementación plena de las disposiciones de financiamiento político, tanto en cuanto al control coordinado que puedan realizar las diversas entidades con competencias para ello (TSJE, Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes - Seprelad, Fiscalía, Contraloría General de la República) como en cuanto a una mayor transparencia del movimiento de recursos para las campañas.

CONCLUSIONES

En cuanto al escenario electoral, es deseable que el TSJE principalmente capitalice ciertos aprendizajes y lecciones aprendidas que quedaron del proceso electoral de las municipales 2021. En cuanto al voto electrónico, resultó evidente en los comicios de 2021 que deben fortalecerse los esfuerzos en materia de capacitación ciudadana sobre la utilización de las máquinas de votación y el voto preferente para listas. Si bien la menor disponibilidad de máquinas debido al incendio ocurrido en septiembre de 2022 —hecho que debe ser minuciosamente investigado— puede limitar la disponibilidad de máquinas en lugares de concurrencia masiva para que los(as) ciudadanos(as) practiquen su uso, es necesario que el TSJE fortalezca su labor de capacitación ciudadana y que articule estos esfuerzos con las diversas agrupaciones políticas, las cuales tienen el mandato constitucional de contribuir a la formación cívica de la ciudadanía.

El poco conocimiento ciudadano sobre el uso de las máquinas en las municipales 2021 —a causa de la insuficiente campaña educativa por parte del TSJE— pudo haber incidido en el aumento de la irregular situación de muchos ciudadanos(as) ingresando acompañados al cuarto oscuro sin que los mismos tuvieran un impedimento físico para votar con las máquinas. Por ello, la capacitación ciudadana es clave para desalentar esta irregular situación que afecta el libre ejercicio del voto, sin coacción ni presión de terceras personas.

Por otro lado, en lo relativo a modificaciones de la normativa electoral, en sucesivos artículos de años anteriores se señaló que la falta de una real reforma electoral venía siendo una constante preocupación. En el periodo del actual informe se observan pasos auspiciosos en este aspecto: la habilitación del derecho al voto para personas con discapacidad auditiva y personas privadas de libertad sin condena, así como la inscripción automática al RCP

de paraguayas y paraguayos residentes en el extranjero. Pero aún quedan otros desafíos pendientes en materia de mejora de normativa electoral—independientemente de que haya o no tiempo de implementar dichas mejoras en los comicios de abril de 2023—, entre ellos, habilitar transporte público gratuito el día de las elecciones y despartidizar la integración de las mesas receptoras de votos.

La mejora de condiciones legales para la utilización de la herramienta de la iniciativa popular también es una buena noticia para las garantías a favor del derecho a la participación política.

RECOMENDACIONES

Para el proceso electoral en curso

El TSJE debe:

- Fortalecer y ampliar las acciones de capacitación ciudadana sobre el modo de votar con las máquinas de votación y sobre cómo efectuar el voto preferencial. Además, estas acciones deben ser articuladas con las agrupaciones políticas, para llegar a la mayor cantidad posible de ciudadanas y ciudadanos.
- Reforzar la instrucción —en conjunto con las agrupaciones políticas— de los miembros de mesa respecto al único caso legal de ingreso con compañía al cuarto oscuro: solo cuando la persona tenga un impedimento físico que le imposibilite utilizar la máquina de votación para ejercer su voto, y exprese que necesite el acompañamiento de una persona de su confianza. Además, para esto, los miembros de mesa deberían recibir la colaboración de los veedores, apoderados y miembros de juntas cívicas.
- Trabajar en coordinación con el Ministerio de Justicia para que las personas privadas de libertad sin condena puedan ejercer su derecho al voto, estableciendo mesas de votación bien organizadas dentro de los centros penitenciarios.
- Permitir que personas y entidades especializadas de la sociedad civil puedan acceder a la auditoría del sistema de voto y escrutinio electrónicos²⁴.
- Facilitar las condiciones adecuadas para el desarrollo de iniciativas de observación electoral por parte de organizaciones e iniciativas ciudadanas²⁵.

²⁴ Esta situación no ocurrió en el proceso electoral de las municipales de 2021.

²⁵ Durante la transición democrática, hubo varias de estas iniciativas, que contribuyeron al control de las jornadas de votación y a motivar la participación de ciudadanas y ciudadanos de diversas edades en los procesos electorales. Para ello, resultará pertinente que el TSJE muestre apertura e interés hacia iniciativas de observación electoral ciudadana que deseen realizar dicha labor en los comicios generales 2023.

El Poder Legislativo debe:

- Aprobar la modificación transitoria del artículo 218 del Código Electoral, de modo a ampliar el horario de votación hasta las 19:00 horas, como forma de afrontar la limitada cantidad de máquinas de votación a causa del incendio de un depósito del TSJE donde se quemó un gran número de máquinas.
- Aprobar de forma urgente una ley que establezca el transporte público gratuito el día de las elecciones, para evitar el traslado de ciudadanos(as) a los locales de votación por parte de algunos partidos políticos, preocupante práctica que repercute negativamente en la libertad de los ciudadanos(as) para ejercer su voto.

Otras recomendaciones

El Poder Legislativo debe:

- Continuar con el tratamiento de propuestas orientadas a la reforma de la normativa electoral, teniendo en cuenta el proyecto de ley «Que modifica la Ley N.º 635/1995 que reglamenta la Justicia Electoral, y de la Ley N.º 834/1996 que establece el Código Electoral Paraguayo», elaborado por una Comisión Técnica conformada por el TSJE, y presentado en 2014, así como el Informe final de la Comisión Especial del Senado para la Reforma Electoral, producido en el año 2018.

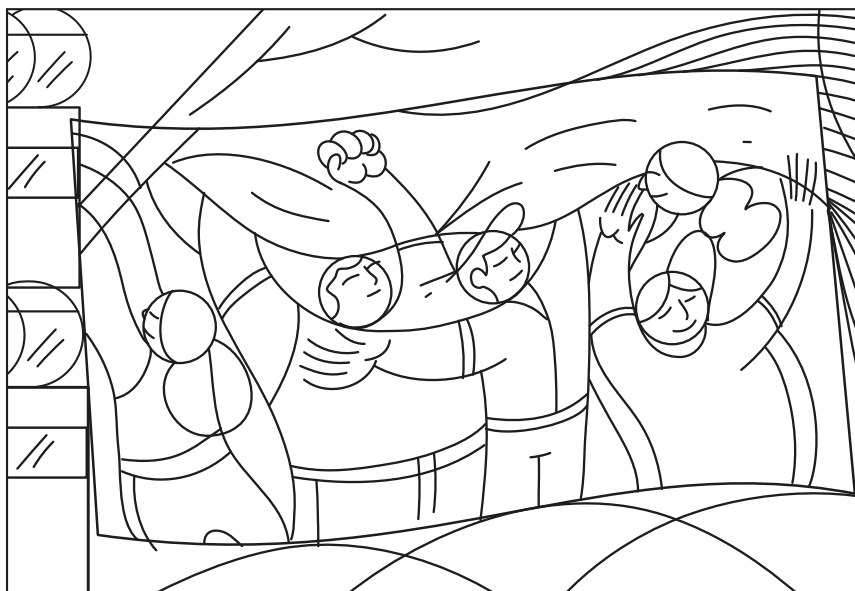
Enrique Gauto Bozzano

Miembro del equipo investigador de Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana. Secretario Ejecutivo de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) entre marzo de 2013 a abril de 2016. Activista de organizaciones e iniciativas juveniles en el periodo 1997-2012.

Contacto: egautob@gmail.com

DERECHO DE LAS MUJERES A
LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Camino hacia las elecciones generales: sin paridad y sin presidentas



Con las elecciones generales en el horizonte, es necesario analizar la representación de las mujeres en las listas y en las chapas presidenciales. El desistimiento de tres precandidatas a la presidencia —una situación única en la historia democrática del país— en favor de colegas hombres obliga a reflexionar sobre los motivos que empujan a las mujeres a ceder espacios de protagonismo y sobre las medidas institucionales que se pueden tomar para fortalecer e incentivar sus candidaturas.

Palabras claves: *elecciones, participación política, democracia, representación, mujeres.*

Julietta Gamarra y Marcella Zub Centeno

KUÑA RÓGA

En este artículo se presenta un análisis de las candidaturas de mujeres de cara a las internas de las elecciones generales del 2023 y las diferentes disposiciones partidarias y políticas públicas que existen para promover una mayor participación. Asimismo, se analizan las posibles barreras que dificultan la llegada de las mujeres a las altas esferas de poder, realizando una evaluación de la coyuntura electoral. Finalmente, se presentan dos casos que ejemplifican la violencia contra las mujeres en política por razones de género.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

CHAPAS PRESIDENCIALES SIN MUJERES COMO PRESIDENTAS

El 30 de abril de 2023 se celebrarán elecciones generales para elegir los cargos de presidencia y vicepresidencia, senaduría, diputación, gobernaciones departamentales y juntas departamentales. Previamente, el 18 de diciembre de este año, los diferentes partidos, movimientos, alianzas y concertaciones realizarán elecciones internas simultáneas¹ en las que se elegirán las candidaturas que integrarán la lista final de las diferentes agrupaciones políticas².

El Paraguay nunca tuvo una mujer en la presidencia, ni tampoco una vicepresidenta que haya llegado al cargo mediante voto popular³. A lo largo de más de 33 años de democracia, las candidaturas de mujeres a la presidencia han sido escasas: Gladys Teresa Notario (Partido Humanista, 2003); Blanca Ovelar (ANR, 2008); y Lilian Soto Badauí (Kuña Pyrenda, 2013), que marcó el hito de ser la primera y única chapa presidencial compuesta por dos mujeres, con Maguorina Balbuena como vice.

A mediados del año 2022, el tablero político pareció mostrar un interesante progreso al anunciarse tres precandidaturas de mujeres a la presidencia: Soledad Núñez (exministra de la Secretaría Nacional de Vivienda y Hábitat⁴), Katty González (diputada de Central por el Partido Encuentro Nacional) y Esperanza Martínez (exministra de Salud Pública y Bienestar Social y senadora durante dos periodos consecutivos por la Concertación Frente Guasu). Las tres precandidatas pertenecían a diferentes espacios políticos, pero presentarían sus precandidaturas en el marco de la Concertación Nacional para un Nuevo Paraguay, una coalición de oposición compuesta

1 Además, en sus internas, el Partido Colorado—Asociación Nacional Republicana (ANR)— debe elegir a sus distintas autoridades para la Junta de Gobierno: presidencia y miembros a nivel nacional, departamental e internacional (Argentina, Estados Unidos y España). Asimismo, se votará por nuevos convencionales partidarios: presidente(a) y miembros de las 389 seccionales coloradas del país y del exterior. Se elegirán 2.251 miembros titulares de seccionales e igual número de suplentes. Resolución N.º 180 del 11 de abril de 2022, Tribunal Electoral Partidario (ANR), <https://www.anr.org.py/tep-oficializa-convocatoria-de-internas-coloradas-para-18-de-diciembre-de-2022/>

2 Resolución N.º 16/2022 del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

3 Durante un corto periodo en 2018 (mayo-agosto), la entonces ministra de la Corte Suprema de Justicia, Alicia Pucheta, asumió el cargo de vicepresidenta luego de la renuncia del vicepresidente Juan Afara.

4 Hoy Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH).

por 15 partidos y movimientos. En una campaña comunicacional inédita, las tres precandidatas se mostraron juntas en público con gran frecuencia, manifestando palabras de apoyo mutuo y disputando el estereotipo instalado en el imaginario colectivo de que «las mujeres no pueden trabajar juntas» y que son, por naturaleza, «las peores enemigas» las unas de las otras.

Sin embargo, la posibilidad de ver finalmente a una mujer en la presidencia se fue desvaneciendo a medida que las tres precandidatas comenzaron a desistir de sus candidaturas para postularse a otros cargos y conceder sus lugares a candidatos hombres. Soledad Núñez pasó a formar dupla con Efraín Alegre⁵, con él a la cabeza y ella como vice; Katty González lanza por primera vez su candidatura como senadora; y Esperanza Martínez volverá a competir para la senaduría. En el caso de González, encabezará la lista de la Alianza Encuentro Nacional, mientras que Martínez, una de las principales figuras de su espacio político, quedó relegada al cuarto lugar de la lista de senadores del Frente Guasu - Ñemongeta.

Mucho se debatió sobre las decisiones de las tres precandidatas y las opiniones al respecto son diversas, pero se da una reflexión clara: una vez más, son las mujeres las que se ven obligadas a ceder sus espacios de poder a figuras masculinas. ¿Por qué pasa esto? La razón puede estar en la falta de apoyo en el interior de las propias estructuras partidarias, el encarecimiento de las campañas políticas, el limitado acceso a financiamiento y en el enfrentamiento a la tradición patriarcal dominante en la política en específico y la cultura paraguaya en general. Es tanta la presión que deciden declinar sus candidaturas, como sucedió ahora, o bien, como también es frecuente en listas plurinominales, pasan a ser suplentes y traspasan la titularidad a un hombre. De hecho, y según información del TSJE relevada por el Observatorio del Sur sobre Igualdad de Género, en listas plurinominales es más frecuente ver mujeres en las suplencias que en las titularidades. Por ejemplo, en las últimas elecciones municipales del 2021, a nivel nacional hubo un 31,36% de mujeres como candidatas suplentes, frente a un 21,6% de titulares⁶.

Para las elecciones internas del 18 de diciembre, un total de diez chapas presidenciales disputan en diferentes espacios partidarios. Sin embargo, ninguna de ellas está encabezada por una mujer.

5 Ya fue candidato a la presidencia en dos ocasiones anteriores.

6 Todos los datos electorales con diferentes indicadores y variables pueden ser encontrados en Observatorio del Sur sobre Igualdad de Género, <https://observatoriodelsur.org/>

CUADRO 1. CHAPAS PRESIDENCIALES QUE DISPUTARÁN LAS ELECCIONES INTERNAS

PARTIDOS / CONCERTACIÓN	CANDIDATURAS A LA PRESIDENCIA	CANDIDATURAS A LA VICEPRESIDENCIA
Concertación Para un Nuevo Paraguay	Efraín Alegre	Soledad Núñez
	Hugo Fleitas	Bruno Balmelli
	Martín Burt	Luz Borja
	Sebastián Villarejo	Patricia Dos Santos
	Hugo Portillo	Miguel Carvallo
Asociación Nacional Republicana (ANR) - Partido Colorado	Santiago Peña	Pedro Alliana
	Arnoldo Wiens	Juan Manuel Brunetti
Movimiento Nueva República	Euclides Acevedo	Jorge Querey
Partido de la Juventud	José Luis Chilavert	Sofía Scheid

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro 1, para las internas se presentarán como candidatas a la vicepresidencia cuatro mujeres: tres en las duplas de la Concertación Nacional para un Nuevo Paraguay, y una en el Partido de la Juventud. La ANR y el Movimiento Nueva República solo proponen hombres. Una vez más, las mujeres están relegadas en los más altos cargos de decisión, lo que implica que en el periodo 2023-2028 tampoco se logrará un avance significativo en los derechos de las mujeres a la participación política. De esta forma, habrá menos probabilidades de alcanzar las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 para el 2030, tal como se comprometió el Estado.

AVANCES HACIA LA PARIDAD

Junto con Brasil, Paraguay se encuentra entre los países de América Latina con más baja representación política de mujeres en cargos de decisión⁷ y ya son diez los países de la región con leyes de paridad: México, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Panamá, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina y Chile (que aprobó paridad para la Constituyente).

En Paraguay, las dificultades estructurales que enfrentan las mujeres se ven acrecentadas cuando sus propias instituciones las ignoran, invisibilizan o incluso avalan estos obstáculos. Al no contar con una ley de paridad y alter-

7 ONU Mujeres y UIP, *Mapa Mujeres en el Mundo 2021*, <https://feminismoinc.org/2021/05/mujer-mapa-politico.html>

nancia, la presencia de mujeres en las listas está regida por el Código Electoral, el cual estipula un 20% de mujeres como mínimo (si bien es interpretado frecuentemente como máximo). Este sigue siendo un porcentaje ínfimo que no permite contar con una verdadera representatividad. Partidos tradicionales como la ANR tienen una cuota más alta, del 33%; sin embargo, no siempre la aplican. Otros partidos, como Partido Popular Tekojoja, País Solidario, Participación Ciudadana y Convergencia Socialista tienen paridad en sus estatutos, pero tampoco la aplicaron en las últimas elecciones municipales. Sin embargo, este año, hubo dos pasos para avanzar hacia la paridad.

REFORMA ESTATUTARIA DEL PARTIDO LIBERAL RADICAL AUTÉNTICO (PLRA). En marzo de este año, tras una propuesta de la Plataforma Feminista Liberal, el PLRA llevó adelante la reforma estatutaria, pasando de una cuota de mujeres del 33% a la paridad y alternancia para todos los cargos en disputa, tanto nacionales, departamentales y municipales, como cargos internos partidarios. La reforma fue aprobada de manera unánime luego de un arduo trabajo de las mujeres liberales quienes, a pesar de integrar diferentes movimientos internos, se unieron para exigir la paridad en su partido⁸. Actualmente, todas las listas que compiten en el PLRA son paritarias con alternancia. Es un gran salto hacia la paridad. No obstante, este orden quedará modificado luego de las internas, con el sistema de listas desbloqueadas.

NUEVAS DISPOSICIONES EN EL SENADO. La Cámara de Senadores modificó recientemente su reglamento interno y dispuso que la Mesa Directiva del Senado debe estar compuesta por al menos una mujer de un total de tres cargos (un presidente y dos vicepresidentes). Esta disposición se torna un importante hito, pues de hecho nunca hubo en el Senado una mujer presidenta y en muy pocas ocasiones han integrado la Comisión Directiva⁹.

AGENDA DE GÉNERO EN EL CENTRO DEL DEBATE POLÍTICO

La participación política de las mujeres también se ve amenazada por factores coyunturales, como el avance de las ideologías fundamentalistas y grupos antiderechos no solo en Paraguay, sino en toda la región. Estos grupos se oponen a la conquista progresiva de derechos de poblaciones que históricamente han sido marginadas o excluidas, además de promulgar valores conservadores que identifican a la mujer como madre y esposa, relegándola al espacio privado. Entre las oposiciones que mantienen se encuentra la ley

8 Dos artículos de María del Pilar Abente Lahaye en *Terere cómplice* dan cuenta de este proceso interno: «La paridad en el PLRA (I). El proceso de lucha para el logro histórico», 6 de mayo de 2022, acceso el 31 de octubre de 2022, <https://terererecomplice.com/2022/05/06/la-paridad-en-el-plra-i/> y «La paridad en el PLRA (II). Las implicancias de los cambios estatutarios», 15 de junio de 2022, acceso el 31 de octubre de 2022, <https://terererecomplice.com/2022/06/15/la-paridad-en-el-plra-ii-las-implicancias-de-los-cambios-estatutarios/>

9 Resolución N.º 2751 que modifica el artículo 11 del Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Senadores, de fecha 22 de septiembre de 2022.

de paridad, la cual garantiza igual porcentaje de hombres y mujeres en las listas electorales. Sin embargo, para estos grupos antiderechos la misma sería «parte de un paquete del nuevo orden mundial» que incluye otras leyes como matrimonio igualitario, aborto, etc.

Toda esta desinformación encuentra terreno fértil en una ciudadanía con niveles educativos bajísimos, pero también con falta de valores democráticos que se acarrean desde la dictadura stronista, y da paso a una política conservadora y a candidatas y candidatos políticos que asumen una posición fundamentalista al solo efecto de ganar votos en dicho electorado. El escenario electoral se viste así de celeste y rosa, lo que también marcará la pauta de las políticas de Estado futuras, en donde ya se vienen observando estancamientos y regresión en el ámbito de los derechos humanos.

La participación juvenil (18 a 29 años) en las próximas elecciones podría ser esencial para que los grupos antiderechos y fundamentalistas pierdan poder, pero la asistencia de esta franja etaria a las urnas sigue siendo escasa: según el TSJE, solo el 37% de los y las jóvenes registrados en el padrón electoral sufragaron en las elecciones municipales del 2021¹⁰. Existe un desinterés motivado por la falta de opciones y propuestas orientadas a este sector. El incendio ocurrido el 29 de septiembre pasado en la sede del Tribunal Superior de Justicia Electoral, cuyo resultado fue la pérdida de las máquinas de votación que serían utilizadas en las elecciones internas y generales, también podría constituir un factor que sume al descreimiento general actual de la ciudadanía hacia los procesos políticos.

CASOS OCURRIDOS EN 2022

DIPUTADAS SE ENFRENTAN A GRUPOS DE PODER

De un total de 80 bancas, la Cámara de Diputados está integrada por apenas 12 mujeres (15%). A pesar de esto, han sido principalmente las mujeres de la oposición Katty González (Partido Encuentro Nacional), Rocío Vallejo (Partido Patria Querida) y Celeste Amarilla (PLRA) quienes más han destacado en este periodo, al enfrentarse a grupos de poder importantes en dos casos de gran repercusión.

- **Julio de 2022: juicio político a la fiscal general del Estado.** La diputada Katty González lideró el juicio político a la fiscal general del Estado Sandra Quiñónez por mal desempeño de sus funciones, principalmente la falta de investigación, encubrimiento e impunidad frente a casos de lavado de dinero que vinculan al expresidente Horacio Cartes. En el marco

¹⁰ «Ni siquiera uno de cada 10 jóvenes vota en las elecciones, según datos del TSJE», *La Nación*, 19 de septiembre de 2022, acceso el 31 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/politica/2022/09/19/ni-siquiera-uno-de-cada-10-jovenes-vota-en-las-elecciones-segun-datos-del-tsje/>

del juicio, que duró varios días, las diputadas González, Vallejo y Amarilla fueron atacadas de manera sistemática, recibiendo insultos y burlas de parte de sus pares, irrespetando su investidura y el uso de su palabra, principal herramienta democrática que tienen en el uso de la voz pública¹¹.

- **Septiembre de 2022: intento de juicio político al defensor del Pueblo¹².** Las diputadas Katty González y Rocío Vallejo, junto a la abogada Diana Vargas, recibieron amenazas y amedrentamiento por parte de Miguel Godoy, titular de la Defensoría del Pueblo. Incluso, se denunció que él mismo estaría rastreando sus vehículos para implantarles drogas. La denuncia fue realizada ante las autoridades competentes y el Ministerio del Interior dispuso medidas para garantizar la seguridad de las denunciantes. Por su parte, la diputada Celeste Amarilla también denunció amenazas en contra de su vida y la de sus familiares, y «advirtió» al defensor del Pueblo que si algo llegara a pasarle a su familia cobraría venganza. Luego de unos días, y al retirarle el apoyo la bancada de Honor Colorado, Godoy renunció.

En ambos casos se destacan la fuerza y la resistencia de las mujeres en estos procesos, que políticamente no solo son complejos, sino que además tocan las estructuras de poder y las colocan en un riesgo frente a una escasa seguridad del Estado que garantice la libertad de expresión y la seguridad de las representantes. En Paraguay, el proyecto de ley «para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género» sigue sin movimientos desde abril de 2021¹³.

CONCEJALAS ENFRENTAN VIOLENCIA MACHISTA EN REDES

Fiorella Forestieri, Jazmín Galeano, Rosanna Rolón y Pauli Serrano, concejalas municipales de Asunción, fueron víctimas de un ataque misógino por parte del periodista Raúl Melamed, quien a través de su cuenta de Twitter profirió insultos machistas atacando la vida sexual y la dignidad de las concejalas. Cabe destacar que son las únicas mujeres electas en una junta conformada por 24 integrantes. Ellas reaccionaron de manera inmediata y conjunta, presentando una denuncia ante el Juzgado de Paz por violencia psicológica, telemática y contra la dignidad¹⁴. El Juzgado dictó las medidas de protección, que tienen por objetivo el cese de la violencia. Entre otras cosas, el periodista cuenta con la prohibición de realizar —de manera directa o indirecta— actos de persecución, intimidación o acoso, así como lanzar

11 «Abuceos, burlas e insultos en debate sobre juicio político a Quiñónez», *Última Hora*, 24 de julio de 2022, acceso el 31 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/abuceos-burlas-e-insultos-debate-juicio-politico-quinonez-n3014119.html>

12 Miguel Godoy fue acusado por el delito de exacción y cobro indebido a más de 4 mil objetores de conciencia desde el 2019, además de muchas otras causales, entre las que se encuentran 47 denuncias de funcionarias por acoso laboral y sexual.

13 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 31 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123379>

14 Apelando al artículo 6, incisos c, l y ñ de la Ley N.º 5777/2016.

todo tipo de improperios en contra de las denunciadas. Igualmente, tiene prohibido acercarse a cualquiera de las concejalas¹⁵. Como consecuencia de esto, Melamed se vio obligado a eliminar los mensajes y, a la fecha, su cuenta de Twitter sigue suspendida.

Este caso es muy importante porque se trata de ejercer el derecho efectivo previsto en la Ley N.º 5777/2016 que amplía los ámbitos de protección a la violencia en la familia, en la comunidad y perpetrada o tolerada por el Estado (art. 3) y coloca al órgano judicial en el deber de proteger efectivamente a las mujeres víctimas, en este caso, en el ejercicio de sus derechos políticos y su dignidad.

CONCLUSIONES

El escenario político nacional no vaticina cambios positivos substanciales; la presencia de mujeres continúa siendo marginal y relegada con visibles obstáculos formales y no formales.

La problemática del avance de grupos antiderechos contribuye a que existan fuertes resistencias a la conquista de los derechos políticos de las mujeres. Un ejemplo claro es la ley de paridad, la cual fue blanco de numerosas tergiversaciones que desembocaron en una oposición por parte de la ciudadanía en general, cúpulas partidarias y, posteriormente, en la propia Cámara de Diputados. Sin medidas que se adelanten a fortalecer la participación política igualitaria de las mujeres, la garantía de contar con más y mejores representantes en los espacios de poder queda en manos de voluntades políticas, y a merced de barreras y desigualdades de base que continuarán siendo invisibilizadas.

RECOMENDACIONES

- Adoptar una Ley de Paridad y Alternancia, que garantice la presencia de mujeres y hombres en la misma proporción en todas las listas plurinominales, así como la paridad horizontal en cargos unipersonales, de cumplimiento obligatorio para todas las agrupaciones políticas que se presenten a elecciones generales o municipales.
- Aprobar el proyecto de ley «para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género» que se encuentra en estudio en la Cámara de Senadores desde abril del 2021.

15 Expediente «Fiorella María Forestieri Alvarenga y otras c/ Raúl Melamed Alcalay s/ Violencia contra la Mujer». Resolución del 8 de julio de 2022.

- Aplicar dispositivos de control ciudadano y observación electoral para las elecciones generales 2023, a los efectos de apoyar la transparencia en el proceso electoral.
- Establecer mecanismos internos en los reglamentos de los diferentes órganos colegiados, como la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, para prevenir burlas, ataques misóginos y silenciamientos a representantes electas, garantizando un diálogo plural y democrático, y sancionando conductas violentas.

Julieta Gamarra

Comunicadora social, feminista y activista por los derechos humanos. Actualmente forma parte del equipo técnico del proyecto «Sumamos derechos, sumamos igualdad», de la Asociación Kuña Róga.

Contacto: julieta.gamarra15@gmail.com

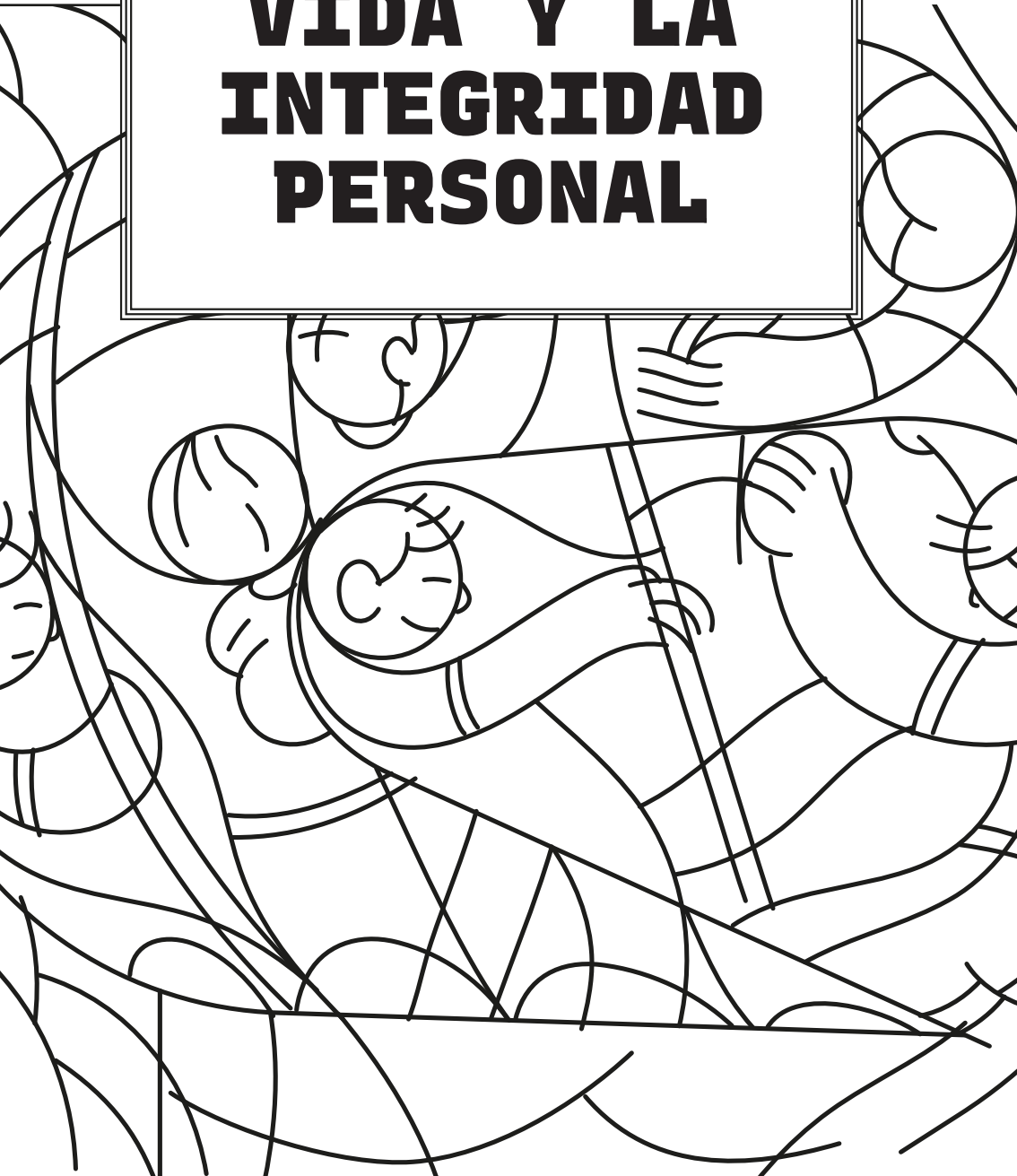
Marcella Zub Centeno

Abogada. Máster en derechos fundamentales y con estudios de posgrado en género, participación política y violencia. Activista por los derechos de las mujeres. Actualmente forma parte del equipo técnico del proyecto «Sumamos derechos, sumamos igualdad», de la Asociación Kuña Róga.

Contacto: marcellazub@gmail.com

CAPÍTULO 5

DERECHO A LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL



PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS
O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

Taser, gatillo fácil, impunidad



Casos de tortura y otras formas graves de violencia institucional revelados en el 2022 señalaron la pervivencia de estas prácticas en la cultura de las instituciones armadas del Estado y la ineffectividad de los mecanismos de rendición de cuentas teóricamente existentes. Por otra parte, se expande la política oficial de adquisición y uso masivo de armamento y munición menos letal, sin contar con directrices operacionales claras, personal debidamente entrenado y sistemas de control.

Palabras claves: *tortura, impunidad, Policía, Ministerio Público, armas menos letales.*

Hugo Valiente

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY

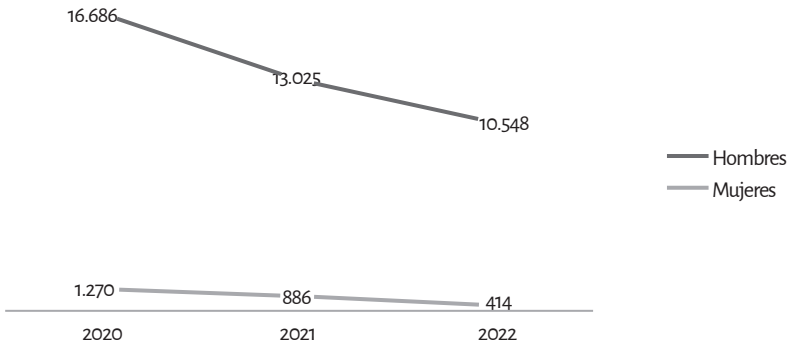
Este artículo aborda el derecho a la integridad personal a partir de las obligaciones del Estado en materia de prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. Se pondrá el foco en dos temas prioritarios, que son objeto de seguimiento desde este espacio editorial: la cuestión de la impunidad, con un énfasis especial en el deber de investigar y sancionar el crimen de tortura; y la regulación de las armas menos letales por parte de la Policía, con una mirada sobre el deber de prevención en el uso de la fuerza de los agentes del orden.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

En lo que va del primer semestre del 2022, hasta el cierre de los datos en agosto de este año, la Policía Nacional reportó la detención o aprehensión de poco más de diez mil personas (96,2% hombres, 3,8% mujeres). En el top tres de las causas de aprehensión figuran los hechos punibles de violencia familiar, exposición al peligro en el tránsito terrestre y hurto, que agrupan el 42,7% del total, con porcentajes respectivos del 16,2%, 13,3% y 13,2%. Las aprehensiones a mujeres registran una variación en la configuración de causas, ya que el top tres se define por los delitos de hurto, exposición al peligro y posesión de drogas¹.

La trasgresión de las medidas de cuarentena impuestas a causa de la pandemia por COVID-19 desapareció de la agenda de seguridad. La «vuelta a la normalidad» conlleva que los principales puntos de roce entre la ciudadanía y el aparato policial vuelvan a ser la violencia machista y la conducción de automotores en estado de ebriedad.

GRÁFICO 1. APREHENSIONES POLICIALES TOTALES (POR SEXO)



Fuente: Policía Nacional. Los datos del 2022 abarcan hasta el mes de agosto.

1 «Solicitud #60620. Aprehensiones por tipo de HP y sexo», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 15 de septiembre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/60620>

REGISTRO DE LAS DENUNCIAS DE TORTURA

Hasta septiembre del 2022 se registran 118 causas abiertas presentadas en la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, de las cuales 90 corresponden al hecho punible de lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas y siete a tortura. El resto, a otros tipos penales que son de competencia de la Unidad. Desde la creación de esta Unidad en 2011, hasta agosto de 2021, recibió 318 denuncias por tortura y 1.531 por lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas (tabla 1)².

TABLA 1. DENUNCIAS INGRESADAS A LA UNIDAD ESPECIALIZADA DE DERECHOS HUMANOS, POR HECHO PUNIBLE. AÑOS 2011-2022

HECHO PUNIBLE	2011-2019	2020	2021	2022	TOTAL
Lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas	1.170	133	138	90	1.531
Tortura	292	10	9	7	318
Persecución de inocentes	270	23	16	8	317
Coacción respecto de las declaraciones	28	0	0	1	29
Desaparición forzada	76	1	0	0	77
Privación de libertad	4	0	0	0	4
Crímenes de guerra	0	0	0	0	0
Genocidio	2	0	0	0	2
Otros hechos punibles	18	5	3	1	27
A determinar / Atípico	97	15	15	11	138
Totales	1.957	187	181	118	2.443

Fuente: Ministerio Público. Unidad Especializada de Derechos Humanos. Los datos abarcan hasta septiembre de 2022.

IMPUNIDAD DE LA TORTURA

No se han registrado avances en materia de lucha contra la impunidad, respecto a la situación diagnosticada en los dos últimos informes³. Tampoco se han reportado condenas ulteriores en casos recientes ni se ha alterado el marco general de impunidad existente, debido a la falta de una política criminal contra la tortura, que ha sido evidenciada persistentemente por la sociedad civil en

2 Si comparamos con los mismos datos ofrecidos por la misma fuente en el informe del año anterior, observaremos una importante inconsistencia en el registro de tortura, lo que nos podría indicar la poca fiabilidad de la fuente. Ver: Hugo Valiente, «Democracia del gas», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 428.

3 Hugo Valiente, «Pandemia de garrotazos», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 485-486. Valiente, «Democracia del gas», 428-429.

este espacio. En su último informe de gestión, el Ministerio Público indicó la existencia de 56 personas imputadas por la Unidad Especializada en el periodo y «causas pendientes» de juicio oral con acusaciones por lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas, sin especificar un número ni cuáles serían⁴.

La Unidad Especializada de Derechos Humanos cuenta con tres unidades penales que tienen competencia territorial para todo el país. La Unidad no ha sido fortalecida debidamente para superar sus escasísimos resultados de gestión en la investigación penal de la violencia institucional. Además, resulta conveniente problematizar la autodefinición de «especializada» que ostenta la Unidad, ya que dicha especialización se trata de una cuestión de competencia, no así de un perfil profesional de los agentes fiscales y del equipo de trabajo.

En el 2022 se registró además otra circunstancia particular que hizo que la Unidad tuviera un desempeño aún más deficitario. Dos de sus agentes fiscales, Silvia Cabrera Velázquez y Alberto González, de las Unidades Penales N.º 2 y 3, respectivamente, se acogieron a los beneficios de la jubilación y sus reemplazos permanentes no fueron designados hasta el cierre de edición del presente informe. Estas vacancias están siendo interinadas por la abogada Susy Riquelme, de la Unidad N.º 1, sin perjuicio de sus funciones⁵. La alegada «sobrecarga de trabajo» resulta un obstáculo para avanzar en la investigación de causas pendientes, incluso para acceder a información por parte de víctimas y sus representantes legales. De todos modos, ninguno de los agentes fiscales salientes se había destacado por la eficacia de su trabajo y sus resultados en la lucha contra la impunidad.

Un hecho sintomático de esta situación es que la causa más emblemática de derechos humanos ocurrida en el periodo posdictadura, la masacre de Marina Kue, fue encargada a agentes fiscales de otras Unidades, como se refiere más adelante, en la sección de seguimiento de causas anteriores.

ARMAS MENOS LETALES

En julio de 2022, la Policía Nacional anunció la adquisición y puesta en uso de las pistolas Taser, conocidas armas de energía eléctrica conducida o pistolas de electrochoque, que se utilizan en diversas policías del mundo como un arma menos letal incapacitante. Según el anuncio, se distribuyeron veinte unidades Taser para su uso por parte de los efectivos policiales motorizados del Grupo Lince.

Las disposiciones reglamentarias sobre el uso de la fuerza vigentes para la Policía Nacional traen indicaciones muy generales acerca de las condicio-

4 Ministerio Público, *Balance Anual de Gestión Pública 2021* (Asunción: Ministerio Público, 2021), 8.

5 Esta abogada ya había asumido funciones en octubre de 2021, reemplazando al saliente agente fiscal Santiago González Bibolini, quien fue promovido a miembro del Tribunal Electoral de la Capital.

nes de uso de las Taser. Estas autorizan el uso de estos dispositivos a partir del umbral de «resistencia activa grave», lo que puede conllevar ataques y golpes, con técnica u objetos contundentes, que puedan causar lesiones al agente policial o terceras personas. Asimismo, se señala que las especificaciones respecto al uso serán de conformidad a las instrucciones del fabricante. Finalmente, se dispone que los agentes autorizados a usarlas serán certificados en su utilización correcta⁶.

En el ejercicio fiscal 2022, la Policía Nacional adquirió armamento y municiones menos letales, así como un lote de uniformes autoprotectores anti-disturbios, por valor de 2.323.229.100 guaraníes (aproximadamente USD 325 mil, al cambio de octubre de 2022). La institución adquirió más de 40 mil cartuchos de perdigones de goma, centenares de granadas, aerosoles y cartuchos de irritantes químicos.

Observando la tendencia de los últimos siete años, fue la compra más importante, en términos de volumen, efectuada por la Policía (tabla 2).

TABLA 2. ADQUISICIÓN DE MATERIAL ANTIDISTURBIOS

ÍTEM (POR UNIDAD)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Balines de goma	3.075	16.024	18.684	32.294	14.007	22.000	43.760
Granadas de gas lacrimógeno (de mano)	-	534	500	200	154	255	545
Gas lacrimógeno	-	650	678	100	-	-	700
Granadas de gas lacrimógeno (lanzador)	-	-	-	113	154	245	
Gas pimienta	-	-	-	203	100	100	80
Proyectil de emisión de gas lacrimógeno (cartucho)	-	-	-	-	3	2	2
Granadas de estruendo/aturdidoras	-	-	500	-	-	-	
Lanzador semiautomático de proyectiles	-	-	-	1	-	-	
Trajes antidisturbios	-	-	100	300	-	29	59
Escudos antidisturbios	-	-	107	300	-	30	58
Cascos antidisturbios	-	-	100	300	-	29	59
Chalecos antibalas	-	-	-	114	245	-	
Drones	-	-	-	1	-	-	
Caballos	-	-	-	22	-	-	
Equipos de montura	-	-	37	.	-	-	

Fuente: Tabulación propia, en base a datos abiertos de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

6 Resolución N.º 437 del 17 de mayo de 2021 «Por la que se aprueba el nuevo manual de uso de la fuerza y armas de fuego de la Policía Nacional».

CASOS OCURRIDOS EN 2022

CADETES DE LA ACADEMIA MILITAR

El caso emblemático del 2022 trata de los abusos y torturas practicados en la Academia Militar Francisco Solano López, la única institución oficial de formación de oficiales militares del Paraguay.

En marzo de 2022 tomó estado público el caso de un cadete que fue ingresado al Hospital Central de las Fuerzas Armadas por complicaciones respiratorias que sucedieron a un supuesto accidente, mientras se realizaban tareas de limpieza. A renglón seguido, familiares de otros dos cadetes, un hombre y una mujer, presentaron denuncias por casos de tortura.

En seguimiento de estas denuncias, un equipo interinstitucional —conformado por el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (MNP), junto a funcionarios de las Comisiones asesoras de Derechos Humanos de las Cámaras de Senadores y Diputados— realizó una inspección de la Academia y tomó testimonio bajo confidencialidad de 53 cadetes, de ambos sexos y de todos los años y especializaciones, seleccionados aleatoriamente. En junio, el MNP entregó a las autoridades el informe de sus hallazgos, que fueron reveladores. Por primera vez, una entidad logró generar la confianza y quebrar el código de silencio que impera en las instituciones militares⁷.

A pesar de estar prohibidos en los reglamentos institucionales, el 16,98% refirió haber sufrido golpes como castigo físico. El 65% de los(as) informantes entrevistados refirió haber presenciado cómo otro cadete era golpeado. Un 45,5% testimonió haber sido castigado mediante el método de tortura denominado «trípode»⁸. Estas situaciones ocurren como castigos ante faltas disciplinarias reales o supuestas, así como por mero abuso de poder. La investigación del MNP reveló la existencia de un marco normalizado de aplicación de estos tormentos, llamado «la hora 25». Esta refiere al tiempo de descanso con que cuentan los y las cadetes después de la retreta para realizar quehaceres personales y que es aprovechado para introducir un régimen paralelo de castigos.

A la hora en la que se supone que el cuerpo de cadetes debiera dormir, se «cobran» las sanciones que fueron aplicadas durante el día. Quienes se encuentran en los cursos superiores se ceban contra quienes están en las etapas iniciales, entregándose a los más diversos excesos, violencias y castigos. A veces, los tormentos duran hasta las cuatro de la mañana, ante la indiferencia o tolerancia cómplice de la oficialidad responsable.

7 Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, *Informe Especial N.º 02/2022 Academia Militar Mariscal Francisco Solano López (Academil)*, 15 de junio de 2022.

8 En palabras de uno de los cadetes informantes, «el trípode es una práctica común, y es lo más leve comparando con los demás; te colocás en una posición en donde tu cuerpo se sostiene con tu cabeza y piernas, y te dejan por horas de esa manera, la mayoría de las veces produce calambre inclusive, y luego te quedás con dolor de cabeza».

Algunos castigos son directamente derivados de las más sofisticadas y notorias técnicas de tortura, como la que los cadetes denominan «desesperación del infante», que se aplica de la siguiente forma:

El/la cadete a ser castigado/a es colocado/a en una silla o en el suelo, con la cabeza cubierta con una bolsa; sobre la bolsa se coloca una toalla húmeda, y ya en esta posición se procede a derramar el agua en la cara cubierta por la bolsa y la toalla. El infante, como producto de que la cabeza se encuentra dentro de la bolsa, más el agua que cae sobre el mismo por la toalla, genera un elevado nivel de desesperación; la persona va quedándose sin oxígeno, y al buscar respirar, solo consigue que cada vez tenga menos aire⁹.

Como factores causales de esta situación se señalan la inexistencia de canales seguros de denuncia (un 71,15% de los y las cadetes entrevistados manifestaron que no cuentan con la posibilidad de denunciar) y la pervivencia de una cultura institucional que naturaliza estos niveles de violencia y las considera parte esencial de la «formación» militar.

El reglamento obliga a que un(a) cadete que considere que fue víctima de tortura realice su reclamación en primer lugar ante superiores jerárquicos que serían, a su vez, los autores de los abusos denunciados o, por lo menos, los encubridores de tales actos. Por otro lado, el reglamento interno de la institución prohíbe que se realicen «reclamaciones o comentarios negativos fuera del ámbito de la Academil» y, en el sentido en que interpretan esta prohibición los directores de la institución, esto abarcaría una suerte de código de honor de guardar silencio ante semejantes abusos.

Quienes sufren la tortura siendo novatos tienen como consuelo que, en los próximos años, les tocará a ellos el turno de ser torturadores. De esta manera, esta perversa manera de entender el mundo se perpetúa y construye sentido de pertenencia y cohesión identitaria alrededor del abuso de poder.

La situación escaló al sistema político y generó reacciones de indignación. En abril, la Cámara de Diputados aprobó una declaración de repudio, exigiendo la investigación del caso¹⁰, y la Cámara de Senadores hizo lo mismo, instando al Ministerio Público a investigar exhaustiva y efectivamente las denuncias¹¹. En agosto, las comisiones de derechos humanos de ambas cámaras convocaron a una audiencia pública en la que se dio a conocer el informe del MNP y se escucharon los testimonios de las víctimas directas y sus familiares¹². Si bien el director de la Academil fue destituido en abril, la publicidad de los hallazgos del MNP habría generado la molestia de los altos mandos castrenses. Al cierre

9 *Ibidem*, 28.

10 Declaración N.º 953 del 20 de abril de 2022.

11 Declaración N.º 379 del 7 de abril de 2022.

12 «Durante una audiencia pública presentan informe sobre casos de tortura en la ACADEMIL», *Honorable Cámara de Senadores*, 22 de agosto de 2022, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/10280-durante-una-audiencia-publica-presentan-informe-sobre-casos-de-tortura-en-la-academil-2022-08-22-17-45-25>

del presente informe, el Ministerio Público aún no avanzó en el esclarecimiento de las denuncias ni en la identificación de los responsables.

Este caso es de la más extrema gravedad por varios motivos. La esencia de esta preocupación está en una de las conclusiones del informe del MNP, que hacemos nuestra:

La consecuencia inmediata de esta cultura de normalización de la tortura conlleva el riesgo que la misma sea replicada por los oficiales formados en esta escuela, tanto en las operaciones de seguridad interna en la que participan elementos de combate de las fuerzas militares, como en las operaciones de paz en las que el Paraguay participa en el marco de sus compromisos multilaterales¹³.

AÑO DE «GATILLO FÁCIL»

En 2022 ganaron notoriedad tres casos de presuntas ejecuciones arbitrarias cometidas por agentes de policía, en contextos de uso ilegal de la fuerza.

DANIEL ORTIGOZA ÁVALOS (27 AÑOS). Residente en Ciudad del Este, este joven fue asesinado por disparos de arma de fuego efectuados por efectivos policiales de Investigación de Delitos y del Grupo Especial de Operaciones (GEO) el 28 de julio de 2022. Los policías habrían atacado a tiros el vehículo de la víctima, porque este coincidía con las características de otro que había sido utilizado en un asalto el día anterior. El Ministerio Público abrió una investigación al respecto, en la que fueron imputados seis agentes¹⁴.

JUAN PABLO MEZA (34 AÑOS). Este poblador de San Lorenzo falleció por *shock* hipovolémico, a consecuencia de herida de arma de fuego disparada por un agente de policía de la Comisaría N.º 53 del barrio San Miguel de San Lorenzo el 5 de agosto de 2022. De acuerdo con la versión oficial brindada por la Policía, la víctima se trataba de una persona que habría quebrantado su arresto domiciliario y se resistió con un arma blanca al control policial. Existe una grabación en video tomada por un transeúnte que evidenciaría un disparo policial a corta distancia, cuando ya era innecesario el uso de la violencia, porque la víctima se encontraba reducida¹⁵. En este caso, el Ministerio Público imputó por homicidio doloso a un agente policial.

¹³ Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, *Informe Especial N.º 02/2022...*, 32.

¹⁴ Causa N.º 10.641/2022 «Ministerio Público c/ Santiago Manuel Meza Campuzano y otros s/ supuesto hecho punible c/ la vida - homicidio doloso» ante la Unidad Penal N.º 2 de Ciudad del Este.

¹⁵ «Un muerto y un policía herido...» [Tweet], Telefuturo [@Telefuturo], 5 de agosto de 2022, [https://www.ultimahora.com/confuso-operativo-hombre-muere-y-agente-la-policia-nacional-queda-herido-n3016422.html](https://twitter.com/Telefuturo/status/1555707036561817600?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Cwtwm%5E1555707036561817600%7Ctwgr%5E53b095f6ae92ed598df978423a4580cee9ca7571%7Ctwcon%5E51_sref_url=https%3A%2F%2F.%2F. «Confuso operativo: Hombre muere y agente de Policía Nacional queda herido», <i>Última Hora</i>, 5 de agosto de 2022, acceso el 30 de octubre de 2022, <a href=). «Aparecen nuevos videos de supuesto gatillo fácil» [Archivo de video], SNT Paraguay, <https://www.youtube.com/watch?v=OBPwBqj1EQk>

IVÁN VARGAS CORONEL (23 AÑOS). En septiembre de 2022, este poblador de la ciudad de J. Augusto Saldívar falleció a consecuencia de un *shock* séptico provocado por perdigones de balines de goma que habían ocasionado daños en varios órganos. El disparo lo habrían efectuado agentes de policía durante el procedimiento de aprehensión a raíz de varias denuncias de hurto, ante una presunta agresión con arma blanca del detenido.

Es preciso indicar que el uso indebido de armas de fuego con munición menos letal se observa como un patrón repetitivo, en diversos contextos. Un informe del MNP relativo al uso desproporcionado de la fuerza durante un desalojo en la comunidad de Tembiaporá (departamento de Alto Paraná) indicó que al menos dos personas recibieron impactos de balines de goma en el rostro, disparados de muy corta distancia, en completa inobservancia de las prevenciones básicas respecto del uso correcto de estas armas¹⁶.

SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

CASO MARINA KUE

Este año se conmemoró el décimo aniversario de la masacre de Marina Kue, probablemente el caso más notorio de violaciones a los derechos humanos ocurrido en el periodo posdictatorial¹⁷. La ocasión sirvió para visibilizar la futilidad de las investigaciones oficiales llevadas adelante para esclarecer los hechos.

El Ministerio Público, a través de la Unidad Especializada de Derechos Humanos, adelantó dos investigaciones penales sobre las denuncias de ejecuciones arbitrarias y torturas realizadas por las víctimas y organizaciones de derechos humanos.

La primera de ellas, una denuncia presentada por la Codehupy el 18 de junio de 2012, dio inicio a la investigación del caso de **Miguel Ángel Correa**¹⁸. En esta investigación, la víctima llegó a individualizar a sus torturadores, quienes figuraban con nombre y apellido en el libro de novedades de la comisaría de Curuguaty en la fecha del hecho. Asimismo, un examen victimológico efectuado por una sicóloga forense del Ministerio Público concluyó que Correa presentaba secuelas psicológicas que guardan similitud con los daños observados en las víctimas de tortura y malos tratos, conforme al modelo planteado en el Protocolo de Estambul, entre otras pruebas. A pesar de estos elementos probatorios, la Fiscalía demoró injustificadamente hasta el 2018 para solicitar el legajo de estos policías. Uno de ellos fue citado a prestar declaración indagatoria, pero no se presentó. Desde entonces, la investigación no registra movimiento.

16 Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, I.I. N.º 01/2022 Informe de Intervención N.º 01/2022 Desalojo en la comunidad de Tembiaporá de Caaguazú, 1 de julio de 2022.

17 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, *Justicia, Tierra y Libertad. Marina Kue, diez años después* (Asunción: Codehupy, 2022).

18 Causa N.º 46/2012 «Personas Innominadas s/ tortura», ante la Unidad Fiscal N.º 3 de la Unidad Especializada de Derechos Humanos.

En el otro caso, **ocho familiares de víctimas de ejecuciones arbitrarias** presentaron una denuncia ante el Ministerio Público el 13 de junio de 2016. La Fiscalía General del Estado asignó el caso a la Unidad Especializada en Derechos Humanos, instancia en la que se abrió una carpeta de investigación diferente a la que se originó tras la denuncia de la Codehupy¹⁹. El 28 de julio de ese año, a pedido de la misma Unidad Especializada, la Fiscalía General resolvió dividir a su vez la investigación en dos partes.

A cargo de la Unidad Especializada quedó la investigación correspondiente a los hechos punibles que son de competencia de dicha Unidad, la tortura y la persecución penal de inocentes. El resto de los hechos denunciados, entre ellos las ejecuciones arbitrarias, fueron puestos a cargo de una unidad penal ordinaria de Curuguaty. No se tiene constancia de que esta última investigación haya sido abierta.

En el marco de la investigación ante la Unidad Especializada, se realizaron algunas diligencias investigativas: testificales de víctimas y familiares, un total de 28; evaluaciones psicológicas de nueve víctimas e informes socioambientales de tres. La investigación presenta déficits importantes, como su falta de adecuación al Protocolo de Estambul. La causa no tiene imputados ni sospechosos individualizados contra quienes se formule siquiera una hipótesis investigativa preliminar.

La investigación quedó paralizada desde fines del 2021, debido a la inhibición presentada por la agente fiscal asignada al caso, la abogada Susy Riquelme, quien alegó parentesco con el terrateniente involucrado en el desalojo y la masacre, Blas N. Riquelme, para apartarse del caso. La agente que le siguió en turno, la abogada Silvia Cabrera, impugnó la inhibición, para evitar asumir el caso, alegando que la relación no estaba probada. La decisión acerca de esta impugnación fue remitida al superior jerárquico, la Fiscalía Adjunta en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 2021. En septiembre del 2022, la Fiscalía General resolvió sacar ambos casos de la órbita de la Unidad Especializada y asignarlos a un equipo de tres fiscales de otras unidades del Ministerio Público²⁰.

CONCLUSIONES

A raíz de los procesos monitoreados y casos registrados en 2022, se evidencia que prevalecen dos tendencias que ya fueron motivo de preocupación en los informes anteriores y que carecen de un abordaje que represente una respuesta institucional correctiva.

19 Causa N.º 103/2016 «Personas innominadas s/ tortura y otros», ante la Unidad N.º 2 de la Unidad Especializada de Derechos Humanos.

20 Resolución N.º 3966 de la Fiscalía General del Estado, del 22 de septiembre de 2022.

En primer término, se observa que continúa la política institucional de adquisición y uso masivo de armas y municiones menos letales por parte de la Policía Nacional, en condiciones en las que no existe una adecuada supervisión independiente de esta política y ante ausencia de normas y directrices operativas que sean precisas respecto de las condiciones de uso. La adquisición y puesta en uso como arma de dotación de las pistolas de electrochoque podrían agravar las condiciones de un escenario favorable a la tortura y malos tratos en situaciones previas a la custodia policial.

La otra tendencia que no se modifica, ni siquiera en declaraciones de voluntad, es la impunidad. La falta de regulación operativa del uso de la fuerza y la falta de sistemas eficaces que aseguren la rendición de cuentas son los ingredientes suficientes para un contexto favorecedor de la tortura.

RECOMENDACIONES

El Ministerio Público debe:

- Formular una política criminal contra la tortura que sea consistente con la obligación del Estado de prevenir y sancionar este crimen.
- Investigar de manera rápida, imparcial y exhaustiva —de acuerdo con el Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul)— todas las denuncias de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, asegurando que los autores sean enjuiciados y, de ser declarados culpables, sean castigados con penas adecuadas.

La Policía Nacional debe:

- Derogar la Resolución N.º 437 del 17 de mayo de 2021 «Por la que se aprueba el nuevo manual de uso de la fuerza y armas de fuego de la Policía Nacional».
- Elaborar un nuevo protocolo de uso de la fuerza que sea redactado con la participación de otros interlocutores relevantes e instancias de control, y con pleno apego a los estándares de derechos humanos.

Hugo Valiente

Abogado (Universidad Nacional de Asunción) y Máster en Derechos Humanos (Universidad Nacional de La Plata). Coordinador de investigación e integrante del equipo de litigio estratégico en la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

Contacto: hugo_valiente@hotmail.com

DERECHO A LA VERDAD,
JUSTICIA Y REPARACIÓN

La incierta deriva de una transición sin justicia



Mientras altas figuras del Gobierno evocan a la dictadura para justificar sus posiciones en el presente, por debajo, planteando apropiaciones contrahegemónicas del pasado, emergen acciones colectivas que proponen disputas memoriales que reclaman saldar las cuentas pendientes. A la par, la Justicia va consolidando, sin pausa, la impunidad penal y civil de los crímenes de lesa humanidad. La justicia transicional paraguaya llegó a su límite, debido a que a la transición le faltó justicia.

Palabras claves: *justicia transicional, reparaciones, archivos, víctimas, crímenes de lesa humanidad.*

Hugo Valiente

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY

Este artículo abordará el desarrollo de las políticas de justicia transicional en el periodo de este informe, con un especial énfasis en las políticas públicas de memoria, en la política de indemnización a víctimas de la dictadura y en los avances y pendientes en materia de justicia penal.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

USOS SOCIALES DE LA MEMORIA

La sociedad paraguaya volvió a mostrarse en el 2022 como un activo campo de disputas memoriales, donde los actores enarbolan sus representaciones del pasado dictatorial, como argumento de sus disputas y reivindicaciones del presente.

Recuperación ciudadana de espacios usurpados

Una muy interesante iniciativa *transmedia* ha empezado a desarrollarse en el 2022, alrededor de la recuperación de los espacios públicos municipales usurpados por el Partido Colorado.

La dictadura cívico-militar montó un esquema de apropiación ilegal de recursos públicos, en lo que Marcial Riquelme definió en términos weberianos como un régimen neosultanístico, caracterizado por ser un gobierno personalista con un partido de patronazgo que repartía recompensas y castigos que fijaban las redes de lealtad¹. La repartija alcanzó generosamente a las instituciones que fueron los pilares del sistema, las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado, que recibieron de manera ilegal grandes extensiones de propiedades públicas en los espacios urbanos, para edificar la infraestructura mediante la cual reticularon su esquema de control social y territorial. Solo en la capital, se identificaron unos 17 predios del partido, que totalizan más de 20 mil m², ocupando plazas públicas. En la década del 90, cuando la Municipalidad de Asunción estuvo en manos opositoras, se iniciaron demandas judiciales para reintegrar esas propiedades al patrimonio municipal. Estas tuvieron resultado favorable, llegando a ser confirmadas por la Corte Suprema de Justicia entre el 2001-2009. Sin embargo, el gobierno municipal, capturado de vuelta por los colorados, se abstuvo de llevar adelante acciones de recuperación y el partido se ha negado a devolver². Esta situación se reproduce en casi todos los distritos y ciudades del país.

En 2022, un reportaje sobre este tema se publicó en simultáneo a través de medios independientes. Asociaciones de vecinos, profesionales del urbanismo y de la defensa del patrimonio, organizaciones intermedias, como el

1 Marcial Riquelme, «Towards a Weberian characterization of the Stroessners regime in Paraguay, 1954-1989», *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N.º 57, (1994): 29-51.

2 Iván Cayoso, «Patrimonio público y clientelismo político. Identificación de características, valores y potencialidades de espacios públicos cedidos por la Municipalidad de Asunción a representaciones político-partidarias» (tesis de grado, Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte - Universidad Nacional de Asunción, 2020).

Cuerpo de Bomberos Voluntarios, han iniciado movilizaciones para recuperar estos predios para darles el sentido y uso comunitario que les corresponden. Tal es el caso de una plaza usurpada por la seccional colorada N.º 11 del barrio Pettirossi, zona del Mercado 4, que, a pesar de tener una decisión de la Corte que ordena su restitución a la Municipalidad, dictada en noviembre de 2000, continúa en poder del partido y es usada como un estacionamiento privado.

Reivindicadores y nostálgicos

En la sección de ditirambos al pasado dictatorial, se destacan el presidente y el vicepresidente de la República, el presidente del Partido Colorado y nada menos que el ministro de Educación.

DICIEMBRE DE 2021: VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. En ese entonces todavía precandidato colorado a la presidencia de la República 2023-2028, el vicepresidente Hugo Velázquez reivindicó la figura del dictador Stroessner, comprometiéndose que en su gestión se volvería a vivir bien en el campo, como en la época del general³.

ENERO DE 2022: DIPUTADO Y PRESIDENTE DE LA ANR. Recordando el 13 de enero, Pedro Alliana, aprovechó la ocasión para volver a reivindicar la fecha, que conmemora el funesto golpe de Estado que dieron los colorados coaligados con el general Higinio Morínigo, para echar a los febreristas y a militares institucionalistas del cogobierno de la Primavera Democrática del 46. Alliana, tomándose más de una licencia en el abuso de la historia, recordó a los «sectores populares campesinos y obreros *pynandi*» que dijeron «basta al comunismo», permitiendo la vuelta de los colorados al poder, luego de 40 años de llanura⁴. Ese golpe frustró la última posibilidad de construcción de una vía democrática en el siglo XX y provocó la inmediata Guerra Civil de 1947, que dejó el país fragmentado entre vencedores y vencidos, legó una trágica posguerra y una larguísima dictadura cívico-militar que perduró hasta 1989. La historiadora Ana Barreto Valinotti aprovechó la misma red social en la que se había proferido la reivindicación dictatorial, para recordar al diputado y presidente de la ANR que su responsabilidad como político no le debería permitir «exponer tamaño desconocimiento sobre la historia, sobre todo de un capítulo tan doloroso como lo fue la Guerra Civil de 1947»⁵.

MARZO DE 2022: MINISTRO DE EDUCACIÓN. En su primera entrevista con un medio público, el entonces flamante ministro de Educación, Nicolás Zárate, pidió mayor «objetividad» a la hora de narrar la dictadura de Stroessner en los

3 «Vamos a hacer de que en el campo se vuelva a vivir bien» [Facebook], Telefuturo [@Telefuturo], 4 de diciembre de 2021, <https://ne-np.facebook.com/Telefuturo/videos/?EF%B8%8Fvamos-a-hacer-de-que-en-el-campo-se-vuelva-a-vivir-bien-como-en-la-%C3%A9poca-del-gr/224697029792215/>

4 «Un 13 de enero» [Tweet], Pedro Alliana [@AllianaPedro], 13 de enero de 2022, <https://twitter.com/allianapedro/status/1481592663635804161?lang=es>

5 «¡Nona diputado Alliana!» [Tweet], Ana Barreto Valinotti [@KyguaVera], 13 de enero de 2022, <https://twitter.com/KyguaVera/status/1481676475640258564>

textos escolares, indicando que fue un presidente que «gobernó el Paraguay con una mano fuerte y dura» y que «tuvo muchos aciertos y errores», como cualquier persona⁶. Al paso de las declaraciones del ministro, el Comité Paraguayo de Ciencias Históricas (CPCH) manifestó su preocupación por lo que consideró expresiones que banalizan y atenúan la violencia del régimen dictatorial, a pesar de la numerosa y contrastable evidencia histórica, de fuentes documentales, testimoniales y periciales, así como la vasta bibliografía académica producida. Además, recordó al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) que la historia es una ciencia que sigue metodologías científicas, por lo tanto, esta entidad debe tener una postura crítica y velar por que lo que se enseñe respecto de este periodo se ajuste a la realidad, contribuya al respeto a la memoria y reparación de las víctimas y contribuya a una sociedad más justa, plural y pacífica⁷. Estas reivindicaciones permitieron a Barreto Valinotti reflexionar sobre las directrices que todavía hoy se imparten en el MEC, que impiden denominar «dictadura» al régimen de Stroessner en los textos escolares y evitan abordar el estudio del periodo con la profundidad que se requiere⁸.

JUNIO DE 2022: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Al evaluar las inversiones en infraestructura vial de su gobierno, Mario Abdo Benítez comparó su gestión presidencial con la de Stroessner⁹. La dictadura sigue siendo la «edad dorada» en la narrativa oficialista colorada, el parámetro de buen gobierno contra el cual hay que compararse.

BÚSQUEDAS E IDENTIFICACIONES

Luego de dos años y medio de inactividad, porque le sacaron los recursos, se retomó el programa de búsqueda, localización e identificación de las personas detenidas desaparecidas en el marco de la dictadura cívico-militar de 1954-1989. En julio de 2022, el Ministerio de Justicia autorizó la transferencia de 300 millones de guaraníes (aproximadamente USD 41.600) a una organización de la sociedad civil, que canalizará los recursos que serán utilizados en los procedimientos de búsqueda e identificación genética de los restos que sean encontrados. Los recursos deben ser ejecutados en el presente ejer-

6 «Para ministro del MEC, Alfredo Stroessner solo "gobernó con mano dura"», *Última Hora*, 15 de marzo de 2022, acceso el 9 de septiembre de 2022, <https://www.ultimahora.com/para-ministro-del-mec-alfredo-stroessner-solo-gobierno-mano-dura-n2991444.html>

7 «Quiénes integramos el Comité Paraguayo de Ciencias Históricas...» [Tweet], Comité Paraguayo de Ciencias Históricas [@CPCH_Paraguay], 16 de marzo de 2022, https://twitter.com/CPCH_Paraguay/status/1504107381155803143?t=B29EotQdraw5d5PXtklWoQ&s=09

8 «Questionan declaraciones Hugo Velázquez por reivindicar figura de Stroessner» [Facebook], Monumental AM 1080 @ AM1080], 6 de diciembre de 2021, https://www.facebook.com/watch/?ref=search&v=891552628220021&external_log_id=dd91c26a-11de-46fa-a811-58d668a8848b&q=Cuestionan%20declaraciones%20Hugo%20Vel%20C3%A1zquez%20por%20reivindicar%20figura%20de%20Stroessner%E2%80%A6

9 «Después del General Stroessner...» [Tweet], Radio Ñandutí [@nanduti], 13 de junio de 2022, https://twitter.com/nanduti/status/1536365381803159553?t=gn3_dVsgfYKGTG6SOITRQUA&s=09

cicio fiscal en su totalidad¹⁰. Es escaso el tiempo que tienen para ejecutar, pero los montos apenas cubren gastos operativos de una búsqueda.

El 12 de octubre de 2022, la Dirección de Memoria Histórica y Reparación del Ministerio de Justicia, encabezada por el Dr. Rogelio Goiburú, con acompañamiento del Ministerio Público, familiares de víctimas y numerosos voluntarios y voluntarias de organizaciones de derechos humanos, retomaron los trabajos de excavación en búsqueda de personas desaparecidas, en un predio privado conocido como Collante Kue, compañía San Antonio del distrito de Juan. M. Frutos (departamento de Caaguazú), donde se han identificado cinco posibles sitios de inhumación clandestina¹¹.

Las exhumaciones en el sitio guardan relación con el denominado caso Caaguazú, el alzamiento de una organización campesina que protestó por el robo de sus tierras en 1980, que terminó en una masacre y una secuela de ataques a comunidades rurales en la región centro y este del Paraguay. De acuerdo a la Comisión de Verdad y Justicia, con respecto a este caso, hasta la fecha permanecen diez personas desaparecidas¹².

INDEMNIZACIONES

El programa de indemnizaciones a víctimas de la dictadura tuvo un ligero repunte en el desembolso. En el ejercicio fiscal 2022, se pagaron indemnizaciones a favor de 165 personas beneficiarias, por un valor total de 14.564 millones de guaraníes (aproximadamente USD 2 millones al tipo de cambio de cierre de este informe).

Existen indemnizaciones pendientes de pago, algunas desde el 2013, a favor de 2.231 beneficiarios(as), por un valor total de la deuda de 152.149.812.345 guaraníes (más de USD 21 millones, al cambio de cierre). De acuerdo a la reglamentación de la legislación presupuestaria, el Ministerio de Hacienda tiene la potestad de establecer un orden de prioridad en la lista de pagos pendientes, tomando en cuenta de forma correlativa la antigüedad de las resoluciones de indemnización dictadas por la Defensoría del Pueblo. Del monto total que se asigna en el presupuesto, el 70% será asignado a víctimas directas y el 30% a descendientes con declaratoria de herederos¹³.

10 «Se autorizó la transferencia de fondos para búsqueda y localización de personas desaparecidas», *Ministerio de Justicia*, 4 de agosto de 2022, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/se-autorizo-la-transferencia-de-fondos-para-busqueda-y-localizacion-de-personas-desaparecidas>. «Ministerio de Justicia asigna fondos para buscar a desaparecidos/as de la dictadura», *Codehupy*, 4 de agosto de 2022, <https://www.codehupy.org.py/ministerio-de-justicia-asigna-fondos-para-buscar-a-desaparecidos-as-de-la-dictadura/>

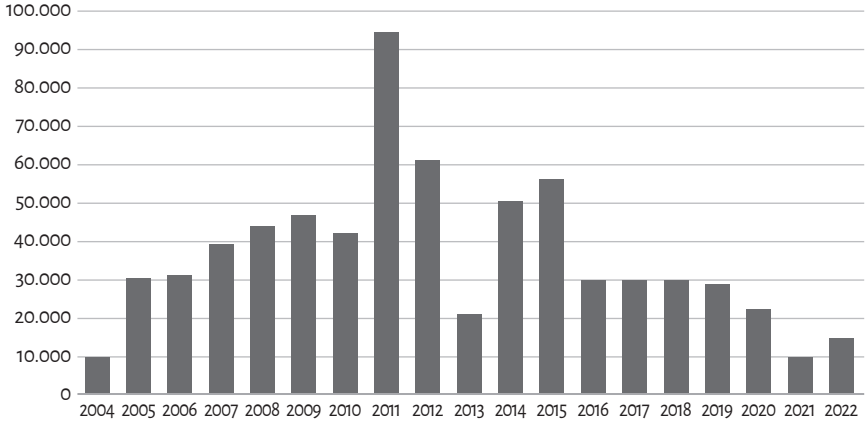
11 «Inician las excavaciones de búsqueda de personas desaparecidas del caso Caaguazú» [Facebook], Memoria y Reparación [@memoriayreparacionpy], 14 de octubre de 2022, <https://www.facebook.com/memoriayreparacionpy/posts/pfbidofPrAMnQwRb9CWADrSxoUHAABfmW3ANokzAX1d3KWUatuK8MBnwS6jM8efNE51vblz>

12 Comisión de Verdad y Justicia, *Informe Final Anive haguã oiko. Tomo II - Las principales violaciones a los derechos humanos* (Asunción: Comisión de Verdad y Justicia, 2008), 235-240.

13 Artículo 469 del Decreto N.º 6581/2022, Anexo A «Guía de Normas y Procesos del PGN 2022», aprobado por la Ley N.º 6873/2022.

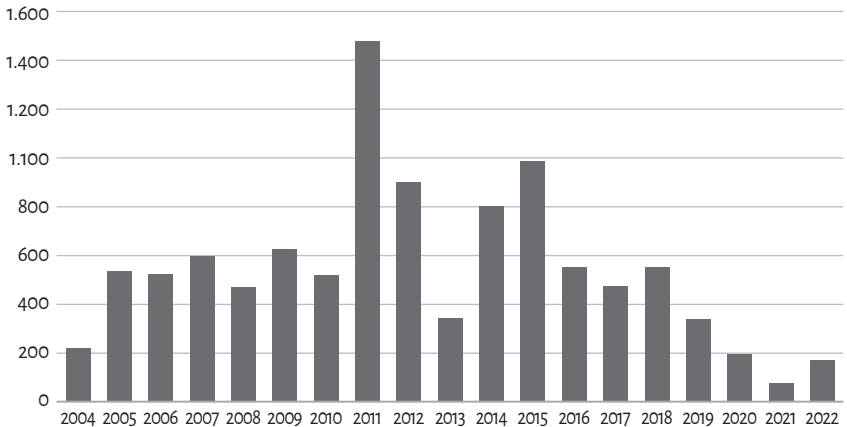
Desde que inició sus desembolsos en 2004 hasta octubre de 2022, el programa de indemnizaciones pagó poco más de 691 mil millones de guaraníes (USD 136 millones) a favor de 10.317 beneficiarios, entre víctimas directas y sus herederos(as) (gráficos 1 y 2). Si se mantuviera el ritmo de desembolsos del 2022, en 11 años se terminarían de pagar las indemnizaciones que se adeudan al día de hoy.

GRÁFICO 1. INDEMNIZACIONES PAGADAS A VÍCTIMAS DE LA DICTADURA. AÑOS 2004-2022 (EN MILLONES DE Gs. CONSTANTES)



Fuente: Tabulación propia sobre datos abiertos del Ministerio de Hacienda.

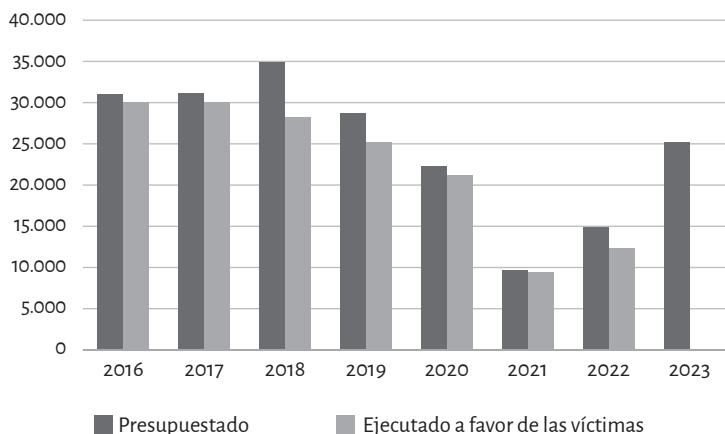
GRÁFICO 2. BENEFICIARIOS(AS) DE INDEMNIZACIONES A VÍCTIMAS DE LA DICTADURA. AÑOS 2004-2022



Fuente: Tabulación propia sobre datos abiertos del Ministerio de Hacienda.

Para el 2023, el Ministerio de Hacienda presentó, en su proyecto de presupuesto, una previsión de poco más de 25 mil millones de guaraníes que supone una mejora respecto de lo previsto y ejecutado en los tres ejercicios fiscales anteriores. No se recuperan todavía los niveles del periodo prepandemia que, de todos modos, fueron presupuestos significativamente recortados, desde el 2016 en adelante (gráfico 3).

GRÁFICO 3. PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO EN INDEMNIZACIONES A VÍCTIMAS DE LA DICTADURA. AÑOS 2016-2023



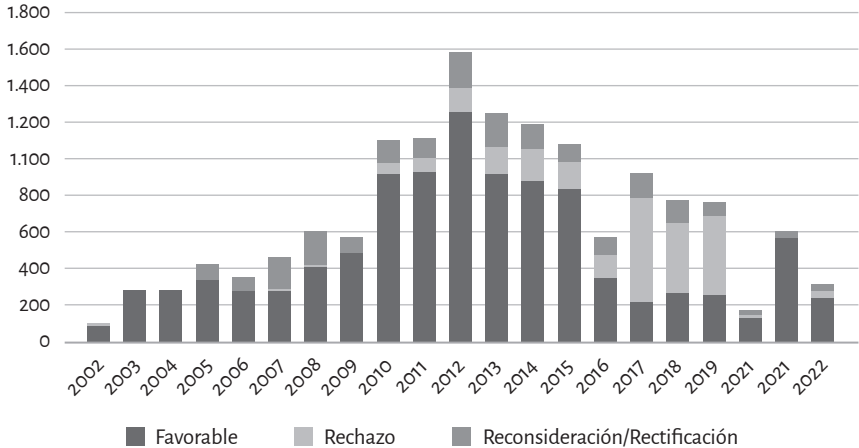
Fuente: Tabulación propia sobre datos abiertos del Ministerio de Hacienda. Los datos de 2023 corresponden al proyecto de ley.

Hasta julio de 2022, la Defensoría del Pueblo dictó 247 resoluciones favorables en expedientes de indemnización, así como 42 reconsideraciones y 30 rechazos (gráfico 4). Menos de la mitad de las resoluciones dictadas en el 2021, año en el que el defensor del Pueblo pugnaba por su reelección en el cargo. Según lo informado por la institución, 7.148 expedientes sobre indemnización estaban pendientes, además de las 167 solicitudes nuevas que habían ingresado en 2021¹⁴.

De todos modos, estas resoluciones deben ser aprobadas por la Procuraduría General de la República (PGR), organismo que puede dictaminar en contra, con carácter vinculante. En 2022, la PGR emitió dictámenes denegatorios en 117 expedientes (52 con carácter no vinculante y 65 con carácter vinculante). En total, la PGR se ha expedido de modo desfavorable en un total de 925 solicitudes (105 con carácter no vinculante y 820 con carácter vinculante).

14 Defensoría del Pueblo, *Balance Anual de Gestión Pública (BAGP) 2021* (Asunción: Defensoría del Pueblo, 2021), 22.

GRÁFICO 4. RESOLUCIONES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO SOBRE INDEMNIZACIONES A VÍCTIMAS DE LA DICTADURA. AÑOS 2002-2022



Fuente: Tabulación propia sobre datos abiertos de la Defensoría del Pueblo.

En el marco del juicio político promovido en contra del defensor del Pueblo en 2022¹⁵, se volvió a poner el foco en los presuntos hechos de corrupción que distorsionan el sentido de esta política de reparaciones: la existencia de un esquema de colusión entre algunos referentes de víctimas y funcionarios(as) que aceleran el trámite de ciertos expedientes, la asignación de reparaciones a personas que no son víctimas de crímenes de lesa humanidad o la práctica de «revivir» expedientes ya finiquitados en el pasado, para ampliar los montos indemnizatorios por vía de la reconsideración.

LA JUSTICIA FRENTE A LOS CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Nuevamente, en el periodo se registran decisiones judiciales de relevancia para esta discusión.

Decisiones de la Sala Civil sobre acciones indemnizatorias

- **Febrero de 2022.** La Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) examinó un caso de demanda de reparaciones, en el que la PGR alegaba una excepción de falta de acción basada en el beneficio de excusión y cuestionaba la base del cálculo del lucro cesante. La víctima estuvo detenida por razones políticas entre los años 1977-1979, debiendo buscar refugio en la Argentina tras su liberación, donde quedó residiendo hasta hoy. La Sala

¹⁵ Para mayor información, véase el artículo sobre Sistema nacional de protección de derechos humanos en este informe.

rechazó la excepción de falta de acción, argumentando la teoría de los actos propios, ya que la víctima había sido reconocida como tal y el Estado había asumido su responsabilidad en el proceso indemnizatorio administrativo. No obstante, la Sala dio lugar a una modificación del monto, ya que se consideró probada la pérdida de chance, pero limitada estrictamente a los dos años de cautiverio, excluyéndose los años posteriores de exilio, respecto a los cuales no se probó la imposibilidad de trabajar¹⁶.

- **Mayo de 2022.** La Sala Civil de la CSJ resolvió en tercera instancia un recurso de apelación interpuesto por la PGR en contra de la decisión de un Tribunal de Apelación que había concedido favorablemente una indemnización a beneficio de una persona, antigua militante de las Ligas Agrarias Cristianas. La víctima, oriunda de Paraguarí, fue detenida durante la gran campaña represiva de 1976, torturada en la Delegación de Gobierno del departamento, luego en el Departamento de Investigaciones, donde perdió el ojo izquierdo y quedó con graves secuelas físicas y psíquicas que le impidieron reincorporarse al trabajo agrícola. La discusión de la causa confirmó la línea jurisprudencial actual de la Sala Civil que postula la prescripción de las acciones resarcitorias en crímenes de lesa humanidad¹⁷. La decisión judicial no tuvo en cuenta el control de convencionalidad¹⁸.

Decisión de la Sala Constitucional sobre acciones indemnizatorias

En otra demanda civil, en junio, la Sala Constitucional de la CSJ resolvió hacer lugar a una acción de inconstitucionalidad por sentencia arbitraria promovida por la PGR en contra de las decisiones del Juzgado Civil y del Tribunal de Apelación que habían concedido una reparación económica al hijo y la hija del capitán Américo Villagra, una de las víctimas de desaparición forzada de la dictadura, en el marco del Operativo Cóndor.

La Sala Constitucional revocó las decisiones de los tribunales inferiores, argumentando que no se habían fundamentado los parámetros para cuantificar los montos indemnizatorios otorgados. La Sala ordenó el reenvío del expediente a Primera Instancia, para un nuevo juzgamiento¹⁹.

16 Acuerdo y Sentencia N.º 5 del 10 de febrero de 2022 en el expediente «Herminio Ramón González c/ Estado paraguayo s/ indemnización de daños y perjuicios».

17 Acuerdo y Sentencia N.º 32 del 25 de mayo de 2022 en el expediente «Epifanio Osorio Colmán c/ Estado paraguayo s/ indemnización de daños y perjuicios». Esta línea es sostenida principalmente por el ministro Eugenio Jiménez Rolón, quien sostiene la aplicación de la prescripción ordinaria de la responsabilidad extracontractual a las acciones resarcitorias por crímenes de lesa humanidad, estableciendo que el plazo de inicio del cómputo debe darse con la sanción y promulgación de la Constitución de 1992, considerando la suspensión del plazo durante la vigencia del régimen dictatorial y su Constitución; por lo tanto, todas las demandas presentadas después del 20 de junio de 1994 deben ser rechazadas.

18 Salvo el voto en minoría del ministro Ramírez Candia, quien sí sostuvo la obligación del Estado de resolver el caso, aplicando la Convención Americana sobre Derechos Humanos, interpretada conforme al precedente jurisprudencial en el caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile.

19 Acuerdo y Sentencia N.º 371 del 16 de junio de 2022 en el expediente «Acción de inconstitucionalidad en el expediente: demanda promovida por Carlos Américo Villagra Decoud y otros c/ Estado paraguayo s/ indemnización de daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual e indemnización por daño moral», año 2015, N.º 121.

Decisión de un Tribunal de Apelación Civil sobre acciones indemnizatorias

En mayo, un Tribunal de Apelación en lo Civil de Asunción hizo lugar a un recurso de apelación promovido por la PGR en contra de una decisión de un Juzgado de Primera Instancia en materia de reparaciones por crímenes de lesa humanidad. La demanda fue promovida por una víctima, exintegrante de las Ligas Agrarias Cristianas en Quiindy, detenida y torturada en el circuito represivo Delegación de Gobierno - Departamento de Investigaciones - campo de concentración de Emboscada, entre los años 1976 y 1977.

El Tribunal acogió, en mayoría, el criterio de la Sala Civil de la Corte de aplicar la prescripción ordinaria de la acción civil a las demandas en casos de crímenes de lesa humanidad²⁰.

Caso Joelito Filártiga

Una decisión judicial muy curiosa se dio en marzo de 2022, por parte de un Juzgado Civil de Asunción, en una demanda civil de daños y perjuicios promovida por Joel Holden Filártiga, iniciada en 2013, que guarda relación con el asesinato de su hijo Joelito, muerto por torturas el 30 de marzo de 1976²¹. La demanda toma como base de cuantificación del daño la decisión recaída en la Justicia estadounidense en el emblemático caso Filártiga vs. Peña Irala, que la familia inició en el exilio y que marcó un hito en la aplicación del principio de jurisdicción universal. En este caso, el Estado planteó una enérgica oposición. Desde el inicio, opuso excepción de falta de acción pasiva porque no fue parte en el juicio seguido contra Américo Peña en la jurisdicción estadounidense y no fue la parte condenada en esa jurisdicción. Asimismo, el Estado argumentó que en el caso no hubo acto ilícito por parte de un funcionario público que pudiera dar lugar a una responsabilidad subsidiaria del Estado, ya que la conducta del homicida de Joelito no fue antijurídica y no fue en cumplimiento de sus funciones oficiales²². El Estado también opuso excepción de prescripción en contra de la acción civil resarcitoria. La PGR sostuvo, además, que la sentencia dictada por los tribunales estadounidenses es incompatible con las sentencias penales dictadas por los tribunales paraguayos a inicios de la década de 1980, mediante las cuales se absolvió a Américo Peña y se declaró como único autor material a Hugo Duarte Arredondo. El Estado argumenta que esta contradicción en el sentido de las de-

20 Acuerdo y Sentencia N.º 22 del 17 de mayo de 2022, dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial del Tercer Turno de Asunción, en el expediente «Abrahán Riveros B. c/ Procuraduría General de la República s/ indemnización de daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual», año 2017, N.º 231.

21 S.D. N.º 36 del 1 de marzo de 2022 en el expediente «Jorge Nicanor Galeano Willigs y Gregorio Daniel Acosta Talavera (anteriormente) Joel Holden Filártiga Ferreira) c/ Procuraduría General de la República», expediente N.º 394, año 2013, dictado por el Juzgado en lo Civil y Comercial del 14.º Turno de Asunción.

22 La PGR sigue sosteniendo la versión oficial de la dictadura del «crimen pasional», es decir que Duarte Arredondo fue el único responsable. De acuerdo al Código Penal de la época, fue absuelto, porque la legislación contemplaba el llamado uxoricidio por adulterio, en virtud del cual el marido que, «en el acto de sorprender inesperadamente a su mujer en flagrante delito de adulterio», mataba a la misma y/o a su «cómplice», quedaba exento de pena.

cisiones judiciales se debió a que la sentencia de Estados Unidos fue dictada en rebeldía.

El Juzgado rechazó todas las excepciones y argumentos de fondo de la PGR, encuadrando el caso como un crimen de lesa humanidad, que genera niveles agravados de responsabilidad estatal, que hacen inaplicables ciertas normas ordinarias de la responsabilidad civil. Mediante la aplicación directa de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, el Juzgado argumentó que, pese a que la prescripción es considerada una institución general del derecho, ella no opera en las acciones destinadas a obtener indemnización del Estado, en caso de crímenes de lesa humanidad.

La sentencia fue apelada. Teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte y tribunales superiores, es previsible que esta decisión sea revocada.

Causas penales activas

El Ministerio Público reporta que se encuentran activas 156 causas relacionadas a crímenes de lesa humanidad, al mes de agosto de 2022. Sin embargo, pocas de estas causas registran avances efectivos. En su mayor parte, son causas que están archivadas o en etapa de investigación, no tienen perpetradores identificados, no hay siquiera una hipótesis investigativa preliminar y no registran actos de investigación (tabla 1).

TABLA 1. CAUSAS ABIERTAS POR CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD, POR SITUACIÓN PROCESAL Y UNIDAD PENAL (UP) ASIGNADA

ESTADO PROCESAL	UP 1	UP 2	UP 3	TOTALES
En investigación	38	19	32	89
Con imputados	1	-	-	1
Con acusados	1	1	1	3
Archivadas	44	7	2	53
Extintas	1	1	-	2
Desestimadas	-	1	1	2
Con condena	1	-	-	1
Causas activas del procedimiento viejo	5	-	-	5

Fuente: Ministerio Público. Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos.

En junio de 2022, un Tribunal de Apelación en lo Penal de Asunción resolvió declarar la extinción de la causa penal y sobreseer definitivamente al notorio represor Eusebio Torres Romero, en la causa penal en la que se investigaba la desaparición de los hermanos Ramírez Villalba, ocurrida en el Departamento de Investigaciones, el día de la primavera de 1976. El Tribunal entendió que, si bien la acción penal en casos de crímenes de lesa humanidad es imprescriptible, no es así con la duración máxima del proceso penal que, una vez activada la acción, debe iniciarse y concluirse con una sentencia en un plazo razonable. En este caso, el acusado se había fugado del país, había estado en rebeldía y con orden de captura entre los años 1998-2007, entre otras situaciones de responsabilidad del sistema judicial, que determinaron la excesiva duración del proceso²³.

Esta línea de interpretación es una reiteración de otra causa penal por tortura, cuya extinción se declaró en 2019, tras diecisiete años de inactividad por parte del Ministerio Público, en un caso de morosidad fraudulenta²⁴. Por el caso de la desaparición de los hermanos Ramírez Villalba y otras personas, el Estado paraguayo ya fue condenado en sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)²⁵, a consecuencia de lo cual tiene la obligación inexcusable de investigar y sancionar el hecho.

30 AÑOS DEL ARCHIVO DEL TERROR

En el 2022 se conmemora el 30.º aniversario de la recuperación del archivo del Departamento de Investigaciones de la Policía de la Capital (DIPC), el más notorio centro de detención ilegal y torturas de la dictadura cívico-militar de 1954-1989. Asimismo, se conmemora el cierre del siniestro Departamento Nacional de Asuntos Técnicos (DNAT), otro de los dispositivos del organigrama represivo del régimen. La ocasión motiva hacer un pequeño balance, en tiempo presente, de este tan trascendente episodio de la transición.

Entre las medidas de justicia transicional adoptadas en el Paraguay, quizá la de mayor impacto sea la del conocido popularmente como el «Archivo del Terror». Como acto de revelación pública de la verdad, incluso supera a la creación de la Comisión de Verdad y Justicia.

Se trata de un archivo único en el mundo por sus características y volumen. Su creación antecedió a otros casos similares en América Latina, como el archivo de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, ubicado en La Plata (Argentina), el Archivo de la Policía Nacional en

23 A.I.N.º 225 de 22 de junio de 2022 dictado por el Tribunal de Apelación en lo Penal Primera Sala de Asunción, en el expediente «Sabino Augusto Montanaro y otros s/ secuestros y otros» N.º 255, año 1989. Votaron por la extinción los magistrados Pedro Mayor Martínez y Emiliano Rolón Fernández, en disidencia Gustavo Ocampos.

24 Carlos Portillo Esquivel, «La memoria hace reaparecer hechos del pasado», en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 400.

25 Corte IDH, *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Sentencia de 22 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas)*.

Guatemala, el Archivo de fichas de inteligencia de Colonia Dignidad en Chile, los documentos sobre la *Guerrilha do Araguaia* (Brasil) o la Colección M68 del Archivo General de la Nación sobre la represión al movimiento estudiantil en 1968 (México). El archivo, que es patrimonio cultural nacional, forma parte del registro de la «Memoria del Mundo» de la Unesco e integra la Guía de Archivos y Fondos Documentales del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur. El 22 de diciembre, fecha de su hallazgo, fue declarado Día de la Dignidad (Ley N.º 561/1995), en recordación y homenaje a las personas que lucharon contra la dictadura.

Su recuperación contribuyó de una manera relevante al juzgamiento de crímenes de lesa humanidad. Si bien ya existía una condena impuesta a un grupo de represores, dictada meses antes de su hallazgo, el archivo terminó aportando elementos substanciales para confirmar esas condenas y para facilitar, en el marco de la cooperación judicial internacional, la sanción a represores vinculados al Operativo Cóndor, en otras jurisdicciones estatales.

En marzo de 1993, la Corte Suprema de Justicia resolvió la creación del Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos, como un centro de documentación cuyas funciones son la preservación del patrimonio documental y la implementación de un sistema de información digital, con un régimen de acceso público para investigación y consulta. El perfil del sitio, en un primer momento, fue el de un típico centro de documentación. En el 2007, mediante otra decisión de la Corte, el espacio se trasladó a un área más amplia y accesible, ubicada en la planta baja del Palacio de Justicia de la capital, sede de la Corte. En esa misma oportunidad, se creó el Museo de la Justicia, que funciona como antesala del Archivo.

Actualmente, el Archivo cumple funciones de preservación, gestión del acceso documental y difusión. En términos de volumen, es la segunda función la que determinó el mayor ámbito de gestión. Hasta el 2018, el Centro reportó la confección de 34.613 informes solicitados con el fin de armar legajos personales de víctimas²⁶, principalmente para sustento de reparaciones económicas, pero no excluyendo búsquedas de la historia familiar. Este marco de relación entre las víctimas y el Archivo deja en evidencia que en el sustrato de este encuentro está la urgencia de las graves consecuencias personales que la represión dejó a su paso.

El otro ingrediente de esta relación tiene que ver con su origen. No se debe obviar que el Archivo se formó por servicios que se destacaron en el acopio y análisis de información obtenida bajo tortura y a través de sus extensos sistemas de espionaje, informes de agentes confidenciales, escuchas telefónicas, etc. En el marco de esta función, el Archivo se formó y terminó acumulando,

26 Museo de la Justicia, Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos, *Informe de Gestión 2018* (Mimeo) (Asunción: Museo de la Justicia, Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos, 2018).

literalmente, toneladas de documentos. Este material fue incautado gracias al activismo jurídico creativo de víctimas y organizaciones de derechos humanos, que desarrollaron para ello una figura novedosa para la época: el *habeas data*, utilizado por primera vez en la práctica.

Hubo, desde el inicio, una tensión sobre a quién pertenecen esos archivos y quién debería quedar encargado de su preservación. El Poder Judicial terminó imponiendo una razón de autoridad, amparado en argumentos legales, en tanto eran pruebas de ilícitos que se encontraban bajo investigación.

Esta decisión tuvo respaldo de diversos actores sociales, pero el rechazo de muchas víctimas, entre ellas, quienes habían «descubierto» el Archivo y pensaban en quedarse con los documentos y controlar su gestión. Esta idea, de todos modos, planteaba cuestiones que no estuvieron aseguradas nunca, como la custodia de los papeles o la sostenibilidad de su gestión, sin la intervención de los recursos estatales para ello. Las organizaciones de víctimas carecían de instancias de coordinación que les permitieran una incidencia robusta y nunca plantearon de un modo convincente un modelo de gestión del Archivo que posibilitara la participación de la sociedad civil en instancias consultivas en la formulación estratégica de las políticas públicas relacionadas al acervo.

No solamente ciertas organizaciones de sobrevivientes cuestionaron lo que entendieron como una apropiación judicial de un acervo que les pertenecía, sino que diversas instituciones del Estado pugnaron por el destino final del Archivo²⁷. En 1997, una ley determinó que el fondo pase a depender del Archivo General de la Nación, una institución que, a pesar de haber sido creada legalmente en 1986, carece aún de existencia real y presupuesto asignado. Mientras permanezcan abiertas causas penales, continúen reclamos indemnizatorios y requerimientos de cooperación judicial internacional relativos al Operativo Cóndor, el Poder Judicial tiene razones suficientes para blindar su rol de custodio.

Esta decisión genera tensión, además, por el hecho de que los papeles están en manos de la principal institución responsable de la impunidad de los criminales de lesa humanidad. Muchos de los(as) jueces y fiscales son afiliados al Partido Colorado y accedieron al cargo en virtud de esa pertenencia, por lo que no es previsible que tengan una posición independiente respecto al periodo dictatorial.

El otro componente del espacio, el Museo de la Justicia, que cabría caracterizarlo con mejor precisión como un centro de interpretación, se trata de un salón con un conjunto de 17 paneles con infografías que narran «la memoria

27 Myrian González Vera, «Los Archivos del Terror del Paraguay. La historia oculta de la represión», en *Los Archivos de la represión: Documentos, memoria y verdad* (Madrid: Siglo XXI, 2002), 85-110.

de la institucionalidad de la Justicia desde una perspectiva de valores éticos y democráticos»²⁸. Los paneles cuentan una historia que arranca con la justicia indígena precolombina hasta el momento presente, que culmina con la promulgación de la Constitución de 1992 y la reorganización que esta impuso a la corporación judicial.

En 30 años de gestión del Archivo, vemos cómo el Estado pudo, a través de su institucionalidad judicial, establecer las condiciones de acceso de las víctimas en un formato burocratizado y limitar el potencial de enunciación del material documental, asordinando su disonancia deslegitimadora del sistema político actual.

Es necesario plantear la discusión sobre las diversas formas de apropiación, circulación, usos sociales de los papeles del Archivo como artefactos de memoria, más allá de sus usos judiciales, poniendo énfasis en las potencialidades políticas del Archivo respecto a las lecturas del pasado desde el presente y su proyección democrática.

El espacio presenta un problema de radical incongruencia con el material del Archivo y la visión acrítica y despolitizada del presente que plantea la narrativa de su centro de interpretación, paralizada en una visión conformista de la democracia y de su modelo constitucional que son percibidos, por otra parte, como altamente deficitarios. El relato propuesto por la institucionalidad judicial encapsula el legado del Archivo a un pasado precluido y cierra el presente en una visión poco dinámica, anclada en el formalismo del triunfo constitucional. Más allá de las evidentes rupturas que hubo entre el sistema político de la dictadura y el modelo transicional, no se puede obviar que el proceso político paraguayo fue una apertura tutelada desde adentro del propio sistema. En esta perspectiva, la «democracia» se limitó a una rearticulación de acuerdos entre los actores hegemónicos del esquema de poder dictatorial, el Partido Colorado y las Fuerzas Armadas, que configuraron un modelo político altamente tributario de la dominación anterior.

En el caso del Archivo del Terror, se presenta una dimensión problemática, ligada a la disputa sobre su control. Esta discusión no es menor, porque se entendió que quien tuviera la «propiedad» del Archivo tendría la facultad de imponer las condiciones de uso y de establecer la narrativa y sus proyectos de futuro.

Las tensiones no resueltas entre la custodia de los documentos y la impunidad judicial de los perpetradores, que alimentan el «divorcio» entre las víctimas, sus organizaciones y el modelo de gestión de su acervo, permiten comprender, por otra parte, la falta de una mirada crítica con respecto a la

²⁸ Corte Suprema de Justicia, *Museo de la Justicia. Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos. Catálogo* (Asunción: Corte Suprema de Justicia, 2010), 10.

relación entre el legado de conocimiento histórico del Archivo con la inercia del pasado dictatorial que se perpetúa en el tiempo presente, sobre todo en el diseño y la continuidad autoritaria de sus instituciones²⁹. Es necesario que la participación de las víctimas y sus organizaciones, materializando proyectos conmemorativos y coparticipando de la gestión del espacio, sea reconsiderada como condición para fortalecer la capacidad del legado ahí contenido de interpelar a la sociedad a defender y promover los derechos humanos y la democracia.

CONCLUSIONES

El 2022 muestra la consolidación de varias tendencias en las políticas públicas de justicia transicional. La principal de ellas, observada sistemáticamente desde este espacio editorial, tiene que ver con la impunidad de los crímenes de lesa humanidad. La morosidad y excesiva burocratización judicial marcan una orientación hacia la línea de la impunidad biológica, en la que se deja al tiempo «hacer su trabajo», inexorablemente, tanto con víctimas como victimarios.

Esta línea tiene un rango de respaldo oficial institucional en el nivel judicial, mediante la consagración, como jurisprudencia, del reconocimiento legal del paso del tiempo como circunstancia que exonera de responsabilidades, penales y civiles, tanto individuales como institucionales. Confirman esta hipótesis la jurisprudencia, ya creciente y en proceso de consolidación, que establece la prescripción de la responsabilidad civil del Estado en crímenes de lesa humanidad, así como la reiteración de una equívoca línea jurisprudencial que introduce, de contrabando, la misma idea en materia de responsabilidad penal individual de los perpetradores.

Una metáfora de este contexto lo ofrece el Archivo del Terror, en el 30.º aniversario de su recuperación. Hasta las más importantes y valiosas medidas de justicia transicional terminan siendo cooptadas y vaciadas de su potencial memorial, en el contexto de una justicia transicional, en las que estas coexisten con la más radical impunidad. En momentos en los que se habla de que la democracia está en peligro, no por su riesgo de retroceso al tutelaje militar, sino por su incierta deriva hacia un Estado capturado por el crimen organizado, este legado es aún más aleccionador. Ahí están esos papeles que nos recuerdan a dónde nos puede llevar ese nuevo sultán, ya no adornado por cucardas de latón, doradas charreteras y entorchados marciales, sino aureolado por el prestigio que las sociedades sin rumbo regalan a los narcos.

²⁹ Un momento icónico de la justicia transicional en Paraguay fue el acto de entrega del informe final de la Comisión de Verdad y Justicia, en agosto de 2008. De acuerdo al protocolo del acto, la Comisión debía entregar el informe a los titulares de los tres poderes del Estado. El presidente de la Corte Suprema de Justicia no pudo recibir el informe ni pronunciar su discurso de reconocimiento de responsabilidad y disculpas públicas, porque todo el auditorio, compuesto mayoritariamente por sobrevivientes, lo acalló con un agresivo abucheo que le obligó a abandonar el acto.

RECOMENDACIONES

→ El Ministerio Público y el Poder Judicial deben acelerar la investigación y el enjuiciamiento criminal de los crímenes de lesa humanidad, asegurando el deber de investigar de manera pronta, exhaustiva e independiente.

El Poder Judicial debe:

→ Incorporar el control de convencionalidad al juzgamiento de las acciones civiles resarcitorias relativas a crímenes de lesa humanidad, en particular, respecto de la observancia del principio de imprescriptibilidad de la acción civil.

El Poder Ejecutivo debe:

→ Asegurar la reparación pronta y oportuna de las víctimas de la dictadura, conforme a las normas vigentes, garantizando el desembolso de las indemnizaciones ya acordadas y pendientes de pago a favor de 2.231 víctimas directas, herederos y herederas.

→ Dotar de recursos financieros, humanos, técnicos y científicos adecuados al equipo de investigación, localización e identificación de personas desaparecidas.

Hugo Valiente

Abogado (Universidad Nacional de Asunción) y Máster en Derechos Humanos (Universidad Nacional de La Plata). Coordinador de investigación e integrante del equipo de litigio estratégico en la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

Contacto: hugo_valiente@hotmail.com

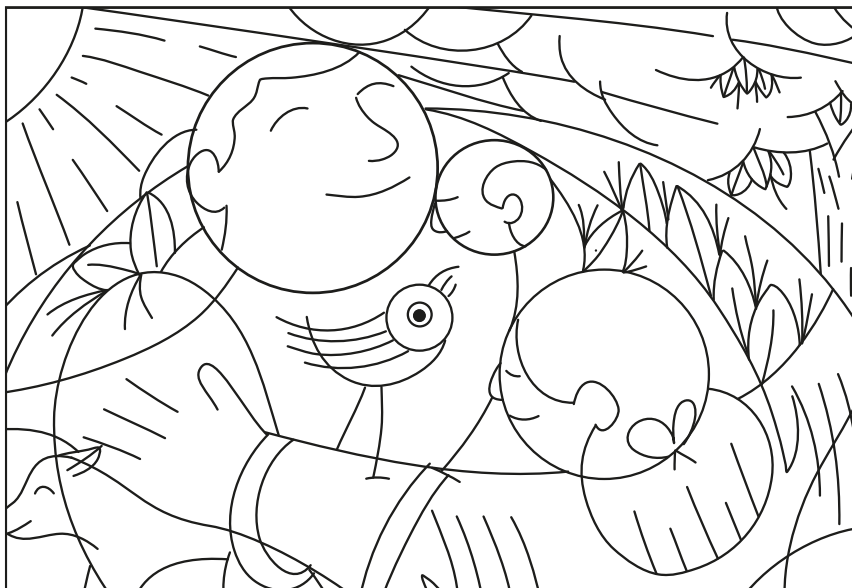
CAPÍTULO 6

USO DEL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES



DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICA FISCAL

Inversión fiscal del Estado: derechos vs. capital



El Estado paraguayo continúa postergando derechos fundamentales, a la vez que criminaliza las luchas por una vida digna, se congratula en foros internacionales de la persistencia de una política fiscal regresiva, que se constituye en obstáculo para el acceso a derechos por parte de la mayoría de la población. Así, los derechos humanos se convierten en servicios «focalizados», en un escenario de creciente disputa frente a los intereses del capital.

Palabras claves: *modelo de producción, estructura tributaria, deuda, presupuesto, privatización.*

Sarah Zevaco y Alhelí González Cáceres

SOCIEDAD DE ECONOMÍA POLÍTICA DEL PARAGUAY (SEPPY)

Se plantea en este artículo realizar un análisis de la política fiscal del Estado en el 2022, en cuanto a financiamiento de las acciones del Estado para garantizar derechos fundamentales que están actualmente vulnerados. Para ello, se toman como referencia principios y obligaciones de derechos humanos en política fiscal desarrollados por el Center for Economic and Social Rights (CESR)¹ y otras organizaciones que conforman la Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, así como los existentes en el marco legal del país.

SITUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL² EN EL 2022

La política fiscal define las prioridades de un Gobierno en tanto contempla la disponibilidad, distribución y el uso de los recursos con que el Estado cuenta para garantizar los derechos humanos y cumplir con Agendas con las cuales se compromete, como lo es la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, así como los planes estratégicos de los Ministerios, entes rectores de las políticas públicas.

Si Paraguay, como se plantea repetitivamente desde el Gobierno, es un país donde se tienen «excepcionales condiciones» para realizar «negocios prósperos y sostenibles»³, ¿cómo acompaña el Estado dicha creación de riqueza? Y, concretamente, ¿cómo reparte sus beneficios?

EL FINANCIAMIENTO DEL ESTADO HOY: IMPUESTOS Y DEUDA⁴

El financiamiento del Estado, es decir sus ingresos, son cada vez más dependientes de fuentes externas. En el 2022, el Presupuesto General de la Nación (PGN) se basa en las fuentes de financiamiento mencionadas en la tabla 1, con una fuerte predominancia de la Fuente 30 (recursos generados por las propias instituciones públicas y administrados por la propia entidad receptora, que pueden incluir ciertos préstamos, como la venta de bienes y servicios), frente a la Fuente 10 (recursos del Tesoro Público obtenidos mediante la recaudación de impuestos, ingresos no tributarios, venta de bienes, transferencias de capital, etc.) y la Fuente 20 (recursos obtenidos mediante pres-

1 Center for Economic and Social Rights et al., *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal* (Nueva York: CESR y otros, 2021), https://derechosypolitica.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

2 La política fiscal es el conjunto de políticas para la gestión del gasto y de los ingresos públicos. Comprende todas las técnicas a través de las cuales los Estados obtienen y asignan recursos: tributación, deuda pública, ingresos obtenidos por las empresas públicas, planeación macro-fiscal y todos los procesos asociados al ciclo presupuestario.

3 «Más de 20 representantes de Formosa, Argentina, participan del Foro de Inversiones en Paraguay», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 9 de septiembre de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/mas-de-20-representantes-de-formosa-argentina-participan-del-foro-de-inversiones-en-paraguay>

4 Lo abordado en este apartado contiene aspectos de dos trabajos realizados por la autora Sarah Zevaco para la organización Decidamos, en los meses de agosto a octubre de 2022, aún inéditos.

tamos, así como colocación de bonos, nacionales o internacionales, para financiar gastos de inversión pública en infraestructura e inversión social).

TABLA 1. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL PGN 2022

FUENTE	MONTO EN GS.	PORCENTAJE
Fuente 10	32.489.446.477.557	32%
Fuente 20	18.760.759.515.810	19%
Fuente 30	50.070.834.780.073	49%
Total	101.321.040.773.440	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022.

En la tabla 2 puede verse cómo se estructuraron los ingresos totales del Estado (es decir, los recaudados) hasta el año 2021, para la Administración Central (son parte de las Fuentes 10 y 30 del PGN).

**TABLA 2. INGRESO TOTAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL.
AÑOS 2018-2021 (EN MILLONES DE GUARANÍES)**

TIPO DE INGRESO	2018	2019	2020	2021
Ingreso tributario	23.137,1	23.577,3	22.739,0	26.409,3
Contribuciones sociales	2.114,0	2.126,0	2.443,2	2.777,6
Donaciones (Gobiernos extranjeros, organismos internacionales, otros)	1.747,0	1.524,8	1.442,5	1.832,1
Otros ingresos (regalías, rentas públicas, venta de energía y otros bienes y servicios)	5.535,9	6.404,7	5.869,1	6.082,9
Ingreso total recaudado	32.534	33.633	32.494	37.102
% del PGN	42%	38%	32%	37%
EN % DEL PIB	2018	2019	2020	2021
Ingreso tributario	10,0	10,0	9,5	9,6
Contribuciones sociales	0,9	0,9	1,0	1,0
Donaciones (Gobiernos extranjeros, organismos internacionales, otros)	0,8	0,6	0,6	0,7
Otros ingresos (regalías, rentas públicas, venta de energía y otros bienes y servicios)	2,4	2,7	2,4	2,2
Ingreso total recaudado	14,1	14,2	13,5	13,5

Fuente: Ministerio de Hacienda, Situación Financiera de la Administración Central (SITUFIN), 2022.

Estos datos nos muestran la precariedad del sistema de recaudación del Estado. Existe una presión tributaria inferior al 10% en estos últimos años e ingresos que, en su totalidad, para la Administración Central, son inferiores al 15% del PIB y presentan una tendencia a decrecer.

Los impuestos

La estructura del sistema tributario paraguayo descansa sobre cuatro grandes características, que sufrieron poco o ningún cambio desde el 2002: la baja presión tributaria, la desigualdad tributaria, la elevada incidencia de los impuestos indirectos y la alta elusión y evasión impositiva.

Ello se da en un contexto de desigualdad de distribución de los ingresos, lo cual es un verdadero reflejo de la repartición de la riqueza. El ingreso promedio no alcanza el salario mínimo y el 40% de la población más rica se lleva el 71% del ingreso nacional⁵.

La estructura tributaria paraguaya depende altamente del consumo de la población. El IVA asegura más del 50% de las recaudaciones tributarias y, en general, los impuestos indirectos en los últimos años representan entre el 60% y el 68% de las recaudaciones. En particular, los impuestos a la propiedad (impuestos inmobiliarios, cobrados por los municipios) representan solamente el 1,24% de todos los ingresos fiscales. La regresividad del sistema tributario paraguayo es global.

Características del sistema tributario

1. **Casi nulo aporte tributario de las *commodities* agrícolas.** Es el sector de mayor crecimiento en cuanto a ganancias e inversión (40% al 50% de ganancia), y líder del crecimiento del PIB. En el informe *La Soja al Cuello 2021*⁶ se actualizan los cálculos sobre los aportes tributarios del agronegocio⁷. El conjunto de estos sectores aportó un 1,80% del total recaudado a nivel nacional. Aportan por un 8,56% del impuesto a la renta, un número bajo, considerando, por un lado, que sus porcentajes de utilidades varían del 20% al 50% (según los años) y, por el otro, que los impuestos pagados (en su conjunto) en proporción a las ventas son mínimos (menos del 3%) en cuanto a la exportación de soja/maíz/trigo y de carne.
2. **Escaso aporte del Impuesto a la Renta Personal (IRP).** El único impuesto que planteaba mayor equidad tributaria genera, sin embargo, apenas el

5 INE, Encuesta Permanente de Hogares 2016; Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.

6 Sarah Zevaco, «Impuestos, el Minotauro del agronegocio», en *Con la Soja al Cuello 2021: Informe sobre agronegocios en Paraguay*, ed. Marielle Palau (Asunción: Base Investigaciones Sociales et al., 2021), 58-63, <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2021/11/SojaalCuello2021-WEB.pdf>

7 Se consideró para este análisis como sectores del agronegocio a: productores y exportadores de soja/maíz/trigo; productores y exportadores de aceite de soja/maíz; productores y exportadores de carne vacuna, porcina y de aves y exportadores de eucalipto.

0,8% de las recaudaciones y, si bien las tasas nominales del IRP van del 8% al 10%, lo que el 10% más rico de la población efectivamente aporta luego de hacer deducciones es un porcentaje muchísimo menor, inferior al 2%⁸. Un nivel casi igual paga el 10% de los contribuyentes con menor nivel de ingresos brutos declarados. Esto refleja la estructura tributaria sumamente desigual que existe en nuestro país.

3. **Alto gasto tributario**⁹. El gasto responde por el 1,63% del PIB¹⁰ (o el 4% del PGN), valores expresivos para un país que ya mantiene una carga tributaria baja. El gasto tributario se concentra en el IVA, justamente el principal impuesto recaudador del fisco, seguido de los impuestos a la renta empresarial.
4. **Elevada evasión fiscal**. En cuanto al IVA, el Ministerio de Hacienda plantea que «hay una evasión de aproximadamente entre el 30% y el 36%»¹¹. En cuanto a los impuestos a la renta, según el último informe disponible¹², la evasión es cercana al 50%¹³.

Medidas tributarias durante la pandemia

Durante la pandemia, el Gobierno postergó el pago del Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS) y el anticipo del Impuesto a la Renta Empresarial (IRE). Además, se tomaron medidas temporarias de reducción de impuestos a la importación:

- Régimen Especial del IVA a la importación y enajenación en el mercado local de determinados insumos médicos especiales a ser utilizados en el marco de la emergencia epidemiológica tales como: tapabocas, mascarillas, hipoclorito de sodio, batas químicas, gafas (anteojos) de seguridad, catéteres intravenosos periféricos, insumos para procedimientos arteriales y venosos, entre otros; aplicando la tasa del 10% sobre el 50% de la base imponible.

8 «Solicitud #57924. Datos detallados de recaudación de IRP», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 12 de octubre de 2022, en <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/57924>

9 Se definen los gastos tributarios como los recursos que deja de percibir el Estado por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria que enfrentan determinados contribuyentes en relación a un sistema tributario de referencia.

10 «Solicitud #58984. Detalle de las exenciones tributarias 2010-2021», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/58984>

11 «Operativos de control permitirán reducir nivel de evasión fiscal, afirma viceministro», *Agencia IP*, 9 de junio de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.ip.gov.py/ip/operativos-de-control-permitiran-reducir-nivel-de-evasion-fiscal-afirma-viceministro/>

12 Fernando Peláez Longinotti, *Estimación de la Evasión del Impuesto a la Renta Comercial, Industrial y de Servicios - IRACIS y del Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias - IRAGRO, 2014-2018* (Asunción: Ministerio de Hacienda, 2019).

13 «Solicitud #59135. Detalle de las exenciones tributarias 2010-2021», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/59135>

13 «Cultura de la evasión: en Paraguay son eludidos millones al año», *La Nación*, 6 de octubre de 2021, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/negocios/2021/10/06/cultura-de-la-evasion-en-paraguay-son-eludidos-billones-de-guaranies-por-ano/>

- Modificaciones al Régimen de Turismo que habilita el comercio electrónico bajo este régimen especial, con el fin de reactivar el comercio fronterizo.
- Los bienes afectados por las reducciones de impuestos a la importación (ISC¹⁴ e IVA) fueron los insumos médicos, los aparatos electrónicos y celulares (del 1% al 0,5%) y las bebidas alcohólicas (11% al 7%).
- Además, se reinstaló (hasta ahora) el crédito fiscal del 50% del IVA agropecuario (5%) a las agroexportadoras, medida que había sido suprimida en la última reforma de impuestos del 2019, y constituía el único —aunque mínimo— esfuerzo registrado en pos de que el sector de mayor ganancia en el agro aporte más al financiamiento del Estado.

La recaudación tributaria en concepto de IVA se redujo en un 0,12%, mientras que lo correspondiente al IRACIS sufrió una caída del -1,61%. La Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) registró una caída del 53,7% en las recaudaciones en el mes de abril del 2020, en comparación con el mismo periodo en el año 2019. La caída total en las recaudaciones de enero a junio de 2020 frente al mismo periodo del 2019 fue del -5,70%. Esta cifra no presentó gran variación en el histórico de recaudaciones, lo que permite dar cuenta del carácter regresivo de la estructura impositiva, profundizando aún más la carga sobre los sectores económicos más vulnerables durante la pandemia.

La deuda pública

La deuda pública, en particular la externa, creció de manera exponencial en los últimos años. Pero el examen del destino de la deuda y su estructura actual demuestran que los riesgos existentes vinculados al pago de la deuda tienen que ver con opciones políticas del Gobierno que son ajenas a las necesidades sanitarias.

Evolución de la deuda pública

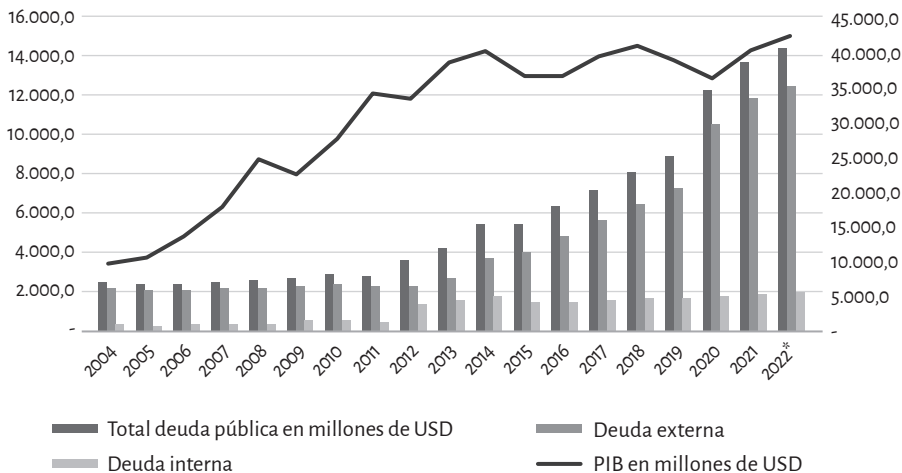
La deuda pública empezó a crecer de manera acelerada en 2013, luego del golpe parlamentario a Fernando Lugo (22 de junio de 2012). La causa principal de este crecimiento se centra en el aumento de la deuda externa, a través del uso de una novedosa —para los gobiernos paraguayos— herramienta de endeudamiento: los bonos soberanos.

La deuda total (a junio del 2022) es de 14.374 millones de dólares, con un 86,6% de deuda externa y 13,4% de deuda interna. La deuda externa se multiplicó por 5,5 desde el 2012, lo que significa un aumento del 456%.

14 Impuesto Selectivo al Consumo.

Desde el 2013, la deuda pública (en dólares, nominal) fue aumentando de manera más acelerada que el PIB, el cual fue creciendo a un ritmo más lento, con variaciones pequeñas en los últimos 10 años (gráfico 1).

**GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LOS MONTOS DE LA DEUDA PÚBLICA.
AÑOS 2004-2022 (EN MILLONES DE USD)**



* Hasta mayo.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Estructura de la deuda

Los bonos soberanos, instrumento de deuda emitida en el mercado internacional privado, constituyen la principal deuda: 55,29%. Los bonos son una herramienta de doble sentido: por un lado, son una fuente de financiación rápida, no sometida a negociaciones con organismos multilaterales ni a proyectos elaborados; por otro lado, son una herramienta en general el doble de cara o más que los préstamos internacionales multilaterales (tasas de interés del 4% al 7%, en promedio, cuando las tasas de los organismos multilaterales son en promedio del 2,3%), se emiten vía bancos privados y, en caso de falta de pago, los márgenes de negociación son más escasos: uno se enfrenta con tribunales o, en caso de poder realizarlo, vuelve a emitir deuda para saldar las cuentas. Dentro de los bancos y organismos multilaterales, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el que mayormente presta a Paraguay (20% del total de la deuda), seguido por la CAF¹⁵ (11%).

15 Anteriormente, Corporación Andina de Fomento, hoy Banco de Desarrollo de América Latina.

¿Qué financia la deuda?

La deuda financia en diferentes niveles a casi todas las instituciones del Estado. No obstante, es importante resaltar que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) es el destinatario de la mayor parte de la deuda externa, seguido por el Ministerio de Hacienda¹⁶. El MOPC fue el beneficiario privilegiado tanto de préstamos multilaterales como de bonos soberanos para obras públicas, las cuales fueron justificadas por la necesidad de infraestructuras para el agronegocio, principal motor del crecimiento del PIB en Paraguay, y por la creación de empleo que las obras generan. El Ministerio de Hacienda, por su lado, gasta la deuda en sus programas de administración y sirve de intermediario para la deuda desembolsada para las Gobernaciones (obras, principalmente). Además, es el ente que define y administra la deuda emitida con destino de pago de deuda, lo cual se da en escenarios de falta de liquidez en las finanzas públicas. Es preciso destacar que, debido al aumento de la deuda vinculada a la pandemia, la parte de la deuda emitida cada año para el pago de la misma pasó más desapercibida en los años 2021 y 2022. No obstante, la emisión de bonos soberanos tiene, desde el 2015, un destino considerable al pago de deuda: más del 50% cada año, llegando al 70% para el año 2021 (tabla 3).

**TABLA 3. BONOS SOBERANOS EMITIDOS PARA EL SERVICIO DE LA DEUDA.
AÑOS 2013-2021**

AÑOS	MONTO TOTALES BONOS SOBERANOS EMITIDOS (EN MILLONES DE USD)	MONTO PARA AMORTIGUACIÓN DEUDA PÚBLICA, ADMINISTRACIÓN DE PASIVO Y APORTES DE CAPITAL A ORGANISMOS INTERNACIONALES	PORCENTAJES DE LOS BONOS SOBERANOS EMITIDOS PARA PAGO Y ADMINISTRACIÓN DE DEUDA
2013	500	0	
2014	1.000	247	25%
2015	280	237	85%
2016	600	331	55%
2017	500	306	61%
2018	530	290	55%
2019	500	291	58%
2020	1.450	780	54%
2021	826	574	70%

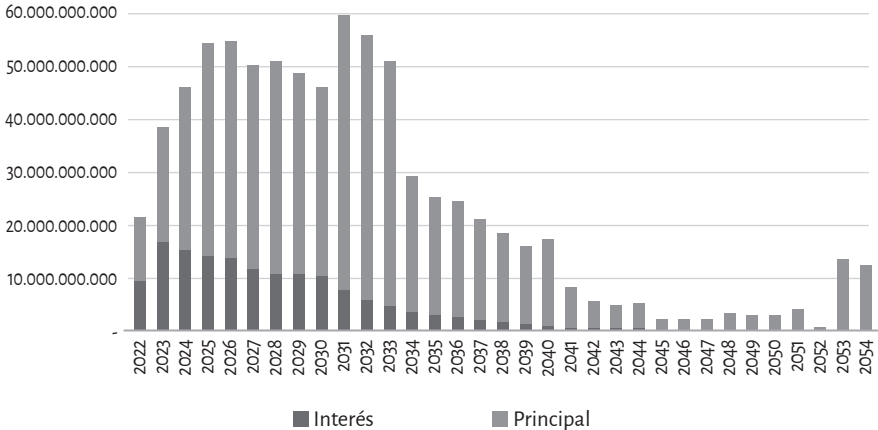
Fuente: Elaboración propia, según datos del Ministerio de Hacienda¹⁷.

¹⁶ Ministro de Hacienda, *Deuda pública*, 2022, <https://www.economia.gov.py/index.php/dependencias/direccion-de-politica-de-endeudamiento/estadisticas-y-publicaciones/deuda-publica>

¹⁷ Ministerio de Hacienda, *Bonos Internacionales en Cifras*, <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=859>

La proyección de la deuda es otro de los aspectos muy preocupantes. A partir del 2023, el reembolso de capitales irá en aumento (gráfico 2), en niveles considerables: montos que podrían llegar a representar más de 10 veces el monto actual de las recaudaciones tributarias, poniendo en riesgo la sostenibilidad de la deuda y reduciendo el espacio fiscal para financiar las políticas que requieren la garantía de los derechos.

GRÁFICO 2. PROYECCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA. A JUNIO DE 2022 (EN USD)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Riesgos del aumento de la deuda

El saldo de la deuda pública en 2021 alcanzó 3,5 veces el nivel de recaudación tributaria¹⁸, y fue aumentando desde el 2012. Es un índice de la dificultad que se tendrá para saldar la deuda.

Por otro lado, el coeficiente de servicio de la deuda/ingresos tributarios, que permite ver la capacidad de pago de un país del servicio de la deuda (la suma de intereses y capital) con los recursos internos tributarios, está llegando al casi límite de sostenibilidad: un 24% en el 2021¹⁹.

Además, desde 2018-2019, las reservas internacionales pasaron a ser menores que el saldo de la deuda. El neto descenso del coeficiente Reservas internacionales / Saldo de la deuda indica una posición de fragilización de la capacidad de pago.

Finalmente, la situación de la deuda pública en Paraguay, en un contexto de crisis económica y social (sin crecimiento del PIB en el 2022, inflación,

¹⁸ Fuente propia según datos de Hacienda.

¹⁹ Conforme a estudios presentados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), el rango límite para este ratio se encontraría entre el 25% y el 35%.

aumento de la pobreza, extrema informalidad de la población trabajadora, sistemas de educación y salud en crisis), presenta riesgos de sostenibilidad y de posibles recortes en las inversiones en salud, educación o infraestructura, necesarias para la calidad de vida y el desarrollo del país.

Los riesgos de las políticas de austeridad (recorte de los gastos públicos) se han visto anteriormente: aumento de la pobreza y disminución del acceso por parte de la población a sus derechos fundamentales (salud, educación, tierra, agua, vivienda, vida digna). Por eso, la deuda pública debe orientarse a estos derechos y, principalmente, el Estado debe promover una política tributaria más justa, que permita elevar las recaudaciones a los sectores de mayor riqueza. El discurso oficial de que los que piden derechos y denuncian los incentivos tributarios a los sectores más pudientes del país se constituye en un «discurso hostil al sector productivo [que] no genera incentivo de oportunidades, ni incentivo de inversión en los impuestos que generan esas inversiones»²⁰, es una falacia. Los impuestos a las grandes riquezas no existen, las megainversiones son apoyadas con dinero público, el Ministerio de Hacienda no da información de recaudación de impuestos por niveles de rentas, cuando los pobres figuran en internet con dirección y número de cédula. La nula transparencia sobre la riqueza, asociada a la corrupción y la fragilidad de las condiciones laborales, hace que los derechos fundamentales corran el riesgo de ser sectorizados, tercerizados y, finalmente, privatizados.

UN ESTADO CON RESTRICCIONES PARA GARANTIZAR DERECHOS

En un contexto de crisis internacional, con tendencia hacia la agudización de las contradicciones que derivan de la propia estructura productiva, el escenario económico y político paraguayo no se presenta muy distinto a las turbulencias que han tenido lugar en la región, en la que los sistemas de protección social han venido siendo desmantelados, y las luchas sociales en la búsqueda de garantizar derechos fundamentales han sido objeto de sistemática criminalización y deslegitimación.

El agravante para el caso paraguayo estriba en un modelo económico cuya mera existencia exige mayores niveles de dependencia de mecanismos, como el endeudamiento público, para poder garantizar las ganancias de los grandes grupos empresariales, cumplir con compromisos contraídos con acreedores internacionales y sostener la estructura prebendaria del Estado. En este escenario, es lícito preguntarnos respecto a qué derechos puede garantizar un Estado no solo con graves problemas de financiamiento, sino, esencialmente, un Estado al servicio de las élites, mientras reprime a las mayorías trabajadoras, cuyos derechos fundamentales se ven constantemente amenazados.

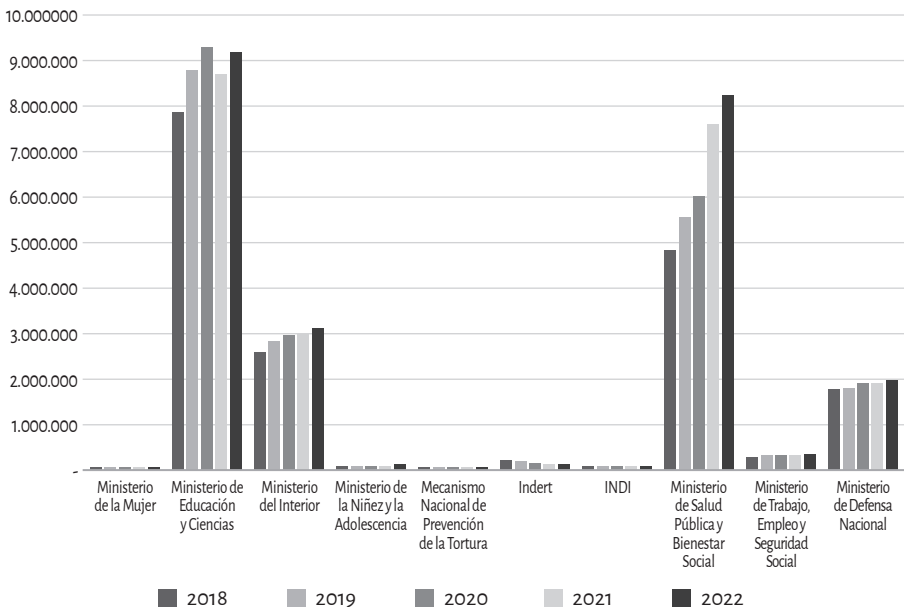
20 «Abdo cree que discursos irresponsables y hostiles podrían desalentar inversiones», *Última Hora*, 8 de septiembre de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/abdo-crea-que-discursos-irresponsables-y-hostiles-podrian-desalentar-inversiones-n3022390.html>

La disputa por los derechos ante las exigencias del capital

En las sociedades capitalistas, el acceso a derechos fundamentales se encuentra mediado por la disputa entre el interés económico de las élites por aumentar su capital y los derechos de la mayoría de la población trabajadora. Esta disputa responde a la propia dinámica del modelo productivo y a los intereses de las élites gobernantes, los cuales se ven reflejados en el presupuesto público, pues este no solo da cuenta de la asignación de recursos del Estado sino, principalmente, da cuenta de sus prioridades o, lo que es lo mismo, a qué sectores de la sociedad decide proteger y a cuáles dejar a su suerte.

En el último quinquenio, más allá de que Educación y Salud sigan siendo prioridad en cuanto a gasto social, hemos observado una disminución del presupuesto total asignado a instituciones como el Instituto de Bienestar Rural y de la Tierra (Indert), el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y el Ministerio de la Mujer, tal como puede apreciarse en el gráfico 3. Esto es contrario al mandato internacional de salvaguardar los derechos destinando el máximo de los recursos disponibles para su promoción y protección, arriesgando las posibilidades de una vida digna y de lo establecido en la propia Constitución de la República, que define al Estado paraguayo como un Estado social de derechos.

GRÁFICO 3. ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL PERIODO 2018-2022
(EN MILLONES DE GUARANÍES)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

El Estado paraguayo presenta grandes deficiencias que le impiden garantizar los derechos de sectores en mayores condiciones de vulnerabilidad, como lo son las poblaciones rurales, campesinas e indígenas, especialmente las mujeres y los niños, las niñas y los adolescentes. La caída en la asignación presupuestaria genera restricciones cada vez mayores para dar respuesta a las graves problemáticas sociales que derivan de la concentración extrema de la tierra. De hecho, si observamos los años en los que ha empezado a visualizarse una tendencia hacia el decrecimiento de la asignación presupuestaria, coinciden con los años en los que los desalojos forzosos a comunidades rurales, fundamentalmente indígenas, han cobrado mayor impulso y violencia hacia mujeres, niños y niñas, y junto con ello, el aumento sostenido de la vulneración de sus derechos.

Por otra parte, el aumento de casos de feminicidio e intentos de feminicidio en los últimos años²¹ es evidencia empírica de la debilidad del Estado para garantizar la disposición de recursos suficientes para los programas de prevención y contención de las víctimas de la violencia de género en todas sus expresiones. El bajo presupuesto de un ente que tiene a su cargo la implementación de políticas contra la violencia de género en el país limita su gestión en tanto la institución carece de los recursos suficientes para dar contención a las víctimas de violencia de género en general y de los feminicidios en particular. De los Gs. 32.447 millones asignados a esta cartera de Estado en el año 2018, de por sí insuficientes, en el PGN del 2022 tan solo se le asignó un presupuesto total de Gs. 20.091 millones, de los cuales el 70% (equivalente a Gs. 14.243 millones) ha sido destinado a funciones administrativas, como pago de salarios, gastos de representación, entre otros. Estas opciones se realizan en detrimento de la promoción de las políticas, de la prevención de la violencia hacia las mujeres y de la atención integral a las víctimas, en donde para este rubro tan solo se asignaron Gs. 2.852 millones en el 2022, en plena curva ascendente de los feminicidios y otras formas de violencia hacia las mujeres.

El caso de la niñez y adolescencia no dista mucho del anterior y es quizás aún más alarmante, dado el aumento de casos de abusos y violencia hacia niñas, niños y adolescentes que se han registrado tanto durante la pandemia como pospandemia. En este sentido, la ausencia de recursos económicos suficientes imposibilita la capacidad de acción del Estado para movilizar su estructura en función de garantizar derechos y brindar contención y reparación a las víctimas²². Asimismo, en un escenario de creciente efervescencia de discursos de odio que instan a violentar derechos, la cruzada en contra de los enfoques de género y de derechos en el diseño de las políticas públicas encuentra terreno fértil en una sociedad en la que el Estado no solo no cuenta

21 Ver el artículo sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en este informe.

22 «Reportan 622 denuncias por abuso en niños y adolescentes en solo tres meses», *La Nación*, 4 de mayo de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/pais/2022/05/04/reportan-622-denuncias-por-abuso-en-ninos-y-adolescentes-en-solo-tres-meses/>

con la capacidad de disputar la agenda pública y el sentido mismo de las políticas, sino que además tampoco le interesa disponer recursos para ello.

La inversión en niñez está lejos de ser suficiente. Si bien el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), de un presupuesto total de Gs. 70.019 millones asignados en el 2018 —mientras aún dependía del presupuesto de la Presidencia—, pasó en el año 2022 a Gs. 94.693 millones, la inversión sigue siendo extremadamente baja, fundamentalmente cuando de la niñez y adolescencia indígenas hablamos, a quienes solo se destina el 0,4% del presupuesto del MINNA. Esto representa una asignación en promedio por mes de solo 31 millones de guaraníes para atender a este grupo en específico de población de niñas, niños y adolescentes²³. Tampoco es suficiente el aumento del presupuesto para hacer frente al problema que representa el hecho de que se tiene cerca de 935.775 niñas, niños y adolescentes en el país en condición de pobreza en el 2021, es decir, el 12,9% de la población total, según la EPHC 2021 del Instituto Nacional de Estadística (INE), y un 16,4% de niñas, niños y adolescentes de entre 10 a 17 años desempeñando algún tipo de actividad económica²⁴.

Por otra parte, tenemos el acceso a la tierra como derecho fundamental, en tanto constituye un derecho habilitante que, al igual que los derechos a una vida digna, libre de violencia, para las mujeres, niñas, niños y adolescentes, también se encuentra amenazado, puesto que los recursos presupuestados para la adquisición y regulación de las tierras para los sujetos de la reforma agraria son cada vez menores, frente al aumento de los recursos destinados al aparato represivo del Estado.

Lo anterior se verifica en el hecho de que, en el año 2018, de los Gs. 184.979 millones, se asignaron Gs. 116.992 millones a los programas de acción, de los cuales tan solo Gs. 66.000 millones fueron destinados a la adquisición de tierras, terrenos y edificaciones, lo que representa tan solo el 35,6% del total presupuestado para el Indert. Para el año 2022, el presupuesto total de la entidad se redujo a Gs. 110.149 millones, de los cuales Gs. 20.877 millones fueron asignados para la adquisición de tierras, lo que representa apenas el 19% del presupuesto total. Resulta evidente que, para el Estado paraguayo, el acceso a tierras para las comunidades rurales, campesinas e indígenas no solo no constituye parte de sus prioridades, sino que, además, no lo considera como un derecho fundamental.

23 Sarah Zevaco, *Análisis del Presupuesto General de la Nación 2021 e inversión pública dirigida a pueblos indígenas en Paraguay, con énfasis en niñez y adolescencia* (Asunción: CDIA, 2021), <https://www.cdiaobserva.org.py/2022/08/23/analisis-del-presupuesto-general-de-la-nacion-2021-e-inversion-publica-dirigida-a-pueblos-indigenas-del-paraguay/> Acceso en octubre de 2022

24 Instituto Nacional de Estadística, *Principales Resultados de pobreza monetaria y distribución de ingreso - EPHC 2021, 2022*, https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/5626_Boletin_Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202021_INE.pdf

En la misma situación se encuentra el INDI, cuyo presupuesto total presenta una tendencia decreciente. Lo que se evidencia en el hecho de que, de los Gs. 81.832 millones presupuestados en el 2018, se pasó a Gs. 67.310 millones para el año 2022, teniendo una reducción del 18%. Del total presupuestado para la entidad, solo se destinaron Gs. 13.317 millones para la compra de tierras, lo que representa tan solo el 19% del presupuesto total.

El acceso a la tierra como derecho fundamental se ve negado para las poblaciones rurales, campesinas e indígenas, puesto que la estructura estatal se vuelca completamente a garantizar la propiedad privada de la tierra por encima de su función social, yendo incluso en contra del mandato constitucional que estipula la prevalencia de la función social de la tierra por encima de la económica.

Por otra parte, la expansión relativa del presupuesto para Salud y Educación es más bien engañosa, dado que, si bien son las dos instituciones con mayores recursos, estos aún son insuficientes para garantizar los derechos fundamentales que representan. El Paraguay continúa situándose entre los países que menos invierte en estos sectores. De hecho, es el segundo país con la inversión más baja en educación, solo por debajo de Guatemala, con una inversión del 3% del PIB, por debajo del 6% que mantiene la región. Con relación al gasto en salud, si bien durante la pandemia tuvo lugar un aumento considerable del presupuesto, el gasto de bolsillo es aún bastante elevado en comparación con otros países de la región. En Paraguay, el gasto de bolsillo en salud fue del 54,1% en el año 2014, lo que representó una ligera reducción frente al 61,7% registrado en el 2009²⁵.

En suma, derechos humanos fundamentales como el acceso a la tierra, salud, educación y a una vida digna, libre de violencia, son derechos que se encuentran en disputa frente a los intereses de las élites empresariales que encuentran en el deterioro masivo de las condiciones de vida de la población la clave para el éxito de su modelo económico.

CONCLUSIONES

El sistema tributario juega un papel central en la redistribución de la riqueza y en las posibilidades de desarrollo económico y social, atendiendo a su rol como potenciador de determinadas actividades económicas en detrimento de otras. La política tributaria, junto a otras herramientas de políticas económicas de las que disponen los Gobiernos, son fundamentales en la búsqueda del bienestar común y la construcción de Estados más eficientes y sociedades más equitativas. La política tributaria es también la depositaria de la

25 Gerardo Benítez, *Paraguay: Distribución del Gasto en Salud y Gastos de Bolsillo. Principales resultados* (Asunción: CADEP, 2017), chrome-extension://efaidnbmnnniibpccajpcgiclfefndmkaj/http://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Gastos-de-bolsillo-en-salud-OK.pdf

confianza en un Estado redistributivo, en caso de tener un sistema progresivo (donde el que tiene más aporta más), y democrático. En caso contrario (como el paraguay), el sistema regresivo alienta una absoluta desconfianza en un supuesto Estado «democrático» al obligar a los más pobres a tributar al mismo nivel que los más ricos, y seguir sin acceso a derechos.

De este modo, el Presupuesto General de la Nación, fuertemente condicionado por la capacidad de recaudación del Estado, no solo refleja los destinos de la inversión pública, sino que expresa, en realidad, cuáles son las prioridades del Gobierno ante las problemáticas sociales que afectan al conjunto de la población. Evidencia también cómo planea el Estado resolver —o no— el problema de la desigualdad en el acceso a la tierra, la violencia estructural hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes, el acceso a la salud y educación, entre otros.

Un Estado con las características del paraguay presenta importantes restricciones económicas para cumplir con su función social de garante y promotor de derechos, pues el éxito de las políticas públicas no solo exige mayores recursos disponibles en forma sostenible, sino también requiere del desarrollo de capacidades técnicas estatales capaces de generar una burocracia estatal eficiente y profesionalizada, que sirva de contrapeso frente a los diferentes mecanismos de captura que operan en favor de las élites.

La actual estructura de financiamiento del Estado, con base en un sostenido e insostenible endeudamiento externo, una baja presión fiscal y la voluntad expresa de no establecer gravamen a las rentas y ganancias de los más ricos, contiene en sí misma la negación de derechos fundamentales, pues los márgenes fiscales existentes no permiten ampliar los recursos que requiere la implementación eficiente de políticas públicas que busquen garantizar el acceso a la tierra, salud y educación.

Por consiguiente, se impone la necesidad de impulsar una reforma tributaria que aporte justeza al régimen impositivo, así como la necesidad de superar un modelo económico irracional e insostenible basado en el extractivismo, el elitismo y la sistemática vulneración de derechos humanos fundamentales.

RECOMENDACIONES

- La transparencia por parte del Estado en la recaudación de todos los impuestos, en función a niveles de renta personal y corporativa.

- Un debate nacional sobre las prioridades de todos los sectores de la población que tienen sus derechos vulnerados, desde el derecho a la alimentación, el derecho a la tierra y el hábitat, hasta el derecho a la educación y la información. Este debate debe incluir el impacto de la inflación, los niveles de ingresos de las personas, su situación laboral y familiar: así como la pobreza es multidimensional, los derechos lo son a su vez.
- La exigencia al Ministerio de Hacienda de un análisis sobre cuánto se deja de recaudar y a quién con el gasto tributario y la evasión fiscal.
- Un debate nacional informado sobre la situación tributaria y la situación de la deuda.
- La implementación de reglas de separación entre políticos electos, sus familias y las contrataciones públicas.

Alhelí González Cáceres

Economista y presidenta de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). Doctoranda en Economía y Máster en Ciencias Sociales. Es docente e investigadora e integra el grupo de trabajo de CLACSO «Crisis y Economía Mundial». Sus líneas de investigación se relacionan con la renta de la tierra, crisis y acumulación de capital, y la estructura del mercado de trabajo.

Contacto: alhelicaceres@seppy.org.py

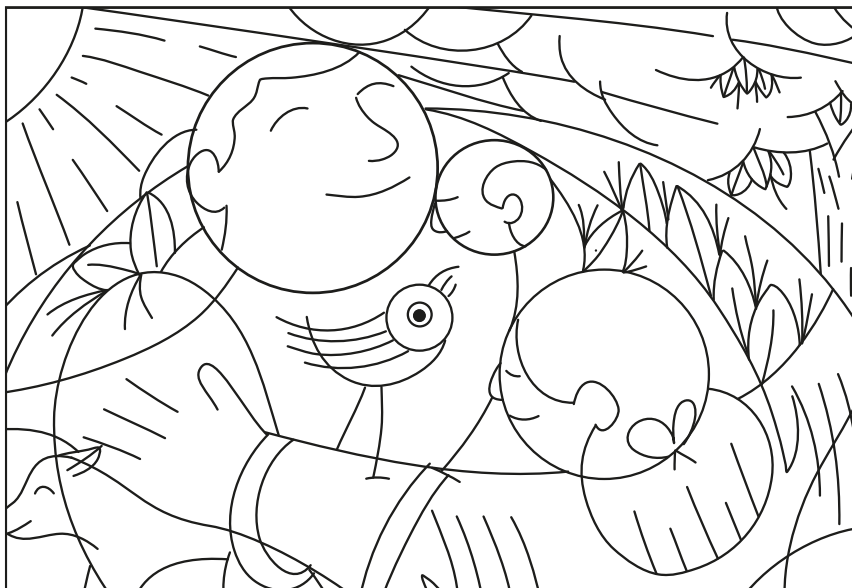
Sarah Zevaco

Economista (MBA) y fundadora de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). Trabajó en organizaciones internacionales, instituciones públicas y con organizaciones campesinas. Actualmente es investigadora de Base-IS en las problemáticas de alimentos, tierra, Estado y sociedad, modelo de producción e inversiones.

Contacto: sarahzevaco@gmail.com

DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN
Y SOBERANÍA ENERGÉTICA

Itaipú: palanca y no tranca al desarrollo



A meses de llegar a los 50 años del Tratado de Itaipú, se impone la necesidad de construir una estrategia nacional para posicionar temas centrales relacionados a la riqueza de la entidad. Ante una agenda de entrega, donde prevalecen los intereses extranjeros con anuencia de las autoridades paraguayas y sus aliados locales, se precisa una mirada política e integral sobre Itaipú y, con ello, avanzar hacia una recuperación de la soberanía nacional para la independencia y el desarrollo.

Palabras claves: *Itaipú, desarrollo, soberanía nacional, máximo de los recursos disponibles, libre determinación.*

Cecilia Vuyk y Sara Costa

CAMPAÑA ITAIPÚ ÑANE MBA'E

Este artículo tiene por objetivo analizar las principales acciones del actual gobierno y grupos aliados en este último año, haciendo asimismo un seguimiento a los eventos ocurridos en años anteriores. Al final, se exponen algunas recomendaciones en cuanto a los objetivos para una agenda patriótica, en función a los intereses paraguayos en Itaipú para el desarrollo integral, y en cuanto a las propuestas en cada uno de los puntos centrales que deben ser considerados hacia una recuperación de la soberanía en Itaipú para el desarrollo integral del país.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

ITAIPÚ A UN AÑO DEL 2023: ENERGÍA, FONDOS, TERRITORIO Y PODER

Tras analizar en detalle en el anterior informe¹ el rol histórico de Itaipú en el desarrollo del Paraguay, en esta edición se presenta el análisis alrededor de los elementos que constituyen toda la riqueza y potencial de Itaipú para el desarrollo:

- **Energía.** La producción acumulada de energía desde 1984 hasta el 31 de diciembre de 2021 ha sido de **2.830.959 GWh**, siendo la primera en generación a nivel mundial.
- **Fondos.** La facturación acumulada desde 1985, relacionada a la prestación de servicios de electricidad, totaliza, al 31 de diciembre de 2021, **USD 97.331,7 millones**. Para fines del 2022, este monto ascendería a un poco más que USD 100.000 millones.
- **Territorio.** Cuenta con **1.350 km²** inundados (embalse) y **43.044 ha** de reservas forestales, siendo un territorio bañado por abundante caudal hídrico, suelo fértil y localización estratégica en la zona de la Triple Frontera.
- **Poder.** Posee una estructura jurídico-política comprendida por el cuerpo central del Tratado, su Anexo A (estatuto), Anexo B (descripción de instalaciones y obras auxiliares) y Anexo C (bases financieras y de prestación del servicio de electricidad).

Ahora bien, en estos 49 años desde la firma del Tratado y 38 años de generación de energía —iniciada el 5 de mayo de 1984—, ¿quiénes han sido los principales beneficiarios de la riqueza producida? ¿Y cuáles las posibilidades de desarrollo que se abren con una recuperación integral de Itaipú? Resumimos las respuestas en el cuadro 1.

1 Cecilia Vuyk, Guillermo Achucarro y Sara Costa, «Itaipú 2023: Oportunidad histórica para el desarrollo», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 505-524.

CUADRO 1. BENEFICIARIOS Y POSIBILIDADES DE DESARROLLO DE ITAIPÚ

	ENERGÍA	FONDOS	TERRITORIO	PODER
BENEFICIARIOS	Grandes empresas brasileñas y extranjeras asentadas en Brasil, principales usuarios del 92% de la energía generada por Itaipú, que fue en parte vendida y en parte cedida obligatoriamente al Brasil.	Los grandes bancos acreedores de la deuda contraída originalmente para la construcción de la represa, la cual constituye aproximadamente 60% del destino de los fondos generados por la entidad a la fecha, y que se sigue pagando hasta hoy.	Junto con el uso del embalse para la generación de energía —territorio cedido <i>de facto</i> al Brasil bajo la figura del «condominio»—, se cuenta con información del usufructo ilegal del territorio para comercio ilícito, narcotráfico y contrabando.	La gobernanza establecida en el Tratado ha representado un manejo por fuera de los Estados parte, sin control ni transparencia, y ha garantizado la primacía de los intereses extranjeros, expresados en el direccionamiento y aprovechamiento de la energía, los fondos y el territorio.
POSIBILIDADES	Electrificar todo el país. Avanzar en el uso local de la energía para la generación de industria nacional, cadenas de valor locales y transporte eléctrico. Potenciar la generación de nuevas fuentes de energía en el país. Comercializar desde el sector público la energía paraguaya de Itaipú.	Destinar los fondos generados en Itaipú al desarrollo nacional y local en las áreas estratégicas de producción, industria, energía, educación, salud, ciencia, tecnología, políticas sociales, entre otros, aumentando la cuantía de los fondos a partir del cese del pago de la deuda y la optimización de los gastos de la entidad.	Delimitar el territorio de frontera, restituir sus tierras ancestrales a las comunidades indígenas desplazadas por la represa, recuperar el territorio cedido bajo la figura de condominio y destinarlo a la defensa nacional y a la reforma agraria.	Establecer la toma de decisiones por parte de cada Estado en sus respectivos órganos institucionales, ingresar el presupuesto de Itaipú - lado paraguayo al Presupuesto General de la Nación, auditar sus cuentas y transparentar sus informaciones.

Fuente: Elaboración propia en base a investigaciones y trabajo de análisis de la Campaña Itaipú Ñane Mba'e - Por la soberanía nacional².

2 Vuyk, Achucarro y Costa, «Itaipú 2023: Oportunidad histórica...

SIN ESTRATEGIAS Y CON LA POLÍTICA DE HECHOS CONSUMADOS

A lo largo de este año 2022, la acción del Gobierno y sus aliados (locales y extranjeros) ha estado marcada por la ausencia de una estrategia nacional pública en materia de Itaipú, mientras avalaba la consumación de hechos claves que representaron una pérdida de posiciones favorables para el 2023 y el desarrollo.

La posición poco clara y la debilidad respecto a la política exterior del gobierno de Mario Abdo se hicieron evidentes este 2022. En mayo juró su quinto canciller, Julio César Arriola. Contrariamente a lo que dijo su antecesor, el nuevo ministro de Relaciones Exteriores sostuvo que el Paraguay seguía firme en su interés de adelantar las negociaciones³.

El 27 de julio del corriente, el canciller y su equipo técnico fueron convocados por la Comisión Nacional para el Estudio y Acompañamiento de las Negociaciones de la Revisión del Anexo C del Tratado de Itaipú⁴ para brindar un informe sobre la situación de las negociaciones. Arriola reportó el proceso institucional llevado adelante por el Gobierno, con la Comisión Asesora Ad Honórem, el Equipo Negociador⁵, los Grupos de Trabajo y el GAS⁶. Mencionó, como puntos posibles a ser revisados, la compensación de cesión de energía, la actualización de los valores de *royalties* y de resarcimiento de cargas de administración y supervisión, los plazos del cronograma de contratación y los posibles nuevos componentes o conceptos dentro del Anexo referido como nuevas inversiones, fondos especiales o similares. Sostuvo que para

- 3 «El canciller dio a entender que sería ya el próximo gobierno el que negocie la revisión del Anexo C», *ABC Color*, 25 de julio de 2021, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/07/25/el-canciller-dio-a-entender-que-seria-ya-el-proximo-gobierno-el-que-negocie-la-revision-del-anexo-c/> - y en noviembre de 2021. «Nosotros le vamos a dar todos los insumos al próximo gobierno, dice el canciller sobre revisión del Anexo C de Itaipú», *La Nación*, 25 de noviembre de 2021, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/politica/2021/11/15/nosotros-le-vamos-a-dar-todos-los-insumos-al-proximo-gobierno-dice-el-canciller-sobre-revision-del-anexo-c-de-itaipu/>.
- 4 Esta Comisión fue creada por el Congreso Nacional a través de la Ley N.º 6401/2019 tras el escándalo del Acta Secreta en el 2019. La Comisión se compone por ocho miembros titulares y ocho suplentes de ambas cámaras, y tres representantes —titulares y suplentes— del Parlamento del Mercosur (Parlasur). Al respecto de la composición de esta Comisión, ver comunicado lanzado por la Campaña Itaipú Nane Mba'e: <https://bit.ly/3UbCy2D>
- 5 Dentro del portal habilitado en la página web de la Cancillería, se siguieron publicando fascículos con documentos de los Grupos de Trabajo del Equipo Negociador, llegando a 7, y habiéndose publicado tres en el presente año (el 5 en marzo, el 6 en mayo y el 7 en agosto de 2022), sin haberse completado aún la publicación completa de los 56 documentos de trabajo mencionados por Cancillería. Los documentos analizan diversos componentes y escenarios, y elaboran recomendaciones sobre los temas analizados. Sin embargo, en tanto los mismos son recomendaciones de los GT, se carece de información sobre su incorporación efectiva a una estrategia nacional, y cuáles de las distintas propuestas presentadas serían las encaminadas. Dichos documentos se encuentran en: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Revisión del Anexo*, <https://www.mre.gov.py/index.php/revision-del-anexo-c-del-tratado-de-itaipu>
- 6 El GAS fue constituido a inicios del 2021 en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores para analizar la documentación elaborada por los Grupos de Trabajo del Equipo Negociador, y entregada a Cancillería el 1 de febrero de 2021. Su última (vigésima) reunión fue el 19 de abril del corriente. «Grupo de Análisis y Seguimiento analiza coyunturas de cara al proceso de revisión del Anexo C de Itaipú», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 19 de abril de 2022, acceso el 14 de octubre de 2022, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/grupo-de-analisis-y-seguimiento-analiza-coyunturas-de-cara-al-proceso-de-revision-del-anexo-c-de-itaipu>. Para un análisis en detalle de dicho proceso institucional, ver Vuyk, Achucarro y Costa, «Itaipú 2023: Oportunidad histórica...

cada uno de estos tópicos «se tienen ejercicios y propuestas concretas desde el interés paraguayo, que se deberán llevar a la mesa de revisión con nuestro condómino», sin detallar, empero, qué considera el interés paraguayo y cuál sería la estrategia para lograrlo⁷. En esa ocasión, sin iniciarse oficialmente una negociación, ya se fueron tratando temas centrales que hacen a la cuestión de Itaipú⁸, como la tarifa y el presupuesto anual para el año 2022, claro ejemplo del *modus operandi* de este Gobierno y de la política de hechos consumados a favor del interés extranjero.

Por primera vez en la historia, la entidad binacional llegó a agosto del año en curso sin una tarifa ni presupuesto anual definido. Brasil se había mostrado desde un principio a favor de bajarla, aplicando la reducción automática que se daba con la disminución del costo del servicio de la deuda de la entidad, mientras que el Estado paraguayo se presentó con una falta de claridad en sus intenciones⁹. Por un lado, había considerado el escenario de una reducción, con la llamada «tarifa intermedia», desde ya mucho antes de iniciarse el proceso de definición del presupuesto de la entidad¹⁰. Por el otro, tras grandes denuncias y movilizaciones ciudadanas entre septiembre y octubre del 2021, pasó a presentar oficialmente la propuesta de manutención de la tarifa vigente —de 22,60 USD/KW por mes— hasta el 2023¹¹.

El Costo Unitario del Servicio de Electricidad de Itaipú para el año 2022 quedó finalmente establecido en 20,75 USD/KW por mes¹², una tarifa intermedia entre lo planteado por ambas Altas Partes, que representaba ya una baja en la tarifa en sí. Este resultado fue anunciado el 9 de agosto de 2022 por el Gobierno nacional como una conquista, cuando en la práctica constituyó una bajada de hecho, mostrando la prevalencia de los intereses brasileños por sobre los paraguayos, ante la ausencia de una estrategia nacional. En efecto, ante la anuencia de las autoridades paraguayas, Brasil ya estaba aplicando unilateralmente la reducción automática en el precio de la energía —pagando una tarifa «provisoria» de 18,95 USD/KW por mes por resolución

7 «Anexo C: Canciller brindó informe detallado de todo lo actuado para la defensa de los intereses nacionales y la soberanía energética», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 27 de julio de 2022, acceso el 14 de octubre de 2022, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/anexo-c-canciller-brindo-informe-detallado-de-todo-lo-actuado-para-la-defensa-de-los-intereses-nacionales-y-la-soberania-energet>

8 «Canciller y presidente de ANDE responden ante el Senado sobre Anexo C, inversiones eléctricas y tarifa de Itaipú», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 25 de julio de 2022, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/canciller-y-presidente-de-ande-responden-ante-el-senado-sobre-anexo-c-inversiones-electricas-y-tarifa-de-itaiyu>

9 «Anexo C: En menos de un mes "tenemos que tener una posición, asegura el canciller", *ABC Color*, 20 de junio de 2021, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/06/20/anexo-c-en-menos-de-un-mes-tenemos-que-tener-una-posicion-asegura-el-canciller/>

10 «Anexo C: El canciller reveló que inició revisión con Brasil», *ABC Color*, 27 de mayo de 2022, acceso el 9 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/05/27/anexo-c-el-canciller-revelo-que-inicio-revision-con-brasil/>

11 «Propuesta del país es mantener la tarifa», *La Nación*, 29 de noviembre de 2021, acceso el 8 de octubre de 2022, https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2021/11/29/propuesta-del-pais-es-mantener-la-tarifa/

12 «Directorio y Consejo de Itaipú definen la tarifa del servicio de electricidad para el ejercicio 2022», *Itaipú Binacional*, 9 de agosto de 2022, acceso el 8 de octubre de 2022, <https://www.itaipu.gov.br/es/sala-de-prensa/noticia/directorio-y-consejo-de-itaiyu-definen-la-tarifa-del-servicio-de-electricidad>

de su órgano interno, la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL), aplicada de forma retroactiva desde el 1 de enero de 2022—, mientras que las negociaciones entre ambas partes todavía seguían en curso¹³.

Los resultados de las negociaciones en el caso de la tarifa confirmaron una vez más la cesión de las autoridades paraguayas a los intereses extranjeros y usureros en Itaipú, mientras que los beneficios que resultan para la población paraguaya se reducen a migajas. Como lo representa el descuento del 25% en las facturas de electricidad para alrededor de un millón de usuarios de la ANDE por un periodo de 4 meses (septiembre a diciembre de 2022), y los ingresos adicionales de USD 220 millones para obras del fortalecimiento del sistema eléctrico e inversiones sociales, anunciados por las autoridades, que podrían ser mucho más amplios —tanto en monto como en cobertura y duración en el tiempo— si se contara con una estrategia integral y patriótica.

USO LOCAL DE LA ENERGÍA PARA EL INTERÉS EXTRANJERO

El Gobierno viene presentando la propuesta de potenciar el uso local de la energía eléctrica para generar un supuesto desarrollo «limpio» y que genere «mayor bienestar social». Para ello, la ANDE suscribió, a fines del 2021¹⁴, expresiones de interés con empresas extranjeras para el uso intensivo de energía.

Este año, tras anunciar la intención de abrir una licitación de 1.000 MW de potencia para su venta a interesados a nivel mundial a partir del 2023, la ANDE abrió la presentación de manifestaciones escritas de interés¹⁵ y se recibieron 23, por un total de 5.862 MW de potencia, es decir, más de cinco veces del monto que se pretende ofertar. Representantes de la ANDE manifestaron que estas acciones se enmarcan en la política del país de utilizar toda su energía en territorio nacional¹⁶.

Mientras las autoridades sostienen estar promoviendo el uso local de la energía y resaltan los fondos que se tendrían en inversiones del extranjero, poco debaten al respecto de la calidad de dichas inversiones en cuanto a su

13 «Anexo C: "Todavía no hay consenso", pero Brasil ya bajó su tarifa provisoriamente», *ABC Color*, 31 de marzo de 2022, acceso el 8 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/03/31/anexo-c-todavia-no-hay-consenso-pero-brasil-ya-bajo-su-tarifa-provisoriamente/>

14 En noviembre del año pasado, la ANDE suscribió expresiones de interés para el uso de bloques de energía con diversas empresas extranjeras, como la de capital inglés Atome Energy PLC, para la producción de hidrógeno verde; la canadiense Neogreen Hydrogen Corporation, también para la producción de hidrógeno verde; las empresas de capital italiano con FerSam Uruguay S.A. y Met Development S.P.A., para la producción de fertilizantes; y la australiana Fortescue Future Industries Pty Ltd. Al respecto, ver: «Itaipú: Un 2021 de lucha hacia un 2023 de soberanía», *Revista Acción*, noviembre de 2021, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://bit.ly/3T3BRak>

15 «ANDE anuncia licitación para venta de energía por 1.000 MW de potencia para 2023», *ANDE*, 29 de marzo de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=9724#YoNgcnbMJPY>.

16 «Interés de empresas en potencia de la ANDE suma 5.862 MW en total», *Última Hora*, 3 de junio de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/interes-empresas-potencia-ande-suma-5862-mw-total-n3004954.html>

contribución para la industria nacional, la producción y, en consecuencia, el desarrollo del país, así como la generación de nuevas fuentes de energía. Los rubros predominantes de las principales empresas que manifestaron su interés tras el llamado realizado en mayo de 2022, y con las que se han firmado acuerdos, tienen por objetivo disponer de la energía a bajo costo para fomentar la minería de criptomonedas, la producción de hidrógeno verde y fertilizantes¹⁷, y operaciones de centros de datos¹⁸.

Así, el llamado «uso local de la energía» se está basando esencialmente en la entrega de grandes bloques de energía a empresas de capital extranjero, para el fomento de rubros que no apuntan a generar cambios significativos ni en la matriz energética ni económica actual, sino una profundización del mismo proyecto económico que viene manteniendo al país en el atraso, extrayendo la energía eléctrica nacional para el usufructo de las empresas privadas, sin una transferencia tecnológica al país, con bajo nivel de generación de empleo y sin la promoción al desarrollo local de la industria.

En general, se trata de modelos productivos y(o) de negocios que hacen uso intensivo de la energía y que, por ello, pretenden instalarse en el país para aprovechar el bajo costo de la energía eléctrica, lo cual les permitirá seguir expandiendo sus ganancias. Esto configura un esquema ya muy conocido en otros sectores económicos del país que es el del extractivismo, donde las empresas extranjeras aterrizan en el país atraídas por las condiciones establecidas por el Gobierno que facilitan su instalación, como la exención de impuestos y el precio diferenciado de la materia prima barata, en este caso, la energía eléctrica; explotando los recursos/materia prima locales, y transfiriendo sus lucros al extranjero, sin generar inversiones que fomenten realmente el mercado interno, la producción y la tecnología en el país¹⁹.

17 El 3 de mayo, la ANDE firmó el primer contrato de prestación de servicios con la empresa Atome S.A. Paraguay, representante en el país de la empresa británica Atome Energy PLC, cuyo director ejecutivo es el exdirector de Itaipú James Spalding, vislumbrándose su rol de promotor del uso privado de la energía paraguaya de Itaipú para el interés extranjero. El objetivo de este acuerdo es apoyar la instalación de una planta de producción de hidrógeno verde y amoníaco que, a su vez, servirá para proveer al mercado agrícola y de fertilizantes de Paraguay y países de la región. Si bien este primer contrato firmado ha sido por 60 MW, el proyecto de esta empresa requeriría 400 MV de potencia. «ANDE y empresa Atome Paraguay suscriben contrato de prestación de servicios por 60 MW», ANDE, 4 de mayo de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=9843#YoNYzXbMJPY>. Información sobre el proyecto de la empresa Atome Energy PLC en Paraguay está disponible en la página web de la empresa: <https://www.atomeplc.com/projects/paraguay/>

18 En julio, la ANDE firmó contratos con otras dos compañías: Penguin Infrastructure S.A. para el suministro de 100 MV de potencia, que serán utilizados en un centro de datos de alto rendimiento. «ANDE y Penguin Infrastructure S.A. firmaron contrato de suministro de energía con una potencia de 100 MW», ANDE, 22 de julio de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=10160#YoXunnbMJPY>. Sobre el proyecto de la empresa, ver también: <https://www.penguin.digital/>; y Commons Py S.A. para el suministro de 100 MV de potencia, que serán utilizados en la instalación de una planta de producción de LED, transformadores, centro de datos y la administración de recursos digitales. «ANDE y la empresa Commons Py S.A. suscriben un contrato de prestación de servicios por 100 MW», ANDE, 22 de julio de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=10162#YoXwMXbMJPY>

19 Guillermo Achucarro y Lis García, *Energía y criptomonedas en Paraguay* (Asunción: TEDIC, 2022), <https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2022/09/Energia-y-criptomonedas-web.pdf>

En el caso de la producción de hidrógeno verde, por ejemplo, se pretende generar una nueva fuente de energía renovable empleando como principal fuente otra energía renovable (la hidroeléctrica), que históricamente nunca pudo ser utilizada de manera soberana en el país, a su vez, para orientarla al mercado internacional de hidrógeno verde²⁰.

En cuanto a las criptomonedas, se replica el mismo esquema de uso intensivo de la energía para un lucro y aprovechamiento de unos pocos. Este tema ha estado en auge en el debate nacional ante la urgencia de regular el alto nivel de uso, incluyendo el uso ilegal e informal, que se estaba dando de la energía para este fin²¹. Ante dicha situación, la ANDE ha planteado crear un «grupo de consumo intensivo» con su propia tarifa. Según declaraciones recientes del presidente del ente, Ing. Félix Sosa, se estima que este nicho representaría un total de ventas de hasta 300 MV²².

Con todo esto, se alza la alerta en torno al tope al que el país va llegando en cuanto al uso total de la energía generada estimado para la próxima década²³. Sin avanzar en las obras necesarias para generar nuevas fuentes de energía en el país, se podría llegar a un escenario donde será necesario importar energía del exterior en un país que prácticamente constituye una potencia energética. La situación se agrava ante la constatación de la disminución de la producción (oferta) de energía hidroeléctrica en los últimos años a raíz del impacto de los efectos del cambio climático, como las sequías extremas que impactan sobre los niveles de los cauces hídricos y, por tanto, sobre los niveles de producción de energía²⁴. Y también, como se mencionó, a partir del avance del uso de grandes bloques de energía en el país por parte de empresas extranjeras electrointensivas, incluso con tarifas diferenciadas.

20 «El hidrógeno verde: sus verdades y sus grandes mentiras», *Base Investigaciones Sociales - Informe Especial N.º 56 - Julio de 2021*, acceso el 20 de octubre de 2022, <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2022/07/Informe-especial-56-BASE.pdf>

21 A raíz de las pérdidas que esto ha estado representado para la ANDE, la entidad ha propuesto crear una tarifa especial para esta actividad. «ANDE propone una tarifa especial para minería de criptomonedas», *Última Hora*, 1 de agosto de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/ande-propone-una-tarifa-especial-minerias-criptomonedas-n3015578.html>

22 «Criptomonedas: ANDE creará nuevo "grupo de consumo intensivo" con su propia tarifa», *ABC Color*, 21 de septiembre de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/economia/2022/09/21/criptomonedas-ande-creara-nuevo-grupo-de-consumo-intensivo-con-su-propia-tarifa/>

23 Fundación Bariloche, *Prospectiva Energética de la República del Paraguay 2013-2040*, <https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/u15/PoliticaE.pdf>. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Prospectiva energética de Paraguay 2050* (Asunción, 2021), <https://www.undp.org/es/paraguay/publications/prospectiva-energetica-de-paraguay-2050>. «Eficiencia energética: un ahorro que beneficia a todo el país», *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, 1 de octubre de 2021, acceso el 12 de octubre de 2022, <http://bit.ly/3gBDtLc>

24 Recomendamos el análisis del ingeniero ambiental Guillermo Achucarro, miembro de la Campaña Itaipú Ñane Mba'ë: «Uso local de la energía en Paraguay», *ABC Color*, 7 de agosto de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/economico/2022/08/07/uso-local-de-la-energia-en-paraguay/>

EL BLANQUEO DE LA DEUDA CORRUPTA

El Gobierno nacional, así como las y los directivos y consejeros paraguayos en la entidad binacional no emitieron posición alguna sobre la ilegalidad de la deuda, no presentaron el informe a las instancias correspondientes y no reclamaron el cese del pago de la deuda ilegal, como corresponde a partir del informe existente²⁵ y de una posición en defensa del interés nacional²⁶. Al contrario, el director general de Itaipú - lado paraguayo, Manuel María Cáceres, la justificó. La Fiscalía, por su parte, no avanzó la investigación sobre el tema, sin contar a la fecha con ningún paso dado en esta dimensión.

Tampoco se tuvo en cuenta esto en las negociaciones sobre la tarifa energética para el año 2022, siendo que el pago de esta es uno de los componentes principales de la tarifa, según la fórmula vigente para su definición. Aprobaron a inicios de año la deuda como componente del presupuesto de la entidad para el 2022, con un pago de USD 1.442 millones, los cuales provienen de las familias paraguayas y brasileñas a través del pago del servicio de electricidad. En las últimas décadas, el pago del servicio de la deuda ha representado alrededor del 60% del destino de los fondos que ingresan a la entidad²⁷.

En lugar de seguir pagando esta deuda ilegal, cuyo valor para el año 2022 es de al menos seis veces el valor de las inversiones anunciadas por el Gobierno con la definición de la tarifa intermedia para este mismo año, se podrían direccionar estos fondos para inversiones de desarrollo. Una vez más, la ausencia de una estrategia nacional en Itaipú permite que los fondos sigan siendo utilizados para financiar soluciones coyunturales que no apuntan hacia un cambio estructural en nuestra matriz socioeconómica que asegure beneficios para toda la población en el corto, mediano y largo plazo.

Junto con todo ello, la entidad binacional creó un mecanismo de supuesta auditoría, pero real blanqueo, de la deuda de Itaipú: la Comisión Binacional de Cuentas de Itaipú²⁸, que aún no está vigente. Para hacerlo, deben ser aprobadas por el Congreso de Paraguay y el Congreso de Brasil, respectivamente.

25 La Contraloría General de la República (CGR) emitió su informe el 19 de julio de 2021. Contraloría General de la República, *Informe Final Examen Especial a la Deuda de la Entidad Binacional Itaipú*, Res. CGR Nros. 394/09 y 524/20, 2021, <https://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-de-auditoria/file/29297-informe-final-examen-especial-a-la-deuda-de-la-entidad-binacional-itaipu-res-cgr-nros-394-09-y-524-20>

26 «Carta abierta a las autoridades y a la ciudadanía de bien de la República del Paraguay» [Facebook], Itaipú Ñane Mba'e (@itaipunanembae), 11 de agosto de 2021, <https://www.facebook.com/itaipunanembae/photos/pcb.2309649379195098/2309649245861778/>

27 Sara Costa y Cecilia Vuyk, «La dominación extranjera y la lucha por la soberanía nacional: El caso de la deuda de Itaipú», *Boletín del Grupo de Trabajo Energía y Desarrollo Sustentable de CLACSO N.º 4* (2021), 44-67, https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/03/V2_Energia-y-Desarrollo-Sustentable_N4.pdf

28 «Paraguay y Brasil intercambian notas reversales sobre la creación de la Comisión Binacional de Cuentas de Itaipú», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 5 de noviembre de 2021, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/paraguay-y-brasil-intercambian-notas-reversales-sobre-la-creacion-de-la-comision-binacional-de-cuentas-de-itaipu>

La Comisión creada cuenta con dos puntos claves: por un lado, mantiene en el carácter binacional la fiscalización y auditoría de las cuentas de la entidad, blindando con ello a la entidad de la acción soberana de los Estados, es decir, la Contraloría General de la República no podrá auditar ni fiscalizar a la entidad; y, por el otro, sostiene que, una vez en vigor, la Comisión podrá auditar las deudas de los últimos cinco años, dejando con ello blanqueadas las deudas anteriores de la década de 1970 en adelante, que se constituyen en el grueso de la deuda corrupta e ilegal de la entidad.

LA BINACIONALIDAD: UNA ENTIDAD POR ENCIMA DE SUS DUEÑOS

La falta de transparencia, el blanqueo de las cuentas sucias de la entidad y el blindaje del manejo por fuera de los Estados han sido otros puntos de avance de este año, yendo en contracorriente a la recomendación y necesidad de construir un nuevo esquema de manejo de Itaipú, basado en la soberanía y la transparencia.

El carácter jurídico binacional de la entidad ha sido utilizado nuevamente como escudo para negar acceso a la información pública, lo que este año le ha valido una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por ocultar información²⁹. La Sociedad de Comunicadores del Paraguay (SCP) realizó una demanda en los estrados judiciales a la entidad por acceso a la información pública, luego de que esta rechazara brindar información sobre la actuación de los consejeros paraguayos en el Consejo de Administración de la entidad. Primeramente, la SCP acudió a las instancias judiciales nacionales, habiendo ganado en una primera instancia, luego perdido en segunda instancia, y en tercera instancia, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia rechazó el pedido *in limine litis*³⁰.

La nota de negativa de la entidad binacional al pedido de información pública realizada por la SCP en este caso paradigmático reza que «la doctrina y la jurisprudencia niegan el carácter público de la información de Itaipú, en razón de su naturaleza jurídica binacional», y que «la información y los documentos de Itaipú Binacional pertenecen a la propia entidad, y, por consiguiente, no se hallan a libre disposición de terceros interesados ni de organismos estatales». Continuando en esa línea, la nota Ref. E/DP.PY/004/2021 alude que «los Tratados Internacionales están por encima de las leyes nacionales, por lo que

29 «El silencio que lleva a Itaipú a una histórica demanda internacional», *ABC Color*, 15 de mayo de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/economico/2022/05/15/el-silencio-que-lleva-a-itaipu-a-una-historica-demanda-internacional/>

30 «Sociedad de comunicadores demandó a Itaipú ante la CIDH por ocultar información», *ABC Color*, 3 de mayo de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/05/03/sociedad-de-comunicadores-demando-a-itaipu-ante-la-cidh-por-ocultar-informacion>

el presente pedido de información dependerá exclusivamente del estudio, juicio y resolución de las altas partes»³¹.

Mismo argumento esgrimió nuevamente la Defensoría General de Itaipú en nota del 29 de agosto del corriente, en la cual niega a dos académicos el acceso a información solicitada sobre los gastos de explotación. Repite que Itaipú es una persona jurídica de derecho internacional y que, por su doctrina y jurisprudencia, la información de Itaipú no es de carácter público, siendo esta pertenencia de la propia entidad.

En esta ocasión, la argumentación de las autoridades de Itaipú fue más allá, planteando que Itaipú cuenta con «capacidad para producir actos propios, **independientemente de la voluntad de los Estados contratantes**», y sostiene que «conforme al artículo 137 de la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales se encuentran por encima de las leyes nacionales»³².

De esta forma, la entidad expresa en documentos oficiales, y acciones consecuentes con ello, el rol que la binacionalidad como naturaleza jurídica cumple, al crear una institución por encima de sus mismos dueños, y fuera del control de estos. A su vez, la binacionalidad ha continuado siendo el esquema de blindaje para garantizar los intereses extranjeros en el manejo de la entidad. La tarifa del año 2022, así como el tema de la deuda son ejemplos de esto.

Junto con la negativa al acceso a la información pública, la entidad continuó este año sin ingresar el presupuesto de Itaipú - lado paraguayo al Presupuesto General de la Nación, y manejando el mismo fuera del Estado parte.

Así, la naturaleza jurídica de la entidad, a la par de seguir negando información pública, se constituye en el entramado que permite blindar a la entidad del manejo por parte de sus legítimos dueños: los soberanos de cada Estado parte, siendo una entidad por encima de ellos. Este esquema es el elemento central que garantiza los intereses que buscan seguir manteniendo cautiva la riqueza de Itaipú en detrimento del desarrollo integral.

TERRITORIO PARA EL NARCOTRÁFICO Y CONTRABANDO

El control territorial es la base de la dominación extranjera en Itaipú. A lo largo de este 2022, el mismo se ha profundizado, estando ausente de los debates públicos y de la agenda de los Estados, no siendo colocado dentro de

31 «Itaipú se opone a dar información sobre decisiones de consejeros», *Última Hora*, 30 de abril de 2021, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/itaipu-se-opone-dar-informacion-decisiones-consejeros-n2938479.html>

32 «Itaipú niega otra vez datos de la entidad por ser binacional», *ABC Color*, 31 de agosto de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.abc.com.py/economia/2022/08/30/otra-vez-itaipu-niega-datos-de-la-entidad-por-ser-binacional/>

los puntos a ser contemplados en una posible posición nacional en torno a Itaipú.

De hecho, en diversas ocasiones de confrontación a las autoridades en torno a este punto, las mismas han defendido el condominio y el manejo binacional del territorio, sin dar cuenta de la evidencia existente respecto al manejo ilegal del territorio compartido y de frontera, y sin dar solución a la restitución de las tierras a las comunidades indígenas despojadas³³.

Pese a los datos difundidos por la investigación periodística del diario Última Hora³⁴, la Fiscalía no ha actuado de hecho a la fecha. Las Fuerzas Armadas de la Nación, a través de la Armada y la Marina, han llevado a cabo algunos operativos en la zona en torno al tema, con resultados puntuales³⁵.

En junio de este año, la Armada informó que sacó de circulación 10 puertos clandestinos en la zona del lago de Itaipú, en el departamento de Canindeyú, que eran utilizados para el tráfico de cigarrillos, narcotráfico y cruce ilegal de mercaderías en la zona³⁶. Por su parte, la Marina realizó en julio de este año un operativo conjunto con agentes de la Policía Federal de Brasil y el Batallón de Policía de Frontera de Brasil, en el lago Itaipú, incautando embarcaciones utilizadas para el tráfico ilegal³⁷.

Importantes cantidades de mercaderías de contrabando y de narcotráfico han sido encontradas, sin una acción abarcante que dé solución a la problemática. Se destaca el tráfico de cigarrillos, marihuana y agrotóxicos³⁸.

Sin embargo, el problema es mayor. A la par de ser acciones muy menores con relación a la magnitud y envergadura del problema del narcotráfico y contrabando en la zona, el trabajo conjunto militar y policial en territorio de frontera es un formato de violación de la soberanía territorial, bajo el ropaje de la binacionalidad, sentando complicados antecedentes para la defensa y la seguridad nacionales. Vale recordar que con el mismo argumento del contrabando —y, en aquel entonces, de la guerrilla—, el ejército brasileño

33 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Anexo C - Recopilación Documental*, 2020, <https://www.mre.gov.py/index.php/anexo-recopilacion-documental>

34 «Más de 250 puertos clandestinos se ocultan en bosques de Itaipú», *Última Hora*, 29 de julio de 2019, acceso el 13 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/mas-250-puertos-clandestinos-se-ocultan-bosques-itaipu-n2834618.html>

35 «Lago Itaipú: nido de contrabandistas entre Paraguay y Brasil», *Insight Crime*, 8 de julio de 2022, acceso el 13 de octubre de 2022, <https://es.insightcrime.org/noticias/lago-itaipu-nido-contrabandistas-paraguay-brasil/>

36 «Armada destruye más de 10 puertos clandestinos en Canindeyú», *Última Hora*, 21 de junio de 2022, acceso el 13 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/armada-destruye-mas-10-puertos-clandestinos-canindeyu-n3008080.html>

37 «Marinha do Paraguai reforça fiscalização no Lago de Itaipu», *H2FOZ*, 8 de julio de 2022, acceso el 13 de octubre de 2022, <https://www.h2foz.com.br/fronteira/marinha-do-paraguai-reforca-fiscalizacao-no-lago-de-itaipu/>

38 «Detectan agrotóxicos de contrabando en el lago Itaipú», *Más Encarnación*, 29 de junio de 2022, acceso el 13 de octubre de 2022, <https://www.masencarnacion.com/articulo/detectan-agrotoxicos-de-contrabando-en-el-lago-itaipu>. «Incautan mercaderías de contrabando en el lago Itaipú» [Facebook], MMNNoticias [@MMNNoticias], 11 de agosto de 2021, <https://www.facebook.com/watch/?v=747189836421045>

invadió Puerto Renato en el año 1965, dando origen al despojo de los saltos del Guairá y del potencial hidroenergético de Itaipú al Paraguay³⁹.

Con relación a la restitución de las tierras ancestrales a las comunidades indígenas despojadas por la hidroeléctrica, la única respuesta del Estado a la fecha han sido la dilatación y el amedrentamiento.

Un caso paradigmático es el de la comunidad Tekoha Sauce, establecida al borde de la reserva Limoy en el departamento de Alto Paraná, que fue desplazada de sus tierras a raíz de la construcción de la represa de Itaipú Binacional. La comunidad volvió a ocupar sus tierras hace unos años, y fue posteriormente demandada por los directivos de la Binacional, quienes realizaron una denuncia por invasión hacia la comunidad⁴⁰. Desde la comunidad, las y los habitantes vienen planteando diversas alternativas de solución, que permitan resguardar su derecho a la vida y a la soberanía⁴¹.

ESCENARIOS POSIBLES: ELECCIONES GENERALES EN BRASIL Y PARAGUAY Y EL ROL DE LA CIUDADANÍA

La elección de Lula da Silva como presidente de Brasil abre un nuevo escenario en dicho país y la relación bilateral, donde Itaipú es clave. La mayor apertura del Ejecutivo brasileño a un diálogo y a la participación ciudadana en la temática presenta mejores condiciones para una negociación marcada por fuertes intereses en juego.

A su vez, Paraguay tendrá elecciones internas de los partidos políticos el 18 de diciembre de 2022, y elecciones generales el 30 de abril de 2023. Las elecciones internas marcarán qué facción del partido de gobierno encabezará la chapa presidencial, mientras que, en el espectro de la oposición, se espera pueda darse una unidad entre los dos principales bloques políticos que, de avanzar unidos, cuentan con importantes posibilidades de ganar el Ejecutivo nacional contra el partido hegemónico. Un cambio de gobierno en el país pintaría un escenario más favorable para realizar una acción oportuna en el 2023.

39 Vuyk, Achucarro y Costa, «Itaipú 2023: Oportunidad histórica...

40 «Itaipú acompaña acciones del INDI en beneficio de comunidades indígenas», *Itaipú Binacional*, 14 de mayo de 2022, acceso el 13 de octubre de 2022, <https://www.itaipu.gov.br/es/sala-de-prensa/noticia/itaipu-acompana-acciones-del-indi-en-beneficio-de-comunidades-indigenas>

41 Asociación Yvy Paraná Rembe´ýpe, *Deuda histórica de Itaipú Binacional Lado Paraguayo con el pueblo Ava Guaraní Paranaense* (Asunción: Jerovia, 2021), https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Libro-Itaipu-Completo_28.11.21_PRINT.pdf. «FAPI remite nota a la UNESCO en relación a Comunidad Sauce», *Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI)*, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://fapi.org.py/la-fapi-remite-nota-a-la-unesco-en-relacion-a-la-comunidad-indigena-tekoha-sauce/>. Sobre el caso Tekoha Sauce, se recomienda también el siguiente reportaje: «Tekoha Sauce: community fights to recover land at Itaipú», *Latin America Bureau - LAB*, 19 de julio de 2019, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://lab.org.uk/tekoha-sauce-community-fights-to-recover-land-at-itaipu/>

Finalmente, para construir una estrategia nacional, es preciso llevar adelante un proceso democrático de participación vinculante con el de las negociaciones tanto en forma general como en cada uno de los temas centrales que hacen a Itaipú. Ciertamente este es un modelo nada conveniente para quienes desean seguir apropiándose de la riqueza de forma privada para sus intereses particulares. Por ello, la ciudadanía movilizada y atenta es la única garantía de la recuperación de la soberanía en Itaipú. Dicha movilización deberá darse tanto dentro como fuera de los espacios institucionales, mientras no se tengan las garantías de parte de un gobierno que lo último que busca es transparentar su agenda en Itaipú y delinear políticas en beneficio de la soberanía y la mayoría de la población. La nulidad del Tratado es el camino, como detallamos en la edición 2021 de este informe⁴².

CONCLUSIONES

A meses de cumplirse 50 años de la firma y entrada en vigor del Tratado —el 26 de abril y el 13 de agosto, respectivamente—, Itaipú ha servido a los intereses extranjeros —con sus aliados locales— como una herramienta de dominación extranjera en el país y, en vez de actuar como una palanca, se convierte en una tranca al desarrollo.

Predomina un conjunto de acciones aparentemente aisladas pero que, en lugar de buscar posicionar a la economía paraguaya hacia el futuro, indican el camino hacia la reproducción de viejos esquemas económicos extractivistas que mantienen al país en el atraso. Además, con el tema de la tarifa, que ha sido lo más difundido en este año a nivel de prensa y debate, el gobierno actual ha avanzado en la entrega de otros puntos claves, presentándolos siempre como temas desvinculados de la agenda oficial de negociaciones en el marco de la revisión del Anexo. Al armar el rompecabezas de las diversas partes de esta jugada, se ve cómo elementos esenciales, como la energía, los fondos y el territorio, vienen teniendo avances concretos en este periodo, pero no difundidos ni comprendidos como tales.

El 2023 nos presenta la oportunidad histórica de potenciar el desarrollo integral del Paraguay, sobre la base de la soberanía y la independencia nacional, para el impulso productivo y tecnológico del país y el bienestar de las y los paraguayos. Para no desaprovecharla, se requiere de una estrategia nacional que delimite de forma clara y transparente el camino hacia un salto de calidad para el desarrollo.

42 Vuyk, Achucarro y Costa, «Itaipú 2023: Oportunidad histórica...

RECOMENDACIONES

Recomendaciones para cumplir los objetivos específicos:

- Fortalecer y potenciar el desarrollo nacional, a través de la energía paraguaya de Itaipú, tanto a partir de su uso local como de su comercialización pública, y consecuente renta.
- Ingresar los **fondos** generados por la entidad al Tesoro Nacional y potenciar las áreas claves del desarrollo, para el bienestar de las personas y el impulso productivo y tecnológico nacional.
- Recuperar el **territorio** paraguayo para la defensa y la seguridad nacionales.
- Establecer el **manejo de la entidad (poder)** mediante decisiones transparentes y soberanas desde cada Estado, sujetas a rendición de cuentas y auditoría.

Para alcanzar estos objetivos, de forma general, se recomienda:

- Conformar una **comisión negociadora** para el próximo gobierno, compuesta de patriotas de probada trayectoria y honestidad.
- Establecer una **estrategia nacional** en defensa de los intereses paraguayos en Itaipú, transparente y con participación ciudadana.
- Implementar un proceso de **participación vinculante** de la ciudadanía en el proceso.
- Encaminar la **nulidad del Tratado de Itaipú**, habida cuenta de sus vicios de nulidad.

En forma específica, se recomienda:

En cuanto a la energía

- Potenciar el uso local de la energía paraguaya de Itaipú con infraestructura y políticas públicas específicas, fomentando la electrificación total del país, la tarifa social a los sectores trabajadores para el impulso de la economía, la promoción de la industria nacional y el desarrollo productivo en las ramas claves y la implementación de un sistema público de transporte eléctrico de calidad a nivel nacional.

- Realizar una inversión intensa en infraestructura eléctrica pública y en fortalecimiento de la ANDE para la generación, distribución y comercialización de la energía.
- Terminar con la cesión de la energía paraguaya de Itaipú y comercializar desde el sector público el excedente energético nacional, actual y a ser generado.
- Fortalecer la institucionalidad pública del sector energético, evitando los procesos de desmonopolización y(o) privatización del sector, desfavorables para el desarrollo.
- Potenciar la generación de nuevas fuentes de energía.

En cuanto a los fondos

- Incorporar el presupuesto de Itaipú —lado paraguayo— al Presupuesto General de la Nación, incrementando los ingresos al Tesoro para la inversión pública y garantizando su manejo desde el Estado paraguayo, de forma transparente.
- Optimizar los gastos de explotación de la entidad, destinando dichos fondos al Tesoro Nacional.
- Cesar el pago de la deuda de la entidad, ya demostrada como corrupta y además saldada.
- Encaminar los hechos y responsables de la corrupción de la deuda de Itaipú a la Justicia para su proceso correspondiente.
- Exigir al Estado brasileño, Eletrobras y acreedores la devolución del monto de la estafa de la deuda.
- No adquirir nuevas deudas ni emitir bonos desde la entidad al mercado financiero, en tanto ello afecte de manera importante la base soberana del manejo de la entidad.
- El rechazo de las Notas Reversales para la creación de la Comisión Binacional de Cuentas para evitar un nuevo blindaje jurídico-político y la impunidad de la corrupción de la deuda.

En cuanto al territorio

- Concluir la delimitación de las fronteras del Estado paraguayo con los Estados vecinos, incluyendo la delimitación del territorio nacional bajo condominio con el Estado brasileño, terminando con la entrega de territorio.
- Destinar las tierras de frontera delimitadas a la franja de seguridad nacional y a la producción nacional.
- Restituir las tierras a las comunidades indígenas afectadas.
- Terminar con la potestad de acciones militares y policiales unilaterales en el territorio en condominio.

En cuanto al poder (dirección y manejo de la entidad)

- Establecer un esquema de manejo de la entidad basado en la coordinación entre ambas Altas Partes desde la institucionalidad de cada Estado nacional (terminar con la binacionalidad).
- Posibilitar la auditoría, desde las instancias nacionales de cada Estado, de las cuentas de la entidad, siendo cada cuenta —lado paraguayo y lado brasileño— manejada dentro del Presupuesto General de la Nación de cada una de las Altas Partes.

Cecilia Vuyk

Politóloga, docente e investigadora. Integrante de la Campaña Itaipú Ñane Mba'e - Por la soberanía nacional. Investigadora del #SoberaníaLab y del centro Cultura y Participación (CyP) en temáticas vinculadas a Itaipú, la relación Paraguay - Brasil y el desarrollo nacional. Miembro del Grupo de Trabajo Energía y Desarrollo Sustentable del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Contacto: cecivuyk@gmail.com

Sara Costa

Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Rio de Janeiro (PUC-RJ). Licenciada en Administración por la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista en gestión de proyectos y en investigación. Colaboradora voluntaria con diversos colectivos y centros de investigación en Paraguay. Integrante de la Campaña Itaipú Ñane Mba'e - Por la soberanía nacional.

Contacto: samacoga@gmail.com

CAPÍTULO 7

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DD.HH.



SISTEMA INTERNACIONAL DE
PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Libro blanco y rendición de cuentas



El Paraguay cumplió un año como miembro del Consejo de Derechos Humanos, sin tener una participación lucida. Un procedimiento público especial del Consejo realizó una visita *in loco* en el 2022, revelando graves violaciones a los derechos humanos en el ámbito de su mandato. Por otra parte, el Estado enfrenta dos previsibles nuevas condenas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin dar positivas señales de avance en el cumplimiento de la ya recibidas.

Palabras claves: *libertad de expresión, derecho a un ambiente sano, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Consejo de Derechos Humanos, procedimientos públicos especiales.*

Hugo Valiente

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

En este artículo se abordará el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte del Estado paraguayo derivadas de la ratificación de tratados de derechos humanos. Se evaluará la presencia de Paraguay como miembro del Consejo de Derechos Humanos. Se analizará el estado de cumplimiento de la obligación de presentar informes periódicos ante órganos de tratados de Naciones Unidas. Se verificarán el estado de los casos pendientes y el grado de cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos en casos contenciosos en los que el Paraguay fue condenado.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

EL PARAGUAY EN EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

El Paraguay cumple un año ocupando una banca por el Grulac (Grupo América Latina y Caribe) en el Consejo de Derechos Humanos, órgano político de la institucionalidad de derechos humanos de las Naciones Unidas¹. Este cuerpo se halla integrado por Estados electos por la Asamblea General y sus métodos de trabajo combinan elementos de diplomacia de derechos humanos, políticas de elaboración legislativa y facultades de investigación cuasi judiciales, en un proceso de toma de decisiones que combina tanto intereses de política internacional como objetivos legales². El Ministerio de Relaciones Exteriores destacó que la elección de Paraguay como miembro del Consejo conllevó su «reconocimiento como actor confiable en materia de defensa y promoción de DDHH»³.

Los debates y las decisiones en el Consejo se traducen en la adopción de resoluciones, propuestas por los Estados integrantes, debatidas políticamente y adoptadas por el pleno. Si bien es cierto que la mayoría de estas resoluciones vienen negociadas previamente y son adoptadas por consenso, algunas son llevadas a votación y, a veces, aprobadas por márgenes muy estrechos. En particular, entre estas se destacan las denominadas «*targeted resolutions*», aquellas que van dirigidas específicamente a condenar prácticas violatorias a los derechos humanos de un determinado país y que, en general, plantean alguna medida de intervención de la comunidad internacional, como la designación de un mecanismo de verificación de hechos o investigación. El debate público sobre estos mandatos es el mensaje más duro en términos de

1 El Paraguay estuvo en el Consejo en el periodo 2015-2017. Bajo la antigua Comisión de Derechos Humanos, el Paraguay fue uno de los países que estuvieron bajo el procedimiento confidencial o procedimiento 1503, por su cuadro de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos, en el periodo 1979-1990.

2 Howard Tolley Jr, «Decision-Making at the United Nations Commission on Human Rights, 1979-1982», *Human Rights Quarterly* 5, N.º 1 (1983): 27.

3 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Balance Anual de Gestión Pública 2021* (Asunción: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021), 5.

sanción que el Consejo podría dar y es una herramienta muy recurrida en el multilateralismo de los derechos humanos⁴.

En ausencia de otra fuente de información pública, como algún instrumento de definición de política internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, se hará un recuento y análisis del comportamiento y patrón de votación del Paraguay en estas resoluciones no consensuadas, en particular, en las *targeted resolutions* sometidas a votación en los tres periodos de sesiones en los que el Estado ha participado como miembro⁵. Este patrón permite comprender, en parte, en qué bloque el Paraguay se alinea y cómo se posiciona en su política exterior en materia de derechos humanos⁶.

Las discusiones más urgentes que se registraron en el periodo tuvieron relación con la reacción del Consejo ante la agresión de la Federación Rusa a Ucrania⁷. Las derivaciones humanitarias de este conflicto están bajo la lupa del Consejo desde que se iniciaron las hostilidades en esos territorios en el 2014. En 2022, Paraguay votó a favor de convocar una reunión de urgencia a raíz de la escalada del conflicto y votó a favor de la resolución sobre el deterioro de la situación de los derechos humanos en Ucrania. Además de condenar la agresión, en su parte operativa, se dispuso la conformación de una comisión internacional independiente de investigación, integrada por tres expertos en derechos humanos, con el mandato de investigar todos los presuntos abusos y violaciones de los derechos humanos, vulneraciones del derecho internacional humanitario y delitos conexos en el contexto de la agresión, y establecer los hechos, las circunstancias y las causas profundas de esos abusos y violaciones, entre otros puntos⁸.

En el 51.º periodo de sesiones, el Consejo decidió la creación de una Relatoría Especial para examinar la situación de derechos humanos en la Federación de Rusia, diferente a la comisión de investigación que fue designada respecto de la agresión a Ucrania. Es la primera vez que el Consejo de Derechos Humanos establece una relatoría especial de derechos humanos sobre un

4 James Lebovic y Erik Voeten, «The Politics of Shame: The Condemnation of Country Human Rights Practices in the UNCHR», *International Studies Quarterly*, 50 (4) (2006), 861–888. Simon Hug, «Targets and Perpetrators: Resolutions and Voting in the UNCHR and UNHRC» (ponencia presentada en la 8.ª Conferencia Anual sobre Economía Política de las Organizaciones Internacionales, 12-14 de febrero de 2015).

5 El Paraguay participó, dentro del término de este informe, como miembro pleno del Consejo en los periodos ordinarios de sesiones N.º 49 (28 de febrero al 1 de abril de 2022), 50 (13 de junio al 8 de julio de 2022) y 51 (12 de septiembre al 7 de octubre de 2022). Asimismo, le cupo participar de la 34.ª sesión especial, celebrada el 12 de mayo de 2022, convocada para debatir el deterioro de la situación de los derechos humanos en Ucrania, con motivo de la agresión de la Federación Rusa.

6 La agenda de trabajo del Consejo es mucho más amplia y compleja que el estudio de las resoluciones dirigidas a Estados perpetradores de violaciones graves a los derechos humanos. Abarca cuestiones amplias con el Examen Periódico Universal. Pero, por una cuestión metodológica y de espacio, se restringe el análisis a este tipo de debates.

7 «Report of the Council's urgent debate on the situation of human rights in Ukraine stemming from the Russian aggression during HRC49», *Universal Rights Group*, 7 de marzo de 2022, <https://www.universal-rights.org/blog/report-of-the-councils-urgent-debate-on-the-situation-of-human-rights-in-ukraine-stemming-from-the-russian-aggression-during-hrc49/?s=09>

8 Ver los documentos A/HRC/RES/S-34/1 y A/HRC/RES/49/1.

miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por lo que esta decisión es considerada histórica. El Paraguay fue uno de los 17 votos a favor contra 6 y 24 abstenciones⁹.

Entre las resoluciones que tuvieron la mira puesta en Estados latinoamericanos, Paraguay votó a favor de las que se adoptaron sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela¹⁰ y Nicaragua¹¹, esta última, presentada por una plataforma de ocho Estados americanos liderados por el Brasil, entre los que estuvo Paraguay como suscriptor. Esta resolución establece un nuevo mandato geográfico del Consejo, un grupo de tres expertos o expertas independientes con la misión de investigar exhaustivamente todas las violaciones de derechos humanos cometidas por el régimen orteguista desde abril de 2018, incluidas sus posibles dimensiones de género y sus causas estructurales profundas. La creación de este procedimiento público especial fue un logro de la castigada comunidad de derechos humanos del país centroamericano.

Respecto de los otros mandatos geográficos, el Paraguay votó a favor de la adopción de las resoluciones relativas a la situación de derechos humanos en Irán¹², Belarús¹³, la República Árabe Siria¹⁴, los territorios palestinos ocupados¹⁵, Eritrea¹⁶, Sudán del Sur¹⁷ y Georgia¹⁸.

¿Qué significa este patrón de votaciones? En este momento, el bloque regional por el que Paraguay integra el Consejo, el Grulac, carece de un funcionamiento homogéneo que, de todos modos, como grupo de diálogo y concertación, nunca tuvo un carácter vinculante. Existe una clara cesura en el grupo, entre Venezuela, Bolivia y Cuba, por un lado, que mantienen una posición alineada hacia la agenda del *Non-Aligned Movement* (NAM), y el resto de los países, que, bajo los liderazgos de Brasil, Argentina o México, plantean posiciones orientadas hacia la agenda occidental. El Paraguay presenta un patrón de votaciones que está apegado a la línea que le marca el Brasil. Además de la coincidencia en el sentido de las votaciones, es posible observar que la misión permanente vota a favor de resoluciones en las que el Brasil, por cuestiones estratégicas de su política internacional, mantiene posiciones de abstención, lo que podría indicar que el Paraguay cumple un rol de «comodín», es decir, está en la cartera de votos que moviliza Itamaraty

9 Ver documento A/HRC/RES/51/25.

10 Ver documento A/HRC/RES/51/29.

11 Ver documento A/HRC/RES/49/3.

12 Ver documento A/HRC/RES/49/24.

13 Ver los documentos A/HRC/RES/49/26 y A/HRC/RES/50/20.

14 Ver los documentos A/HRC/RES/49/27 y A/HRC/RES/50/19.

15 Ver los documentos A/HRC/RES/49/29 y A/HRC/49/L.19.

16 Ver documento A/HRC/RES/50/2.

17 Ver documento A/HRC/RES/49/2.

18 Ver documento A/HRC/RES/49/33.

en el Consejo, circunstancia que le permite moverse con mayor autonomía en sus negociaciones unilaterales¹⁹.

Por otra parte, en posiciones contrarias a los derechos humanos en la agenda global, Paraguay se abstuvo de votar en una resolución, finalmente aprobada por 27 votos contra 14 y 6 abstenciones, sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, promovida por Azerbaiyán, en representación del NAM²⁰. Se abstuvo, asimismo, en la resolución sobre las consecuencias de la deuda externa para los derechos humanos, que fue propuesta por Cuba²¹. El común denominador es que en contra de estas resoluciones votaron Brasil y Estados Unidos de América.

Con respecto a otros temas que plantearon divergentes posiciones en el debate global de derechos humanos, el Consejo debatió la renovación del mandato del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, uno de los procedimientos públicos de carácter temático del Consejo, creado en el 2016. En 2022, el Consejo decidió la renovación de este mandato por tres años más, a partir de una propuesta presentada por un grupo de siete Estados latinoamericanos, entre los cuales no estuvo Paraguay, respaldada por una campaña global promovida por 1.256 organizaciones de derechos humanos provenientes de 149 Estados²². La resolución fue aprobada por un estrecho margen de 23 votos a favor contra 17, más 7 abstenciones. El Paraguay aportó uno de los votos a favor²³. Asimismo, votó en contra de las numerosas enmiendas que propuso la sistemática oposición que presentaron los países miembros de la Organisation of Islamic Cooperation (OIC), encaminadas a limitar la capacidad del mandato. Únicamente presentó un voto favorable a una enmienda planteada en ese sentido por Polonia, Estado que finalmente se abstuvo en la votación. En total, el Consejo pudo rechazar doce de trece enmiendas que fueron planteadas al proyecto original, que tenían este propósito.

Esta posición de Paraguay, como un Estado defensor de la visión occidental de los derechos humanos en la agenda global, se contradice con la línea que la Cancillería presenta en el foro regional, cuando se discuten estos mismos

19 El sentido de la abstención en el Consejo es el de un voto a favor que, por negociación con las partes afectadas, se deja de emitir. De ese modo, el voto no tiene un impacto negativo específico en las relaciones unilaterales y, por otro lado, no afecta la adopción de la resolución, cuando los votos a favor superan a los en contra. Se observa que, en el periodo, el Brasil se abstuvo de emitir su voto en la resolución que creó el primer mandato geográfico sobre la Federación Rusa, una posición que claramente le otorga una ventaja para seguir manteniendo una relación diplomática abierta con la potencia. Brasil también se abstuvo en otros casos difíciles para las relaciones con Rusia: Siria, Georgia y Sudán del Sur. Debemos tener presente que el Brasil aspira a ocupar una banca en el Consejo de Seguridad.

20 Ver documento A/HRC/49/L.6.

21 Ver documento A/HRC/RES/49/15.

22 «UN renews crucial human rights Expert Mandate on sexual orientation and gender identity», *ILGA World*, 7 de julio de 2022, <https://ilga.org/UN-renews-crucial-human-rights-expert-mandate-SOGI?s=09>

23 Ver documento A/HRC/RES/50/10. El Paraguay, cuando integró anteriormente el Consejo, había votado a favor de la creación de este mandato, en 2016 (ver el documento A/HRC/RES/32/2).

temas. Como viene siendo tradición, el Paraguay planteó reservas a determinadas secciones de resoluciones adoptadas por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en su 51.º periodo ordinario de sesiones (noviembre de 2021), para oponerse a la igualdad de derechos de las mujeres o relativas a la prevención de la discriminación y violencia contra personas LGTBI. El Estado paraguayo argumentó el modelo de familia tradicional reconocido en su legislación interna para reservar acuerdos alcanzados relativos, por ejemplo, a la incorporación de la perspectiva de género en la recopilación de estadísticas sobre delitos, al fortalecimiento de la Comisión Interamericana de Mujeres o a la adopción de compromisos conjuntos regionales para la prevención de la discriminación y la violencia contra personas LGTBI²⁴.

En 2022, la Cancillería comunicó mediante una circular dirigida a sus agentes diplomáticos esta política, 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»²⁵. El objetivo de esta política es impedir el reconocimiento de derechos a las mujeres y al colectivo LGTBI.

Ante la OEA, el Paraguay mantiene posiciones contrarias a la protección internacional de derechos humanos, argumentando la prevalencia de dogmas religiosos entremezclados con su legislación nacional, en un punto en el que se encuentra ideológicamente emparentado con los países islámicos, cuyos planteos, por otro lado, rechaza en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Cabe recordar que, en el derecho internacional público, también rige la doctrina de los actos propios, en el sentido de que son inadmisibles los actos del Estado, en el marco de sus relaciones internacionales, que contradigan su propio comportamiento seguido con anterioridad. Esto se considera una falta a la buena fe que debe regir en el multilateralismo. ¿En qué medida el Paraguay puede ser un «actor confiable» cuando mantiene posiciones divergentes, a favor y en contra de los mismos derechos, en los organismos multilaterales de los que participa, según algún cálculo que no es explícito?

En todo caso, lo que destaca es la falta de transparencia y rendición de cuentas de la Cancillería paraguaya en su línea política en los foros multilaterales de derechos humanos. Como se presentan las cosas, no se puede evaluar en qué medida la presencia de Paraguay en el Consejo ha promovido la protección internacional de los derechos humanos y promocionado «un orden

24 Ver en particular las resoluciones AG/RES. 2970 (LI-O/21) sobre Promoción de la seguridad hemisférica: un enfoque multidimensional y AG/RES. 2976 (LI-O/21) sobre Promoción y protección de derechos humanos, en: Organización de Estados Americanos, *Asamblea General. Quincuagésimo Primer Período de Sesiones (Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10, 11 y 12 de noviembre de 2021). Actas y Documentos. Textos certificados de las declaraciones y las resoluciones* (Doc. OEA/Ser.P/LI.O.2, 13 de julio de 2022, Volumen I (Washington, D.C.: Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2022).

25 Circular N.º 005/2022 del 1 de noviembre de 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos» (artículos 143 y 145 de la Constitución). Si su intervención en este foro se ha limitado a votar en la línea que le marca el Brasil, esta presencia sería bien deslucida. En todo caso, cabría analizar el comportamiento de Paraguay en su segundo y tercer año, teniendo en cuenta que el Brasil dejará su banca en el Consejo para fines del 2022.

EXAMEN PERIÓDICO ANTE EL COMITÉ SOBRE TRABAJADORES MIGRATORIOS

En abril de 2022, el segundo informe periódico de Paraguay fue examinado en sesión pública por el órgano encargado de la vigilancia de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. El Estado había presentado su informe en diciembre de 2019 y el examen se encontraba agendado para el 32.º periodo de sesiones, entre marzo y abril de 2020, pero fue pospuesto a causa del COVID-19. No hubo en este caso informes alternativos presentados por la sociedad civil, debido a la falta de actoría social en el tema.

Tras el examen, el Comité emitió sus observaciones finales en las que formuló 29 temas de preocupación y sus respectivas recomendaciones²⁶. El Estado debe presentar su siguiente informe periódico, a más tardar, el 1 de mayo de 2027. Pero antes, dentro del término de dos años, debe informar sobre las medidas urgentes a ser adoptadas respecto de las siguientes recomendaciones:

- a. Adoptar una nueva Ley de Migraciones, cuyo contenido esté conforme a las obligaciones de la Convención²⁷.
- b. Fortalecer los programas de formación sobre los derechos de la Convención para los(as) funcionarios(as) de instituciones que tienen competencias en asuntos migratorios.
- c. Garantizar que las enfermedades infectocontagiosas no constituyan una barrera para la admisión de los trabajadores(as) migratorios y sus familias.
- d. Regular de manera más estricta la detención administrativa de migrantes en los procedimientos de ingreso o expulsión del territorio nacional.
- e. Adoptar medidas concretas y eficaces para garantizar el acceso efectivo a la educación de los hijos e hijas de los trabajadores(as) migratorios, independientemente de la situación migratoria de sus padres.

26 Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Paraguay* (CMW/C/PRY/CO/2, 12 de abril de 2022).

27 En octubre de 2022, se promulgó la nueva Ley de Migraciones (Ley N.º 6984/2022). Queda por evaluar su grado de conformidad a la Convención.

Por otro lado, como se informó en el 2021²⁸, Paraguay se encuentra en mora en la presentación de informes periódicos ante cinco órganos de tratados del Sistema de Naciones Unidas: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité contra las Desapariciones Forzadas, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el Comité de la CEDAW. No hubo información de que en el 2022 se hayan tomado iniciativas para cumplir con estos compromisos adeudados.

VISITA *IN LOCO* DE DOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

El Paraguay ha efectuado un *open standing invitation* desde el 2003 a todos los procedimientos públicos especiales del Consejo de Derechos Humanos, es decir, una invitación abierta permanente que conlleva su autorización para recibir en cualquier momento la visita de cualquiera de estos procedimientos al territorio paraguayo.

No obstante, se cuenta con información oficiosa que da cuenta de condicionantes obstructivos que el Estado habría opuesto para impedir la visita del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el doctor Morris Tidball-Binz, un reconocido médico legista, quien solicitó la anuencia del Gobierno para colaborar en la investigación forense de la ejecución arbitraria de dos niñas a manos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) en septiembre de 2020²⁹.

Como contrapartida, el Estado sí ha otorgado anuencia para la visita *in loco* de otros dos procedimientos. El Relator Especial sobre Desechos Tóxicos y Derechos Humanos efectuó una visita del 3 al 14 de octubre de 2022³⁰. En tanto, el Relator Especial sobre Cuestiones de las Minorías anunció su visita prevista para el 14 al 25 de noviembre³¹. Como la visita de este último mandato cae ya fuera del periodo de este informe, nos concentraremos en la evaluación del primero.

Este procedimiento público especial, cuyo nombre oficial es «Relatoría Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y

28 Hugo Valiente y Julia Cabello, «Un reloj que atrasa treinta años», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción, 2021: Codehupy), 525-538.

29 La condición que opone el Estado se trataría de su exigencia a que los familiares de las niñas se sometieran previamente a un examen de ADN para determinar su verdadera filiación y así impugnar su reconocimiento legal como nacionales de la República Argentina.

30 «Convocatoria de aportaciones - Visita del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre tóxicos y derechos humanos a Paraguay, del 3 al 14 de octubre de 2022», *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 24 de octubre de 2022, <https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/2022/call-inputs-visit-united-nations-special-rapporteur-toxics-and-human-rights>

31 «Solicitud de contribuciones, próxima visita a Paraguay», *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 27 de octubre de 2022, <https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/2022/call-inputs-upcoming-country-visit-paraguay>

eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos», es un mandato temático establecido desde 1995, por decisión de la anterior Comisión de Derechos Humanos, con una competencia para supervisar «las consecuencias adversas para el pleno disfrute de los derechos humanos de la gestión y eliminación de sustancias y desechos peligrosos de manera ilícita»³². No es la primera vez que este procedimiento visita el Paraguay, pues ya estuvo en 1998 investigando un caso de tráfico ilícito al país de desechos tóxicos y el marco jurídico e institucional³³.

Los resultados de la misión del 2022 serán presentados a través de un informe al Consejo de Derechos Humanos, en septiembre de 2023. No obstante, el Relator presentó, el último día de la misión, algunos resultados preliminares en una declaración oficial³⁴, entre los que resaltamos los siguientes:

- a. La necesidad de ratificación del Acuerdo de Escazú, que mejorará el «acceso a la información y espacios de participación significativa en la toma de decisiones ambientales, y fortalecería mecanismos de acceso a la justicia ambiental».
- b. La falta de cumplimiento de las decisiones del Comité de Derechos Humanos en los casos de colonia Yerutí y Campo Agua'ẽ, y el hecho de que se sigan esparciendo agrotóxicos alrededor de estas comunidades.
- c. Las medidas cautelares dictadas por la Corte Suprema de Justicia que obstaculizaron la aplicación de legislación ambiental, como la importación de neumáticos usados, de automóviles usados, y la proliferación de gasolineras en el radio urbano de Asunción.
- d. La alarmante falta de capacidad del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) para efectuar fiscalizaciones ambientales.
- e. La ausencia de fiscalizaciones sobre calidad del aire por parte del MADES, por ejemplo, el monitoreo «de las dioxinas que generan las incineraciones de neumáticos por las cementeras, las cuales son extremadamente peligrosas para la salud humana».
- f. Las medidas urgentes para evitar la contaminación de los suelos y del acuífero con éter metil tert-butílico (MTBE), a raíz de la proliferación de estaciones de servicio en el Área Metropolitana de Asunción.
- g. El uso indebido e indiscriminado de los pesticidas en los monocultivos.

32 Resolución N.º 45/17 del Consejo de Derechos Humanos.

33 Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre desechos tóxicos, Sra. Fatma-Zohra Ksentini. Adición: Informe sobre la misión en América Latina* (E/CN.4/1999/46/Add.1, 11 de enero de 1999).

34 «Paraguay: aumento alarmante del uso de agrotóxicos compromete los derechos humanos, dice experto de la ONU», *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 14 de octubre de 2022, <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/10/paraguay-alarming-increase-use-pesticides-compromises-human-rights-says-un>

- h. La posición de Paraguay en la última conferencia de las partes del Convenio de Rotterdam (junio de 2022), que se opuso a la inclusión del paraguay, entre otros pesticidas, en el Anexo III del Convenio, ignorando las recomendaciones del propio comité científico de la Convención.

El Estado no tuvo reacción alguna a la presentación del informe preliminar del Relator. La prensa comercial impuso el bloqueo informativo a la conferencia³⁵, que no tuvo impacto en los medios locales. Los gremios del agrogocio, los únicos que reaccionaron, lo hicieron matoneando³⁶, fieles a su estilo, conscientes del poder que les otorga mantener al Estado capturado al servicio de sus intereses.

POCOS AVANCES NORMATIVOS

Pocos avances normativos se han registrado en 2022. El Estado paraguayo sigue con su política hostil hacia la ratificación de ciertos tratados que supondrán un avance y mayor protección de derechos, entre los que se mencionan:

- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.
- Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
- Acuerdo Regional sobre Acceso a Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

Con respecto a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en el mes de julio la Cámara de Diputados aprobó una resolución unicameral por la cual se insta al Poder Ejecutivo a adherirse al citado instrumento³⁷. Asimismo, aprobó un pedido de informes al Ministerio de Relaciones Exteriores, por el cual se solicitó un «detalle pormenorizado de los motivos» por los cuales no lo había hecho aún³⁸. El Poder Ejecutivo respondió que, al momento de su aprobación por

35 «Conferencia de prensa del relator de sustancias tóxicas y derechos humanos de la ONU» [Archivo de video], Naciones Unidas Paraguay, 14 de octubre de 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=YTXMnm6Vi4k>

36 «Presionan a Paraguay a ratificar el "Acuerdo Escazú"», *Diario Campo*, 18 de octubre de 2022, <https://www.diariocampo.com.py/2022/10/18/presionan-a-paraguay-a-ratificar-el-acuerdo-escazu/>

37 Declaración N.º 1028 del 27 de julio de 2022 de la Honorable Cámara de Diputados.

38 Resolución N.º 3560 del 27 de julio de 2022 de la Honorable Cámara de Diputados.

parte de la Asamblea General de la OEA, el Paraguay había manifestado que presentaría reservas respecto de algunos artículos de la Convención. En la actualidad, se informó que el instrumento está siendo sometido a consultas interinstitucionales, para asegurar la compatibilidad entre la Constitución y el tratado, trámite que se postergó debido al COVID-19³⁹. El Estado estaría objetando que el instrumento incorpora el derecho a la no discriminación de las personas mayores, en intersección con la orientación sexual e identidad de género, entre otros factores.

El único instrumento ratificado en el periodo, en el campo del derecho laboral internacional, fue el Convenio OIT N.º 175 sobre el trabajo a tiempo parcial (1994), que entrará en vigor para Paraguay en noviembre de 2022, uno de los convenios técnicos de la organización. No hay novedades respecto al Convenio de la OIT N.º 190 sobre la violencia y el acoso, el cual no ha sido remitido aún al Poder Legislativo.

En el plano de la armonización de la legislación interna al derecho internacional de los derechos humanos, este año se adoptó la Ley N.º 6940/2022 «Que establece mecanismos y procedimientos para prevenir y sancionar actos de racismo y discriminación hacia personas afrodescendientes». Dicha norma establece sanciones de carácter administrativo y define como faltas los actos de racismo y discriminación racial, así como las expresiones racistas y la organización con finalidad racista, aunque limitando su alcance de protección a la población afro paraguaya. Al cierre del informe, la ley seguía sin contar con su reglamentación. Cabrá esperar al próximo Examen Periódico ante el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, para evaluar si esta norma se encuentra o no adecuada a la Convención.

NACIONALES EN LOS ÓRGANOS DE TRATADOS

El Paraguay, como Estado parte de los tratados, integra la conferencia que tiene la potestad de elegir, mediante votaciones, a las personas que serán designadas en estos cuerpos de vigilancia. Requisito es que estos sean nacionales de los Estados que han ratificado estos tratados y que sean propuestos por sus Estados de origen. Estas designaciones son a título personal y los cargos no son remunerados.

Históricamente, Paraguay tuvo muy poca presencia en estos órganos⁴⁰. Actualmente, dos nacionales están designados en órganos de tratados: una integra el Comité de Derechos Humanos, con mandato hasta el 2024; y otro

39 Nota N.º 1193 del 2 de septiembre de 2022 de la Presidencia de la República a la Cámara de Diputados.

40 Se destacan dos: Lina Bareiro, experta en derechos humanos de las mujeres, integrante del Comité de la CEDAW (2011-2014) y Rosa María Ortiz, experta en derechos de la niñez, quien formó parte del Comité de los Derechos del Niño (2005-2013).

el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, electo en abril de 2022, cuyo mandato será por el periodo 2023-2026⁴¹.

Nuevamente, el punto en cuestión es la falta de transparencia y rendición de cuentas en la política exterior del Estado al promover estas candidaturas. Los tratados requieren que los(as) expertos(as) independientes sean personas de gran prestigio o integridad moral y de competencia en la materia reconocida internacionalmente, es decir, deben ser referentes en el área. Estas personas deben actuar —y garantizar una actuación— independiente del gobierno que las propone, no pueden actuar como sus representantes.

Las candidaturas deberían estar abiertas al escrutinio público y no basarse únicamente en el perfil de función pública o agente de la Cancillería de la persona propuesta. Estas acciones deberían formar parte de la política exterior de derechos humanos, deberían ser previsibles, conocidas y socializadas con los actores relevantes de la comunidad de derechos humanos, incluidas las organizaciones civiles y la academia.

Resulta preocupante que el Estado paraguayo se empeñe en promover a un nacional en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando, por otra parte, es un férreo opositor del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instrumento que se ha negado a ratificar, en una clara política elusiva en temas tan sensibles para la población paraguaya como son los derechos a la salud, a la educación, a la seguridad social, a la alimentación, a la vivienda digna, entre otros.

Fenómeno similar sucede en el sistema interamericano, aunque con resultado dispar. En 2021, la Cancillería anunció la postulación de Myriam Peña Candía para ocupar el cargo de jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta persona estuvo familiar, política y orgánicamente vinculada al *establishment* de la dictadura cívico-militar de 1954-1989. Su trayectoria profesional fue en la carrera judicial, a la que ingresó en la década del setenta, cuando el Poder Judicial era un apéndice dependiente del Ejecutivo de la dictadura. Ya en la posdictadura, como tantos otros(as) magistrados(as), se «recicló» mediante el Pacto de Gobernabilidad de 1994 y llegó a ser ministra de la Corte Suprema de Justicia, cargo que dejó por alcanzar el límite de edad. No obstante, hizo un «enroque» y pasó a ocupar el decanato de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción, otra pieza del aparato de reproducción ideológica del estamento legal, clave en la formación de los cuadros políticos de la burocracia estatal⁴². Un perfil, en síntesis, al que le falta uno de los requisitos substanciales para

41 «Committee on Economic, Social and Cultural Rights: 2022 elections», *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 13 de abril de 2022, <https://www.ohchr.org/en/events/events/2022/committee-economic-social-and-cultural-rights-2022-elections>

42 «Paraguay postula a la Dra. Miryam Peña Candía como primera candidata nacional para jueza de la Corte IDH», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 19 de enero de 2021, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/paraguay-postula-la-dra-miryam-pena-candia-como-primera-candidata-nacional-para-jueza-de-la-corte-idh>

ocupar el cargo: la «reconocida competencia en materia de derechos humanos» (artículo 52.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Afortunadamente, la diplomacia paraguaya, confirmando su irrelevancia geopolítica regional, no logró movilizar la cantidad de aliados suficientes. La Asamblea General de la OEA, en noviembre de 2021, eligió por mayoría a Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch de Brasil (19 votos), a Verónica Gómez de la Argentina (17 votos) y Nancy Hernández López de Costa Rica (16 votos). En una segunda vuelta, por desempate, se eligió a la chilena Patricia Pérez Goldberg, quien obtuvo 16 votos, frente a los ocho que favorecieron a la paraguaya⁴³.

Esta movida de Paraguay se debe interpretar en el contexto de la posición oficial antiderechos del Estado ante el sistema. Hace tres años, el Estado se subió al carro de otros gobiernos conservadores más poderosos, en una iniciativa conjunta encaminada a debilitar al sistema y sustraerse de la fuerza vinculante a las decisiones de la Corte⁴⁴. La tendencia que se observa en la región, por suerte, parece indicar que el Paraguay se irá quedando aislado en estas posiciones.

CASOS OCURRIDOS EN 2022

En el 2022, Paraguay ha enfrentado casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un procedimiento de urgencia ante el Comité contra las Desapariciones Forzadas, dos nuevos casos ante el Comité de Derechos Humanos y una audiencia pública temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CASO SANTIAGO LEGUIZAMÓN ZAVÁN VS. PARAGUAY

En el emblemático caso del periodista Santiago Leguizamón, la Corte Interamericana celebró una audiencia de diligenciamiento de pruebas el 25 de marzo de 2022. En la oportunidad, fueron oídos los testimonios de la viuda y uno de los hijos de la víctima⁴⁵. La Corte deliberará la sentencia en su 154.º periodo de sesiones (noviembre de 2022) y se espera que la misma sea emitida y notificada en el 2023.

43 «Concluyó la 51ª Asamblea General de la OEA», *Organización de Estados Americanos*, 12 de noviembre de 2021, https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-099/21

44 «Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay se manifiestan sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 24 de abril de 2019, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/gobiernos-de-argentina-brasil-chile-colombia-y-paraguay-se-manifiestan-sobre-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos>

45 «Diligencia en el Caso Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay» [Archivo de video], Corte Interamericana de Derechos Humanos, 25 de marzo de 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=Pm-3qHFYyG>

Como ya se ha informado⁴⁶, en el caso se alegan múltiples 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. Se denunció particularmente la falta de una debida diligencia por parte de la Justicia paraguaya para investigar este crimen y sancionar a sus autores. El Estado se allanó al fondo de la demanda, pero controvierte las reparaciones, en particular, la obligación de investigar el crimen y sancionar a sus autores, cómplices y encubridores en todos sus niveles.

De resolverse el caso conforme las reparaciones solicitadas por los familiares, marcará un hito para la protección de la libertad de expresión y la seguridad de los y las periodistas.

CASOS DE YREN ROTELA Y MARIANA SEPÚLVEDA

Yren Rotela y Mariana Sepúlveda son mujeres trans y defensoras de derechos humanos del colectivo LGTBI de destacada trayectoria y reconocimiento público en el Paraguay. En el 2016, iniciaron acciones legales para obtener el cambio legal de sus nombres. El Estado paraguayo no cuenta con una legislación contra toda forma de discriminación ni con una legislación de reconocimiento legal de género. A pesar de ello, se reconoce que todas las personas pueden cambiar sus nombres, invocando una «justa causa» ante la Justicia.

Ellas demandaron que la incongruencia de sus documentos personales con la expresión visible de su identidad de género y su nombre femenino las expuso a innumerables actos de discriminación y tratos humillantes, en el ámbito público y privado, así como a la desconfianza en sus relaciones jurídicas. Asimismo, invocaron sus derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Opinión Consultiva N.º 24/2017 sobre identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A pesar de haber obtenido una resolución favorable en primera instancia, el caso fue apelado por el Ministerio Público, que alega que en el derecho paraguayo no existe la posibilidad que una persona de sexo masculino pueda usar un nombre femenino. Según esta tesis, en el sistema legal del país impera el modelo cultural binario sexo-género de un modo que excluye el reconocimiento de cualquier otra identidad no-binaria e imposibilita que las personas transgénero obtengan el reconocimiento legal de su identidad de género. Los dos casos están con recursos pendientes ante la Corte Suprema de Justicia, máxima instancia judicial del país, sin que se resuelvan.

46 Valiente y Cabello, «Un reloj...», 534.

Ante esta circunstancia, en marzo de 2022, ambas presentaron sus casos ante el Comité de Derechos Humanos, órgano de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, argumentando que la prolongada e injustificada negativa del sistema judicial nacional para resolver sobre la solicitud configuró una violación simultánea de múltiples derechos reconocidos en el Pacto, entre ellos el derecho a la igualdad ante los tribunales, el reconocimiento de la personalidad jurídica y el derecho a no ser discriminada por identidad de género⁴⁷.

Se espera que la decisión del Comité de Derechos Humanos impacte positivamente para promover cambios legales y judiciales que permitan el reconocimiento de derechos, sin discriminaciones, para las personas trans.

Los casos permitirán adoptar una jurisprudencia histórica que impacte en el reconocimiento de los derechos de las personas trans a escala global, favoreciendo la mayor protección de las personas trans en países que no cuentan con sistemas efectivos a nivel regional y/o nacional de protección de derechos humanos.

OTROS CASOS EN CURSO

El Estado paraguayo se enfrenta a otros tres casos contenciosos ante la Corte Interamericana, que tienen relación con la independencia judicial, la investigación de la tortura y la restitución internacional de un niño.

En el primero de ellos, el caso *Nissen Pessolani vs. Paraguay*, en mayo se llevó a cabo la audiencia pública de producción de pruebas y alegatos ante la Corte⁴⁸. En el caso se alega la responsabilidad internacional del Estado por la violación de garantías judiciales en el proceso de destitución del fiscal por parte del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados en 2003.

En el caso de la desaparición forzada de la niña Carmen Oviedo Villalba, víctima durante un operativo de la Fuerza de Tarea Conjunta contra el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), el Comité contra las Desapariciones Forzadas mantiene abierto un procedimiento de acción urgente desde el 2021⁴⁹. En junio de 2022, el Comité envió una nueva comunicación al Estado en el marco de dicho procedimiento, señalando sus observaciones y críticas respecto a la falta de acciones, búsqueda y protección, reiterando las solicitudes que ya

47 «Trans paraguayas acuden a justicia internacional ante negación de derechos en su país», *Codehupy*, 13 de septiembre de 2022, <https://www.codehupy.org.py/trans-paraguayas-acuden-a-justicia-internacional-ante-negacion-de-derechos-en-su-pais/>

48 «Audiencia Pública del Caso *Nissen Pessolani Vs. Paraguay*. Parte 1» [Archivo de video], Corte Interamericana de Derechos Humanos, 9 de mayo de 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=Q35NWEr8NtU>

49 Para mayor información sobre el caso y el contexto de la zona norte bajo la militarización, se recomienda: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, *Misión de observación sobre la situación de los derechos humanos en la zona norte (22 al 26 de febrero de 2021)*. Informe final (Asunción: Codehupy, 2021).

efectuara en el 2021 y ampliando la protección a familiares de la niña y a su representante legal.

En marzo, a instancias de la Codehupy, en alianza con otras organizaciones aliadas campesinas e indígenas, se llevó a cabo una audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la política de desalojos forzosos, y la política agraria en Paraguay⁵⁰. La audiencia sirvió para obligar al Estado a someterse a una instancia de rendición de cuentas y supervisión internacional en lo que respecta al endurecimiento de su línea represiva para resolver la desigualdad social en el campo, sobre todo luego de la adopción de la «Ley Zavala-Riera»⁵¹.

SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

En los casos con resoluciones favorables ante el Comité de Derechos Humanos, no se registraron avances en la adopción de medidas de reparación. Otro tanto se puede señalar respecto de los casos con sentencias recaídas en el sistema interamericano.

En el caso de la comunidad de Xákmok Kásek, se tituló una fracción de 7.701 hectáreas y la comunidad se ratificó en la reivindicación del territorio ancestral solicitado al origen del expediente. Se dieron los desembolsos para el fondo de desarrollo comunitario en los cuatro casos indígenas, pero todavía se adeuda un monto parcial porque los pagos fueron efectuados con un tipo de cambio incorrecto.

En abril de 2022 hubo una audiencia de supervisión de sentencia en el caso Yakye Axa. La Corte Interamericana emitió una resolución con carácter de supervisión reforzada, obligando al Estado a informar cada mes acerca del avance de las medidas adoptadas para la provisión de agua potable y la construcción del camino a la comunidad⁵². El Estado se comprometió en esta audiencia a entregar la titulación definitiva de las tierras y el camino terminado para septiembre de 2022, compromiso que está aún lejos de ser cumplido al cierre de este informe.

Existe un malestar generalizado en las comunidades debido a la inacción de la Comisión Interinstitucional Responsable de la Ejecución de las Acciones Necesarias para el Cumplimiento de Sentencias y Recomendaciones Internacionales (CICSI) en 2022, instancia que mantuvo reuniones internas, no así con las víctimas y sus representantes convencionales, para avanzar en los

50 «PY: Situación de desalojos forzosos y políticas agrarias en Paraguay 1» [Archivo de video], Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 17 de marzo de 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=NYKHFllsm7A>

51 Sobre este contexto se recomienda profundizar los artículos sobre pueblos indígenas, reforma agraria y derechos campesinos y desalojos forzosos, en este informe.

52 Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2022.*

acuerdos reparatorios. Una excepción fue la comunidad Xámok Kásek, que consiguió reunirse con la CICSI en junio, tras realizar una movilización con cierre de la ruta⁵³.

CONCLUSIONES

Quedó en evidencia, a lo largo del 2022, la falta de transparencia y rendición de cuentas del Estado en su política multilateral de derechos humanos. Esta falta de transparencia conspira contra la confiabilidad del Paraguay como socio en los organismos internacionales y, a la vez, permite un manejo de doble estándar entre lo que el Estado afirma que asume ante sus pares y lo que garantiza efectivamente a sus ciudadanos y ciudadanas.

Un ejemplo de ello es posible observar en la visita del Relator Especial sobre Desechos Tóxicos y Derechos Humanos efectuada en el presente año. En cualquier país normal, las declaraciones del experto al término de su misión hubieran dado lugar a la dimisión inmediata del ministro de Medio Ambiente. Similar situación se podría señalar respecto de los compromisos asumidos por el Paraguay en el Examen Periódico Universal (EPU) rendido en el 2021. Un año después, ninguna acción fue llevada a cabo, aunque sea para presentar un plan de cumplimiento. Ni siquiera las recomendaciones fueron aún cargadas en el Simore Plus, el sistema de monitoreo de recomendaciones de organismos internacionales. De hecho, el sistema no se actualiza al menos desde los últimos tres años.

Cabrá esperar a las elecciones generales del 2023 para evaluar si las urnas confirman que este estado de cosas continuará o se tendrán algunas posibilidades de rectificación de rumbos.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe:

- Ratificar los tratados de derechos humanos pendientes de ratificación.
- Reconocer la competencia contenciosa de los órganos de tratados que aún no tienen jurisdicción sobre el país.

La Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo debe:

- Presentar los informes periódicos pendientes ante órganos de tratados de Naciones Unidas.

⁵³ Información proporcionada por la abogada Julia Cabello, de la organización Tierraviva.

La Comisión Interinstitucional Responsable de la Ejecución de las Acciones Necesarias para el Cumplimiento de Sentencias y Recomendaciones Internacionales (CICSI) debe:

- Avanzar en el cumplimiento de las reparaciones en los casos en los que el Paraguay ha sido condenado.

El Ministerio de Relaciones Exteriores debe:

- Instituir un libro blanco de su política multilateral de derechos humanos, de modo a permitir la rendición de cuentas y la transparencia de su gestión, que incluya la política de nominación de nacionales a los órganos de tratados de los sistemas internacionales de protección.

Hugo Valiente

Abogado (Universidad Nacional de Asunción) y Máster en Derechos Humanos (Universidad Nacional de La Plata). Coordinador de investigación e integrante del equipo de litigio estratégico en la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

Contacto: hugo_valiente@hotmail.com

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN
DE DERECHOS HUMANOS

Un *ombudsman* a la altura de sus responsabilidades



A las puertas de un juicio político, acorralado por denuncias y sin la protección de Honor Colorado, Miguel Godoy renunció al cargo como titular de la Defensoría del Pueblo. Queda el desafío de hacer del *ombudsman* una verdadera figura aliada de la defensa de los derechos humanos, cumpliendo estándares esperados para su función y no un mero títere del partido hegemónico, como ha sido hasta ahora.

Palabras claves: *Defensoría del Pueblo, juicio político, Poder Legislativo, políticas públicas, corrupción.*

Mario J. Barrios Cáceres

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

En este artículo se analizará el estado de situación del sistema nacional de protección de derechos humanos, poniendo un foco en la Defensoría del Pueblo, organismo del Estado paraguayo que cumple el rol de Institución Nacional de Protección de Derechos Humanos, conforme al diseño institucional establecido por la Constitución.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

IRREGULAR SELECCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Debido a desavenencias motivadas por cuoteo político que impedían la mayoría necesaria para la elección del nuevo defensor del Pueblo (DP), al cierre de la edición del informe pasado se reportaba que, a pesar de la presentación de ternas, la Cámara de Diputados había reconfirmado sin mayores debates —y sin que exista una evaluación pública ni una rendición de cuentas de su período anterior— a Miguel Ángel Godoy Servín y dejado vacante el cargo del defensor Adjunto. Esta situación dejaba un panorama complejo¹.

Esta reconfirmación fue el último capítulo de una serie de negligencias y tergiversaciones que acompañan desde hace varios años al proceso de designación de este órgano extrapoder y que se caracterizan por una deliberada inexistencia de regulación que lo exponen a la colusión política; así como la selección basada en criterios políticos y no en la idoneidad de los candidatos o candidatas. Esta última debe ser entendida como un conjunto de competencias y aptitudes de carácter técnico, legal y moral, obligando imperativamente a considerarlas a quien disponga la designación de una persona en la función pública.

La gravedad de esta omisión termina repercutiendo en la designación de titulares incompetentes para el cargo y plantea posteriormente distorsiones respecto a cuestiones tales como la continuidad en el mandato mediante la tácita reconducción incorporada inconstitucionalmente o extenderlo más allá de la legislatura que lo designa, conforme el artículo 277 de la Constitución.

La Ley N.º 2103/2003² «legalizó» el principio de tácita reconducción, al disponer que, una vez vencido el mandato del titular de la Defensoría del Pueblo, podrá continuar en el cargo ejerciendo sus funciones hasta tanto asuma su sucesor(a). En su momento, fue una solución política para mantener en el cargo al primer DP electo, tras el término de su mandato. Según la Constitución, el titular dura en funciones cinco años, que deben

1 Camilo Filártiga Callizo y Leonardo Gómez Berniga, «Protección de derechos frente a una institucionalidad débil», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 540-554.

2 Ley N.º 2103, del 13 de mayo de 2003 «Que prevé la prórroga de funciones en la Defensoría del Pueblo interín asuma su sucesor», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/4378/20151116110030.pdf>

ser coincidentes con el periodo del Congreso que lo eligió (artículo 277). La disposición contenida en la Ley N.º 2103/2003 va de contramano con la Constitución, porque modifica, mediante una ley de inferior jerarquía, el precepto constitucional que establece que el mandato de la Defensoría del Pueblo debe ser renovado por cada legislatura y concordar con la duración de esta³.

En la práctica, estos procesos de selección han contado hasta aquí con candidaturas dependientes y designaciones negociadas, producto de la falta de pluralismo político en el Poder Legislativo. El hegemónico partido de gobierno termina imponiendo su mayoría en el Senado para ocluir la posibilidad de una candidatura independiente del poder político, conformando ternas en las que todos los integrantes son afines al partido de gobierno o bien, directamente, cuadros dirigentes del mismo. Como consecuencia, ante el cierre de cualquier otra alternativa, la bancada del partido de gobierno en la Cámara de Diputados negocia los votos que faltan con alguna de las bancadas minoritarias a fin de alcanzar los números necesarios para los dos tercios requeridos. Algunas veces, la negociación incluyó la cesión del cargo de defensor del Pueblo Adjunto, de otro cargo de designación constitucional o, en el peor de los intercambios, en canje del respaldo a alguna que otra iniciativa legal.

MÚLTIPLES QUESTIONAMIENTOS A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Este organismo fue diseñado como un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios.

Lo que debería cumplir la Defensoría del Pueblo

Regulados por el artículo 279 de la Constitución y el artículo 10 de la Ley N.º 631/1995, «Orgánica de la Defensoría del Pueblo», entre sus deberes y atribuciones se encuentran: recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos y otros hechos que establecen la Constitución y la ley; requerir de las autoridades en sus diversos niveles, incluyendo los de los órganos policiales y los de seguridad en general, información para el mejor ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna.

Igualmente, la ley señala que podrá acceder a los sitios donde se denuncie la comisión de tales hechos.

3 *Ibidem* 1.

Es también de su competencia actuar de oficio, emitir censura pública por actos o por comportamientos contrarios a los derechos humanos, informar anualmente de sus gestiones a las cámaras del Congreso, elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que, a su juicio, requieran pronta atención pública, etc.

Lo que realmente hace

En la práctica, se ha dado una distorsión de sus funciones, con la duplicación de actividades, siendo superpuestas a las asignadas a otras instituciones públicas, como la Secretaría de Acción Social, o la presentación de amparo constitucional en defensa de ciertos derechos, en cuanto desatiende otros de igual gravedad.

Le atribuyeron encargarse de la cuestión de la objeción de conciencia y la indemnización de víctimas de la dictadura. Ambos asuntos deberían realizarse por otras entidades estatales.

Resultados de la mala gestión

El desempeño del *ombudsman* durante el periodo 2016-2021 fue observado internacionalmente, conforme a las recomendaciones formuladas en el marco del Examen Periódico Universal, por ejemplo.

Asimismo, durante su gestión se dio el descenso de estatus a la categoría B ante la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés).

Falencias encontradas en la administración 2016-2021

Un reciente estudio de la Codehupy⁴ identifica una serie de falencias imputables a la administración del anterior DP (2016-2021), tomando como base los deberes dispuestos en el artículo 10 de la Ley N.º 631/1995.

Así, en cuanto a la presentación de los distintos informes —tales como aquellos de periodicidad anual a las cámaras del Congreso al inicio de cada periodo anual de sesiones; los informes especiales, a cualquiera de las cámaras del Congreso; los informes individuales, presentados a los recurrentes o los de divulgación sobre la situación de derechos humanos—, a la fecha, desde que se ha instalado la oficina de la Defensoría del Pueblo, no se han elaborado.

Respecto a la recepción e investigación de «denuncias, quejas y reclamos por violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, tratados internacionales y en las leyes, aun cuando tales violaciones sean cometidas

4 Codehupy, *Defender al Pueblo. ¿Qué hacer para recuperar la institucionalidad del ombudsman?* (Asunción: Codehupy, 2022).

por personas que actúen en ejercicio de funciones estatales»⁵, se observa que los temas más frecuentemente denunciados y atendidos están relacionados con asuntos municipales y servicios públicos, pueblos indígenas, área penal, salud, mujer, niñez y adolescencia y cuestiones laborales.

De acuerdo a la investigación referenciada, respecto a la censura por actos contrarios a los derechos humanos, entre el 2016 y 2021, la Defensoría del Pueblo recibió más de 50 mil quejas y solamente ejerció la censura pública en dos ocasiones: en febrero de 2020, contra el ministro de Educación «por las falencias en los materiales de enseñanza, con errores ortográficos y de concordancia distribuidos a todas las escuelas públicas del país»⁶; y en mayo de 2022, contra la diputada Celeste Amarilla porque «acostumbra a vilipendiar, denigrar e imputar hechos punibles a ciudadanos paraguayos, tanto a trabajadores docentes como a sus propios colegas parlamentarios y hasta a nivel internacional contra un exmandatario [Horacio Cartes] en un programa de una importante cadena de noticias», considerándose estas acciones como «comportamientos contrarios a los derechos humanos que garantizan la protección de la honra y la reputación»⁷.

Otra de las falencias identificadas ha sido la carencia de enfoque de litigio estratégico en la actuación de la Defensoría, ya que se limita a presentar en su mayoría temas relacionados a la salud, dejando de lado otros temas urgentes de la agenda de derechos humanos.

Respecto a otra de sus atribuciones, la de formular recomendaciones de creación y modificación de normas, paradójicamente el defensor del Pueblo ha entorpecido el proceso de avance normativo en materia de derechos humanos. Tan solo unas pocas muestras de este oxímoron: el rechazo de la DP al proyecto de ley de creación de la Dirección Nacional de Verdad, Justicia y Reparación, basado en una presunta vulneración del principio constitucional de separación de poderes; y su oposición al Plan Nacional de Derechos Humanos, argumentando su rechazo a la despenalización del aborto, a la inclusión de metas y objetivos relacionados al derecho a la salud sexual y reproductiva, a los que calificó como promoción del aborto masivo, así como su rechazo a cualquier acción basada en la construcción de la sexualidad como «promueve la ideología de género». Por otra parte, ha omitido pronunciarse respecto de otras normas en materia de derechos humanos cuya sanción y promulgación se hallan pendientes hace años, como la Ley Contra toda Forma de Discriminación, presentada en el 2015.

La Defensoría del Pueblo no cuenta con programas permanentes o campañas de concienciación cívica sobre los derechos humanos. Tampoco se utilizan

5 Artículo 10, inciso 1 de la Ley N.º 631/1995, disponible en *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 20 de noviembre de 2022, <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/normativa/Ley%20Nro%20631-95.pdf>

6 Resolución de la Defensoría del Pueblo N.º 01/20 del 11 de febrero de 2020. Nota de la Defensoría del Pueblo N.º 233 del 14 de febrero de 2020.

7 Resolución de la Defensoría del Pueblo N.º 06/22 del 12 de mayo de 2022. Nota de la Defensoría del Pueblo N.º 80 del 12 de mayo de 2022.

los medios de comunicación pública con que cuenta el Estado para el efecto. Esto repercute en el alto desconocimiento que la ciudadanía tiene tanto sobre el tema como del rol que cumple la institución. Con relación a las acciones para la defensa de los intereses difusos, no se ha observado que se hayan promovido acciones para la defensa de los mismos, como el patrimonio cultural o los derechos ambientales.

DENUNCIA POR COBRO INDEBIDO A OBJETORES DE CONCIENCIA

A finales del mes de agosto de 2022, Godoy fue denunciado penalmente por el supuesto delito de exacción y cobro indebido de cánones a objetores de conciencia y arbitrariedades en su administración. El funcionario salió al paso de estas denuncias asegurando que todos los cobros se realizaron por medio del Banco Nacional de Fomento (BNF) y que luego se transfirieron a la institución vía Fuente 30, en el presupuesto.

En una entrevista a un medio gráfico, Godoy aseguró que todo se trataba «de una voraz persecución política en su contra, sin ningún contenido jurídico, sobre todo en lo que respecta a la objeción de conciencia», indicando que «los propios legisladores saben que el BFN es el ente recaudador de la objeción de conciencia, establecido a través de la Ley especial»⁸.

PEDIDO DE JUICIO POLÍTICO AL DEFENSOR

Así las cosas, luego de dos semanas, se dieron ingreso en la Cámara de Diputados a los expedientes N.º D-2269111⁹ y N.º D-2269112¹⁰, solicitando el pedido de juicio político al defensor del Pueblo por la comisión de mal desempeño de funciones. Los libelos incluyeron una vasta lista de causales, a saber, una gestión administrativa-financiera deficiente; manejo arbitrario de las indemnizaciones a víctimas de la dictadura por medio de esquema de reconsideración de pagos ya realizados en años anteriores, que devienen en aumento de jornales para la misma víctima; abuso de poder y de discrecionalidad en el manejo de recursos públicos y en la gestión del talento humano de la institución; incapacidad para el diseño e implementación efectiva del programa de promoción y defensa de los derechos humanos; recaudación ilegal de contribuciones a objetores de conciencia por fuera de las previsiones legales promoviendo una interpretación y aplicación deliberadamente

8 «Defensor del Pueblo lamenta la voraz persecución política que sufre por parte de Senadores», *La Nación*, 1 de septiembre de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/politica/2022/09/01/defensor-del-pueblo-lamenta-la-voraz-persecucion-politica-que-sufre-por-parte-de-senadores/>

9 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 12 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/126650>

10 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 12 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/126651>

errónea de la norma; y, finalmente, un actuar indecoroso reflejado en sus múltiples acciones contrarias a la dignidad de las personas, lenguaje discriminatorio, misógino, agresivo y no acorde con la investidura.

Entre las cuestiones administrativas se destacan la no utilización de las cuentas conforme a las normativas aplicadas según lo establecido en la Ley N.º 1535/1999 «De Administración Financiera del Estado»; el manejo de la cuenta caja chica o fondo fijo sin designación de encargado(a) para su utilización; la falta de documentación que respalde el control de entradas de los bienes de consumo e insumo; la incorrecta regulación en concepto de combustibles; la impresión tardía de comprobantes de ingresos; los registros tardíos de operaciones que demoraron hasta 45 días, las cuales fueron contabilizadas en fechas posteriores a su realización. Asimismo, se cuestionaron las inconsistencias de informes remitidos por la Defensoría del Pueblo con relación a marcaciones de funcionarios(as) en las distintas dependencias habilitadas; la deficiencia de control de personal con relación a la aplicación de multas por ausencias, salidas fuera del horario establecido; los legajos de rendición de cuentas incompletos; la falta de libros rubricados para órdenes de trabajo; las órdenes de trabajo de vehículos con deficiencias; el inventario de bienes sin valorizar; etc.

Los tópicos de la acusación incluyeron los actos de violencia protagonizados por Miguel Godoy: en un caso resultó víctima la jueza del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, María Celeste Jara; en otro, en ocasión de un motín en Tacumbú, fue agredida la ministra de Justicia, Cecilia Pérez. También se incluyó otro antecedente grave: la agresión verbal y física que protagonizó al golpear a su propio defensor del Pueblo Adjunto, quien lo denunció por agresión.

Igualmente, se sumaron a la acusación la persecución, el hostigamiento, el maltrato y el acoso laboral y sexual a funcionarias. Por ejemplo, la exclusión de una funcionaria del seguro médico contratado por la Defensoría del Pueblo hizo que ella se viera obligada a gestionar su comisionamiento a otra institución; o casos de acoso sexual a otra funcionaria, así como difamación y calumnia a una funcionaria con 16 años de antigüedad, acompañados del maltrato sistemático y excesiva presión y sometiéndola a proceso penal en curso. Otra funcionaria de carrera, con 19 años de antigüedad, fue víctima de constantes traslados infundados y funciones no correspondientes, siendo hostigada, amenazada y perseguida de manera sistemática. Otra funcionaria, de 12 años de antigüedad, fue desvinculada mediante resolución arbitraria, sin previo sumario administrativo. Mientras, otro caso presentado fue el de una funcionaria que, denunciando precariedades, irregularidades en la administración, etc., recibió amenazas de agresión, además de haber sido degradada en su cargo, habiéndosele impuesto sanciones en abierta violación al debido proceso y al derecho a la defensa. Estas conductas especialmente

dirigidas contra funcionarias dan cuenta del carácter misógino y machista del defensor, incurriendo en diferentes formas de violencia conforme la Ley N.º 5777/2016.

También formaron parte de la acusación las veinte denuncias que obran en el Congreso, así como denuncias obrantes en otras entidades y organismos del Estado, y en organizaciones de la sociedad civil en materia de derechos humanos.

La solicitud de juicio político concluye en que el comportamiento de Miguel Godoy demostró «un serio desprecio por el resguardo de los intereses públicos y de los derechos humanos confiados a su custodia y una clara desviación de poder que menoscabó el prestigio y la honorabilidad de la institución a quien representa». La denuncia no solo recordó la violación sistemática de las normas aplicables por parte del DP, sino también su «mal desempeño de funciones por extralimitarse en sus deberes y atribuciones favoreciendo intereses personales sobre el interés personal», haciendo «gala de sus desórdenes de conducta públicamente, agrediendo verbal y físicamente a personas en un total contrasentido con su misión de defender los derechos humanos incumpliendo las obligaciones que le fueran conferidas». Así, de conformidad al artículo 225 de la Constitución Nacional, los diputados y las diputadas solicitaron la apertura de juicio político.

RENUNCIA Y NUEVO DEFENSOR DEL PUEBLO

El 21 de septiembre de 2022, una semana luego de la presentación de los libelos, la diputada Katty González (PEN) —una de las firmantes— denunció un plan orquestado para plantar drogas en los vehículos particulares de quienes los suscribieron. Asimismo, manifestó que no existían las garantías necesarias para llevar a cabo un juicio político contra el defensor del Pueblo¹¹. Ante este escenario, la diputada Norma Camacho —de la misma nucleación política y otra de las signatarias— propuso que se adelante la fecha para la sesión extraordinaria para el tratamiento del juicio político al defensor. Sin embargo, por falta de quórum, no se aprobó su moción.

Acorralado por la abrumadora cantidad de tópicos señalados como mal desempeño del alto funcionario, presionado por un juicio político y abandonado por el movimiento Honor Colorado de la ANR (Partido Colorado), que hasta ese momento lo venía sosteniendo, el 28 de septiembre de 2022, Miguel Ángel Godoy Servín presentó su renuncia al cargo de defensor del Pueblo. En su nota, dirigida al presidente de la Cámara de Diputados¹², señaló que sobre

11 «Denuncian plan para amedrentar a firmantes del libelo acusatorio contra el defensor del Pueblo», *Cámara de Diputados*, 21 de septiembre de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <http://www.diputados.gov.py/index.php/noticias/denuncian-plan-para-amedrentar-firmantes-del-libelo-acusatorio-contra-el-defensor-del-pueblo>

12 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 12 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/126740>

su persona «no se ha presentado denuncia alguna en el fuero penal sobre acoso ni maltrato», alegando que su estado de salud no le permitía estar expuesto a una situación interminable. Agradeció el apoyo recibido por parte de funcionarios y funcionarias, sosteniendo que esperaba que su renuncia «colabore a la paz de la institución». Igualmente, expresó su agradecimiento a las bancadas de la ANR y el PLRA por el apoyo en su designación, ratificando como corolario que durante su gestión no ha utilizado «un solo guaraní del Estado paraguayo» para su «beneficio personal».

Puesta a consideración del plenario de la Cámara Baja, se aceptó la renuncia de Godoy Servín, disponiéndose su sustitución por quien hasta ese momento era su adjunto, el abogado Rafael Luis Ávila Macke, a quien se tomó el juramento de rigor y quien asumió las funciones de defensor del Pueblo «por lo que resta del periodo 2021-2026»¹³.

Si bien el mes transcurrido desde su designación hasta el cierre de la presente edición es insuficiente para poder evaluar objetivamente el desempeño del nuevo defensor, se puede considerar de manera positiva que, durante octubre e inicios de noviembre, se han restituido derechos a funcionarias que habían sido destituidas por la anterior administración. Por otra parte, se ha reunido con el viceministro de Planificación, Programas y Proyectos del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), y participó de una mesa de trabajo con las comisiones de Derechos Humanos de ambas cámaras legislativas.

Asimismo, tomó intervención sobre supuestos hechos graves, referente a un presunto desalojo ilegal de la comunidad indígena 15 de Enero del pueblo ava guaraní, ubicada en el distrito de Nueva Toledo (Caaguazú), en donde dicho desalojo dejó a varias personas heridas, entre ellas, mujeres y niños. De igual manera, se han planteado amparos a favor de pacientes oncológicos. No obstante, cabe destacarse que persisten las prácticas asistencialistas que realizaba su predecesor, lo que hace indicar que esta duplicidad de funciones con otros entes seguirá formando parte de las actividades del nuevo defensor del Pueblo¹⁴.

CONCLUSIONES

A pesar de haber sido confirmado para un nuevo periodo, acorralado por un juicio político, Miguel Ángel Godoy Servín presentó su renuncia al cargo de defensor del Pueblo. La suya fue una gestión cuestionada desde amplios sectores por un sinnúmero de irregularidades, que, si bien no fueron exclusivas de su gestión, son propias de la dinámica del proceso de selección del órgano extrapoder. La falta de institucionalidad, así como la inexistencia de

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Defensoría del Pueblo, *Sección Noticias*, 2022, en: <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/noticias.html>

regulación y la intromisión de las fuerzas políticas —que priorizan criterios indebidos no basados en la idoneidad—, hasta la fecha, han resultado en la designación de defensores del Pueblo incompetentes.

El nuevo *ombudsman* asume con una urgente y necesaria tarea: la de cumplir con las recomendaciones de órganos internacionales y poder así elevar el estatus de la Defensoría del Pueblo. Hasta aquí, las distorsiones en cuanto a la misión y el mandato de la institución, su falta de independencia política, así como la mala calidad del gasto público y la mala gestión financiera han privado durante casi tres décadas a la sociedad paraguaya de una primordial institución para la defensa de los derechos humanos. Mientras tanto, queda la pregunta: ¿hasta cuándo la intromisión política continuará privando a la ciudadanía de un *ombudsman* a la altura de sus responsabilidades?

RECOMENDACIONES

- Reglamentar el proceso de concurso y selección de la terna para la Defensoría del Pueblo.
- Modificar parcialmente el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, en el sentido de incorporar como requisitos para ser nombrado en el cargo de defensor del Pueblo, en cuanto a la experiencia y reconocidos méritos y honorabilidad.
- Derogar la Ley N.º 2103/2003.
- Respetar el precepto constitucional que ordena que el término de mandato del defensor del Pueblo coincida con la legislatura que lo designó en el cargo.
- Modificar parcialmente las Leyes N.º 4013/2010 (que reglamenta el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio) y N.º 838/1996 (que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989 y sus modificaciones), en el sentido de eliminar las inconstitucionales funciones administrativas que ambas normas asignan a la Defensoría del Pueblo.

Mario J. Barrios Cáceres

Abogado de derechos humanos y docente universitario. Programa de Posgrado en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones (Argentina). Miembro del equipo editor del presente informe.

Contacto: mario.barrios.caceres@gmail.com

TEMA DEL AÑO



TEMA DEL AÑO

Ascenso del crimen organizado



El 2022 ha dejado en evidencia cómo las estructuras delictivas vinculadas al lavado de activos, al narcotráfico y al contrabando han sometido a la sociedad y se han logrado infiltrar exitosamente en el sistema de partidos para, desde allí, controlar el aparato estatal desde sus más altos niveles. Se configura así un escenario de alto riesgo para la defensa de los derechos humanos.

Palabras claves: *crimen organizado, corrupción, independencia judicial, democracia, impunidad.*

PAÍS CAPTURADO POR EL CRIMEN ORGANIZADO

Ya en dictadura, pero más fuertemente en los años de democracia, se convivió en la falsa idea de que el crimen organizado, incluyendo al terrorismo, no atravesaba su frontera natural. El territorio liberado para las bandas criminales brasileñas —como el Primer Comando Capital (PCC) y el Comando Vermelho— eran principalmente los departamentos del nordeste del Paraguay, específicamente Amambay y Canindeyú, aunque parcialmente se hayan sumado desde hace unos años Concepción y San Pedro. Hacia esa región también marchó a instalarse el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), cuando, tras el secuestro y asesinato de Cecilia Cubas, aumentó la persecución en Asunción, donde llevaba realizadas varias acciones. En la zona aparecieron otras réplicas del EPP, aparentemente hoy desaparecidas ya.

En el resto del país se convivía con pistas clandestinas y el contrabando de diverso tipo. Pero también con un Poder Judicial deficiente y un sistema carcelario que fue creciendo, sin mejorar el trato de las personas privadas de libertad ni garantizar lo que a seguridad se refiere. Alguna ministra de Justicia dio pasos para tener un mejor sistema penitenciario y personalmente tomaba medidas, pero no hubo continuidad en su empeño.

El 2022 nos puso frente a un Paraguay con cárceles copadas por bandas criminales¹ y un país en el que el crimen organizado había atravesado clases sociales, altos cargos del Estado, gobernaciones, congresistas. El crimen transnacional había llegado a Asunción y el departamento Central, contaminando a importantes organizaciones de la sociedad civil, como las cooperativas.

ASESINATOS EN PLENO CONCIERTO

En 2022 se tuvo un enero muy caluroso y con sequía. Los incendios, la mayoría provocados, se multiplicaron en todo el Paraguay. Sin embargo, el evento más traumático del mes quizá haya sido el sicariato ocurrido en medio de un masivo concierto en la villa de veraneo de la clase alta paraguaya.

Hubo un tiroteo, siete disparos y dos muertos. Tras las investigaciones, se supo que una de las víctimas estaba vinculada a la distribución de drogas, armas y propulsores químicos, que tenía una deuda por un cargamento de cocaína con quien aparentemente lo había mandado matar. La otra desafortunada víctima colateral del atentado fue una conocida *influencer*.

1 Ver más información al respecto en el artículo sobre derechos de las personas privadas de libertad, en este informe.

Hasta ese momento no se registraban asesinatos frente a miles de personas en un evento público, fuera de la ciudad de Pedro Juan Caballero, reconocida como la «zona cero» del narcotráfico en el Paraguay. Las investigaciones mostraron algún tipo de vinculación con el PCC. El episodio dejó una profunda conmoción social. Hay toda una generación de gente muy joven, que nació después de la dictadura, que experimentó el evento como la metástasis del crimen organizado en sus vidas cotidianas.

A ULTRANZA PY

A partir del 22 de febrero comenzó A Ultranza Py, un operativo conjunto de la DEA (Administración de control de drogas de los EE. UU. o United States Drug Enforcement Administration), la Policía Europea o Europol, la brigada antidrogas del Uruguay, la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad) y el Ministerio Público. Los dos últimos, servicios del Estado paraguayo.

El operativo se propuso realizar 100 allanamientos en el país y contó ya al inicio con 30 órdenes de captura, así como la idea de incautar millones de dólares en bienes. En el país no había memoria de un operativo de semejante envergadura. El primer allanamiento fue a una empresa —proveedora del Estado paraguayo— considerada como cabeza del envío de cocaína a Europa. En dos días ya se habían allanado 22 inmuebles, detenido a ocho personas, incautado nueve aeronaves, 20 camiones, siete tractores, dos motocicletas, dos yates, seis máquinas agrícolas, 1.000 cabezas de ganado, además de armas de fuego y documentos. Uno de los yates —valuado en cuatro millones de dólares— pertenecía al entonces ministro de Emergencia Nacional Joaquín Roa, quien debió ser inmediatamente destituido por el presidente Abdo. Tres días después de iniciado el operativo, llegó al país el nuevo embajador norteamericano Marc Ostfield.

Lo más resaltante de este operativo fue que buena parte de las personas afectadas se manejaban en círculos de la clase alta del país, e incluso con vínculos con políticos, cuando no políticos directamente en el ejercicio de cargos electivos, como el caso de los diputados por la ANR Juan Carlos Ozorio y Erico Galeano.

El primero militó previamente en el movimiento liderado por el expresidente Horacio Cartes, para luego pasar al actual oficialismo. Tuvo la habilidad de protegerse e infiltrar a las cooperativas con el lavado de dinero. Él presidía la Cooperativa San Cristóbal, que otorgaba créditos por sumas astronómicas a diversos socios, entre ellos, el también diputado y jefe de bancada del cartismo, Basilio «Bachi» Núñez. La forma de operar era notable: este último sacó un crédito de más de dos mil millones de guaraníes y nunca devolvió

ni un centavo aunque, en un momento dado, la cooperativa le refinanció la deuda. Todo salió a la luz luego de la intervención de esa cooperativa. Ozorio, integrante de la Comisión Permanente Asesora de la Cámara de Diputados de Lucha contra el Narcotráfico, Ilícitos Conexos y Graves, dirigía sus emprendimientos sospechosos de lavado mientras participaba de esa comisión. Finalmente, terminó renunciando y perdiendo su inmunidad parlamentaria. No así Galeano, quien hasta ahora es protegido por la bancada cartista.

Otro de los aspectos notables desenmascarados por el operativo guarda relación con el vínculo de las Iglesias evangélicas con las estructuras de lavado y narcotráfico. En concreto, la Iglesia del Avivamiento, cuyo pastor José Insfrán se fugó. La Iglesia contaba con un centro de convenciones que se valuó en 900.000 dólares, en medio de la pobre comunidad de Curuguaty. Estas Iglesias han ganado influencia y protagonismo en la escena política por sus alianzas con la extrema derecha y la promoción de una agresiva agenda antiderechos.

A Ultranza Py dejó en claro la gravedad del lugar que ocupa el Paraguay en el crimen organizado como país lavador de dinero y distribuidor de drogas hacia Europa y África.

ASESINATO DEL FISCAL MARCELO PECCI

El 10 de mayo fue asesinado el fiscal Marcelo Pecci, figura fundamental de la lucha contra el crimen organizado. Casado con la periodista Claudia Aguilera, disfrutaba junto a su esposa de su luna de miel en Colombia, cuando fue víctima de un atentado sicario. Su asesinato fue considerado internacionalmente como un magnicidio.

La conmoción fue enorme. A pesar de la eficacia de la Policía colombiana en la captura de los(as) autores(as) materiales, hasta ahora la investigación paraguaya no ha dado con los autores morales. Desde el inicio de la investigación se apuntó al uruguayo Sebastián Marcet, cabeza de una organización criminal trasnacional afectada por el operativo A Ultranza Py, quien fue detenido en Emiratos Árabes en posesión de un pasaporte paraguayo falso. Sin embargo, consiguió que el Estado del cual es nacional le emita un pasaporte, tras lo cual desapareció.

En noviembre, en conferencia de prensa desde el Palacio de López, el embajador Ostfield anunció que los Estados Unidos ofrecen hasta cinco millones de dólares para quienes den información que pueda llevar a la captura de los responsables del asesinato del fiscal Pecci.

CRIMEN ORGANIZADO PARAGUAYO: POLÍTICA - USURA - DOMINIO DE LA JUDICATURA

El impacto del crimen transnacional hace necesaria la revisión del crimen organizado paraguayo. En esta mirada, adquiere relevancia el poderoso y dañino clan González Daher, liderado por los hermanos Óscar y Ramón, políticos vinculados al Partido Colorado, dirigentes deportivos de fútbol y cabezas de una organización criminal que se inició durante la dictadura de Alfredo Stroessner, pero cuyo poder se agigantó durante la democracia.

Óscar González Daher (OGD) fue diputado entre 1998 y 2003, luego senador y llegó a ejercer la presidencia de la Cámara Alta entre el 2010 y 2011. Su gran poder fue integrar y presidir el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM). Desde ahí destituía a jueces y fiscales o torcía sentencias. Su poder se extendía con su hermano Ramón, presidente de un club de fútbol y usurero que, con los mecanismos más groseros y la complicidad de su hermano en el JEM, se apoderaba de bienes ajenos mediante amañados procesos judiciales. Uno de los trucos era impedir el pago de la última cuota de las deudas, para luego obtener sentencias mediante las cuales se adueñaba de los inmuebles de sus víctimas.

Gracias a la labor periodística y a unos audios filtrados, se hizo público el tráfico de influencia que llevaba adelante el clan, institucionalizando el «apriete» a magistrados(as) y agentes fiscales. En el 2017 se logró destituir a OGD del JEM y poco después fue el primer senador en perder su investidura por decisión de sus pares. A pesar de todo, fue nuevamente electo como candidato del cartismo en 2018.

La decadencia de OGD se aceleró cuando en el 2019 el Departamento de Estado de los Estados Unidos lo declaró «significativamente corrupto» junto al exfiscal general del Estado Javier Díaz Verón. Esta calificación es una medida que adopta el Departamento de Estado para combatir la corrupción a nivel mundial mediante restricciones de visa. En la práctica, es un sistema que autoriza al secretario de Estado a designar personas, incluidos funcionarios extranjeros actuales y anteriores, y sus familiares inmediatos, que han estado involucrados, directa o indirectamente, en corrupción significativa.

Para el 2020, OGD había sido defenestrado de todos sus cargos. En la ciudad de Luque, su feudo electoral, no paraban las manifestaciones de repudio frente a su casa. Recibió una condena por enriquecimiento ilícito y declaración falsa consistente en siete años de prisión, inhabilitación para ocupar cargos públicos y el comiso de aproximadamente seis millones de dólares de sus bienes. El fisco pudo recuperar adicionalmente unos nueve millones

de dólares por evasión impositiva. A pesar de ello, consiguió esquivar la prisión, ya que la impunidad biológica logró su cometido. Falleció en octubre de 2021, sin que su condena quedara firme. Su hermano Ramón, la otra cabeza de la organización, y el hijo de este ingresaron a prisión en septiembre de 2022, luego de un proceso judicial que fue monitoreado de cerca por el Departamento de Estado de los Estados Unidos.

El clan González Daher es un ejemplo de infiltración del crimen organizado en el sometimiento del Poder Judicial, a través del sistema de partidos. Lo más notable fue que, en todos los años en los que OGD sometió a la Justicia, no hubo un solo magistrado que lo denunciara por los mecanismos de prisión que ejercía.

Coincidentemente con estos eventos, en julio de 2022 se dio a conocer el informe de evaluación del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (Gafilat)². El Paraguay aprobó finalmente el examen y no pasó a integrar la «lista gris» de países que no colaboran con el control financiero, pero recibió una baja calificación por la insuficiencia de sus investigaciones y condenas relacionadas al lavado de activos. El gran desafío del Paraguay es lograr un funcionamiento del Poder Judicial conforme a sus obligaciones constitucionales e internacionales. De otra manera, es muy difícil pensar en un saneamiento del país.

«SIGNIFICATIVAMENTE CORRUPTO» 1 Y 2

El 22 de julio de 2022, el expresidente Horacio Cartes Jara —líder del movimiento político Honor Colorado (HC son sus iniciales y también las del movimiento que lidera)— fue designado como significativamente corrupto por el Departamento de Estado, debido a su involucramiento en actos de corrupción, en la obstrucción de una investigación contra el crimen transnacional para protegerse a sí mismo y a su socio criminal, su involucramiento con organizaciones terroristas extranjeras, situaciones que socavan la seguridad de los Estados Unidos y amenazan la estabilidad regional³. La consecuencia inmediata de dicha declaración fue la restricción del visado a Horacio y sus hijos Juan Pablo, Sofía y María Sol Cartes Montaña. No se conoce qué otras investigaciones o acciones judiciales se estarían avanzando en la jurisdicción norteamericana contra Cartes.

Poco tiempo después, en agosto de 2022, el vicepresidente de la República, Hugo Velázquez, y un asociado político, funcionario de la Entidad Binacional Yacretá, fueron designados también significativamente corruptos por el

2 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (Gafilat), *Informe de evaluación mutua de la República del Paraguay* (Buenos Aires: Gafilat, 2022).

3 «Designation of Former Paraguayan President Horacio Manuel Cartes Jara for Involvement in Significant Corruption», *U.S. Department of State*, 22 de julio de 2022, <https://www.state.gov/designation-of-former-paraguayan-president-horacio-manuel-cartes-jara-for-involvement-in-significant-corruption/>

Departamento de Estado⁴. Velázquez era, a la vez, candidato a la presidencia de la República por el movimiento Fuerza Republicana, de línea progubernamental y opositor, en las primarias, de Horacio Cartes. Velázquez renunció a su candidatura, pero decidió continuar con su cargo en la vicepresidencia hasta el final del mandato, el 15 de agosto de 2023. La restricción de la visa afectó a los familiares inmediatos del vice, tres hijos y su esposa, quien es, a su vez, alta funcionaria del Ministerio Público, con permiso.

Las designaciones realizadas por el Departamento de Estado agitaron la abúlica escena política local. Sin embargo, a pesar de la gravedad y el espesor de los delitos atribuidos, el Ministerio Público no adelantó investigaciones eficaces hasta el momento para esclarecer las responsabilidades de los designados. Tampoco hubo consecuencias políticas relevantes, salvo la renuncia del vice a su candidatura. El juego político siguió su curso ordinario y previsible, con los mismos actores viciados que aseguran un proceso casi irrefrenable de captura del Estado a manos del crimen organizado.

IMPRESINDIBLE PACTO POR LA JUSTICIA

Ante un panorama así, resulta imprescindible un pacto por la justicia en el Paraguay. Ciertamente, el acuerdo de 1989 que tuvo lugar tras la caída de Stroessner no incluyó, entre sus objetivos, el saneamiento y la independencia del Poder Judicial. Antes bien, apeló al retorno de la unidad sin fisuras del partido de la dictadura en el control total del Estado. La Constitución de 1992 introdujo reformas substanciales al sistema político, que interesaron al Poder Judicial, con la introducción de nuevas instituciones, como el JEM o el Consejo de la Magistratura, que tuvieron por objetivo limitar la injerencia del Ejecutivo en la configuración del escalafón judicial.

Años más tarde, mediante el «Pacto de Gobernabilidad» de 1994 —firmado entre el entonces presidente de la República y los principales referentes de la oposición, que en la legislatura de esa época manejaban una cómoda mayoría parlamentaria en el Senado—, se acordó la renovación de la magistratura, aplicando las nuevas reglas constitucionales. No obstante, el acuerdo se limitó a ampliar la carrera judicial a personas de otros partidos, principalmente liberales, además de los colorados. Si bien, en su momento, el «Pacto de Gobernabilidad» fue entendido como un avance en la democratización del Estado, con la perspectiva del tiempo se observa que el mismo fortaleció la hegemonía colorada en la judicatura, consolidó la injerencia del sistema de partidos —socavando la independencia de la magistratura— y dejó abiertas las puertas para la captura judicial por parte de grupos de poder, entre ellos, el crimen organizado.

4 «Designation of Paraguayan Vice President Hugo Velazquez and Yacyretá Bi-National Entity Legal Counsel Juan Carlos Duarte for Involvement in Significant Corruption», *U.S. Department of State*, 12 de agosto de 2022, <https://www.state.gov/designation-of-paraguayan-vice-president-hugo-velazquez-and-yacyreta-bi-national-entity-legal-counsel-juan-carlos-duarte-for-involvement-in-significant-corruption/>

El Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados ha señalado que existe crimen organizado cuando: a) las actividades criminales se realizan durante un periodo sostenido; b) los crímenes se cometen mediante una estructura y una jerarquía identificables característicos de una organización; c) se cometen graves delitos con fines de lucro; y d) las organizaciones criminales utilizan la corrupción o la violencia para llevar a cabo sus actividades y protegerse de las consecuencias de las mismas. El Relator ha advertido que el crimen organizado ha generado una dependencia cada vez mayor de la política, convirtiéndose este campo en una herramienta imprescindible para asegurar sus negocios. La infiltración y captura del Poder Judicial, mediante la corrupción, se han vuelto objetivos estratégicos de las organizaciones criminales. Las modalidades de corrupción judicial más frecuentes son la injerencia política en el proceso judicial por parte del Poder Ejecutivo o el Legislativo y el soborno. De esta forma, logran influir sobre la independencia e imparcialidad de la magistratura con el fin de lograr impunidad o legitimación para sus actividades delictivas. La corrupción judicial afecta el ejercicio del derecho de las personas a un juicio imparcial y menoscaba gravemente la confianza de la población en la judicatura⁵.

La CIDH ha observado los extremos a los que nos puede llevar la asociación entre agentes o instituciones del Estado y el crimen organizado, así como las «gravísimas consecuencias en materia de derechos humanos para las personas individuales, sus familias y la sociedad en su conjunto»⁶. La infiltración de la corrupción y el crimen organizado en las entidades estatales encargadas de combatirlos erosiona las garantías de los derechos humanos y genera un clima incompatible con la democracia. Se configuran así escenarios hostiles y peligrosos, donde campea la violencia para silenciar a quienes, como las personas que defienden los derechos humanos, denuncian los abusos de poder o la corrupción.

Este año, la Comisión Bicameral de Lavado de Dinero y Delitos Conexos ha dado ejemplo de que es posible trascender la intolerancia política y llevar adelante un trabajo conjunto que dé cuentas de las enormes falencias de la Justicia⁷. No obstante, la bancada interpartidaria cartista ha bloqueado exitosamente dos intentos de remover por vía del juicio político a la fiscal general del Estado, funcionaria políticamente afin al expresidente y señalada responsable de la situación de impunidad de los ilícitos que se le atribuyen a su mentor.

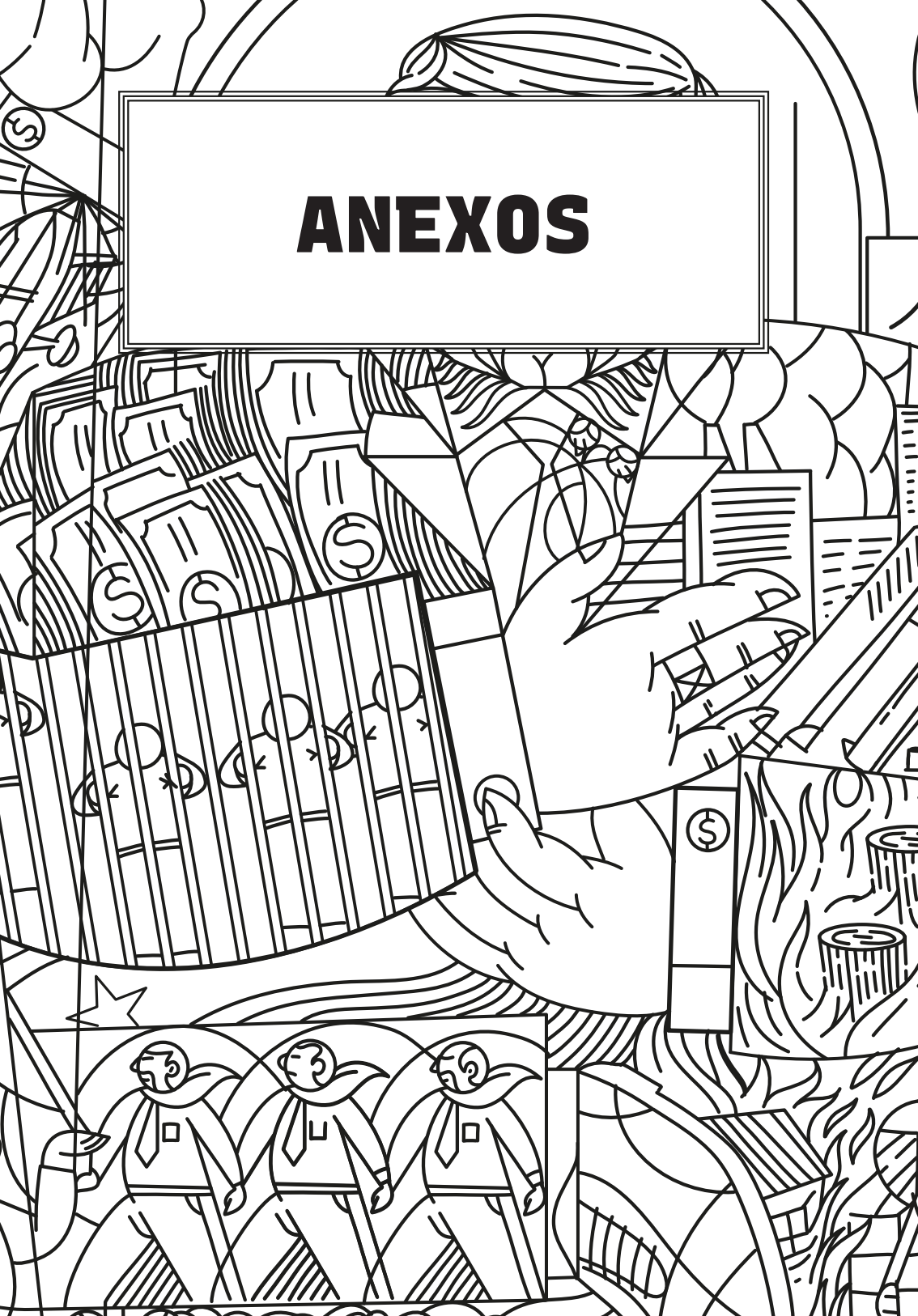
El panorama político que se vislumbra en la coyuntura no parece tender a un pacto que trascienda las diferencias políticas y priorice la recuperación del Estado de derecho. Se acercan años muy duros y de alto riesgo para la defensa de los derechos humanos.

5 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados* (Doc. ONU A/72/140, 25 de julio de 2017).

6 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos* (OEA/Ser.L/V/II., Doc. 236, 6 de diciembre de 2019), 47.

7 Más información al respecto en el análisis de coyuntura política, en este informe.

ANEXOS



PRONUNCIAMIENTOS INSTITUCIONALES DIVULGADOS POR LA CODEHUPY DURANTE EL PERIODO DEL INFORME

ANEXO 1

GOBIERNOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEBEN CREAR POLÍTICAS DE PROTECCIÓN QUE GARANTICEN EL DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS

9 de diciembre de 2021

América Latina continúa siendo la región del mundo más peligrosa para la defensa de los derechos humanos, situación que se ha agravado en el contexto actual del COVID-19.

Hoy en el día internacional de las personas defensoras de derechos humanos, personas defensoras y organizaciones de la sociedad civil hacen un llamado a los Gobiernos de la región a que establezcan acciones que respeten y protejan su labor.

Las personas defensoras de derechos humanos han asumido el liderazgo de acciones a favor de la paz, la justicia, los derechos de pueblos indígenas, el respeto a los territorios y el fortalecimiento de la democracia. En muchos casos son víctimas y sobrevivientes de violaciones a derechos humanos, así como protagonistas del reconocimiento de derechos y la transformación de los conflictos al interior de sus comunidades.

Son personas comunes, trabajadoras, abogados(as), estudiantes, mujeres activistas, líderes y lideresas indígenas, afrodescendientes, campesinas y comunitarias, periodistas, sindicalistas o defensoras del territorio y el medio ambiente que siempre han luchado en tiempos de crisis por reconquistar nuestros derechos, exigir su garantía, respeto y promover todas las libertades.

Pese a eso, las personas defensoras viven el asedio constante en razón de su labor de defensa de derechos humanos, siendo víctimas de asesinatos, amenazas, agresiones físicas y digitales, espionaje, robo, estigmatización, persecución, criminalización, privación de libertad, desplazamientos forzados, secuestros, desapariciones, detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza y violencia sexual, entre otros, algunos de los cuales son específicos o se potencian en razón del género o procedencia étnica.

En la actualidad, América Latina es una de las regiones del mundo más peligrosas para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, sin que las instancias gubernamentales hayan adoptado medidas extraordinarias para su debida protección. Al contrario, la situación se ha agravado por la adopción de normas restrictivas y regresivas que afectan el ejercicio de los derechos humanos. Entre las medidas más frecuentes están: los límites al acceso a la información, a la participación, la justicia, la protesta social y la intensificación de la militarización, las cuales se profundizan particularmente en contextos extractivos; asimismo, el aumento de violencias por razones de género y los discursos de desprestigio en contra de quienes defienden derechos humanos. En la mayoría de contextos de violencia, los principales agresores continúan siendo agentes estatales, seguidos de delincuencia organizada y actores particulares, principalmente estos últimos asociados a las industrias extractivas.

Es por eso que hoy, en el día internacional de las personas defensoras de derechos humanos, es necesario no solo reconocer la labor que llevan a cabo por la justicia y la defensa de los derechos y comunidades, sino también hacer un llamado a todas las instancias del Estado a que pongan en marcha acciones concretas y reales, con enfoque de género e interseccional, que estén dirigidas a proteger la vida e integridad de las personas defensoras y garanticen el derecho a la defensa de derechos humanos.

Para esto, las y los parlamentarios de cada país deben impedir adoptar normatividades que restringen el espacio cívico de la sociedad civil, el uso de mecanismos que permitan la criminalización del rol de las personas defensoras y la imposición de obstáculos fiscales o de registro a las asociaciones de la sociedad civil. Es necesario que las instancias de todos los niveles de gobierno generen acciones de reconocimiento a la labor de personas defensoras, medidas de protección en beneficio de estas y se abstengan de generar campañas de desprestigio.

Es urgente el cese de la persecución penal en los delitos y las sanciones correspondientes en casos de inacción y rezago en la investigación de delitos cometidos en contra de personas defensoras. Las instancias de procuración y administración de justicia deben contar con lineamientos especializados y

mecanismos de rendición de cuentas que permitan a la ciudadanía, en particular a personas defensoras, conocer el avance del estado de las investigaciones. Las instancias encargadas de velar por la vida e integridad de personas en situación de riesgo deben ser fortalecidas y contar con las capacidades humanas y financieras que posibiliten la coordinación en los distintos niveles de gobierno y poderes públicos a nivel nacional o binacional, esto último cuando se trate de pueblos indígenas defensores en territorios transfronterizos.

Es prioritario establecer una política de tolerancia cero de violencia y un marco legal claro que prevean sanciones ante casos que involucran a las empresas o contratistas que promuevan acciones de criminalización o riesgo para personas defensoras. Asimismo, es urgente que se diseñen e implementen mecanismos para fiscalizar la actividad empresarial en el cumplimiento de sus obligaciones y la debida diligencia. Y en este contexto, también exhortamos a los Estados a generar procesos de investigación, justicia y sanción a los actores privados, donde se haga visibles no solo a los actores materiales sino también a los actores intelectuales de dichos ataques. Se deben garantizar a las víctimas y sus familias adecuados procesos de reparación. Además, es urgente prevenir que los sistemas nacionales de justicia, ya sean desde la vía penal, constitucional o civil, obstruyan la labor de personas defensoras. Así como acciones multisectoriales para la erradicación de actividades ilegales, como narcotráfico, tala ilegal y tráfico de tierras, que son fuentes de violencia contra personas defensoras y sus comunidades.

Desde las organizaciones de la sociedad civil de varios países de la región, seguiremos construyendo redes y mecanismos de apoyo mutuo y autoprotección para responder a las amenazas, los ataques y riesgos actuales, así como prevenir y alertar sobre otros desafíos por venir. También continuaremos exigiendo a los Gobiernos de la región que cumplan con sus obligaciones de protección conforme a los tratados internacionales de derechos humanos y en lo establecido en la Declaración de Personas Defensoras.

Finalmente, hacemos un llamado a la sociedad en general, a las instancias nacionales e internacionales de derechos humanos y a los organismos multilaterales a que reconozcan la importancia del papel de las y los numerosos activistas, se sumen a sus justas causas y exijan a los Gobiernos y dirigentes a que apoyen la labor de las personas defensoras y generen políticas de protección para garantizar el derecho a defender derechos humanos.

Hoy, la defensa de derechos es más urgente que nunca en la región y es crucial que fortalezcamos y protejamos a quienes defienden los derechos de todos y todas. Estamos convencidas y convencidos de que acompañando y respaldando su trabajo fortalecemos las democracias de América Latina y el Caribe.

ANEXO 2

EXIGIMOS EL RESPETO A LA VIDA Y LA LIBERACIÓN SIN CONDICIONES DEL SR. PETER REIMER

12 de diciembre de 2021

La sociedad paraguaya se estremece nuevamente ante un hecho de secuestro. Un hecho más que inunda de preocupación e indignación, ante un Estado ineficaz para prevenirlos. El secuestro del Sr. Peter Reimer y la amenaza de fusilamiento que pesa sobre el mismo no pueden dejar indiferente a nadie y nos llama, a todos y a todas, a cuestionar fuertemente a las autoridades que, pese a la enorme inversión en seguridad que se realiza en la zona, no pueden lograr evitar este tipo de sucesos.

Como en otras ocasiones, en casos similares, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) expresa su honda preocupación y su más enérgico repudio hacia los hechos perpetrados por los captores del Sr. Reimer, que no pueden pretender más que rechazo hacia lo que no respete la vida, la integridad y la paz de una zona tan golpeada desde hace años. Es absolutamente inaceptable e injustificable, bajo cualquier bandera, que se atente deliberadamente contra la vida de cualquier persona.

En este sentido, la Codehupy se solidariza tanto con los familiares del Sr. Peter Reimer como, así también, con toda la comunidad menonita de Río Verde, cuyos integrantes desde hace varios años están siendo víctimas de hechos criminales, sin que el Estado actúe eficazmente para prevenirlos.

PAZ para el NORTE, PAZ para el Paraguay. Que los DERECHOS HUMANOS sean para TODOS Y TODAS.

Que las autoridades estén a la altura ética de un pueblo que sale a las calles a reclamar sus derechos.

Coordinación de turno: Lidia Ruiz, Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco; Carolina Robledo Desh, Aireana La Serafina; Buenaventura Cabañas, Unidas en la Esperanza - Paraguay; Secretario Ejecutivo de la Codehupy, Oscar Ayala Amarilla.

ANEXO 3

CARTA A LOS TRES PODERES DEL ESTADO ANTE LA EMERGENCIA CLIMÁTICA QUE VIVE EL PARAGUAY

1 de febrero de 2022

Hoy, la humanidad está severamente amenazada por el daño ocasionado por sus propias acciones. La situación en Paraguay es de las peores del mundo: padecemos eventos climáticos extremos; la actual sequía no tiene antecedentes conocidos y compromete la totalidad del territorio nacional. La afectación a los ecosistemas incluye la pérdida de biodiversidad, la escasez de agua en superficie y subterránea, la mortandad de animales domésticos y la pérdida de cultivos de alimentos y de las semillas necesarias para nuevos cultivos.

Ante este escenario, el Gobierno, en lugar de combatir el problema para proteger la vida de todas las personas, promueve un modelo económico productivo que destruye nuestros territorios: arroceros que dejan sin agua a pueblos enteros y asesinan a quienes protestan; ganaderos que incendian montes y pueblos; sojeros que deforestan y envenenan cursos de agua, destruyendo todo a su alrededor. Todo esto ocurre sin consecuencias, debido a la corrupción que impregna la vida institucional del Estado.

Esta destrucción tiene responsables organizados en la Asociación Rural del Paraguay (ARP), sectores de la Unión de Gremios de la Producción (UGP), la Unión Industrial Paraguaya (UIP) y las cúpulas de los partidos Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) y Patria Querida (PQ).

Pretenden engañar a la gente usando eufemismos como «cambio de uso de suelo» en lugar de deforestación, y proponen falsas soluciones como monocultivos de eucaliptus que agotan aún más las aguas y disparan los incendios, o biocombustibles cuya demanda aumenta las superficies degradadas.

Es urgente frenar esta catástrofe y plantear alternativas para construir un nuevo Paraguay que garantice la vida, respetando e incluyendo a las grandes mayorías que sufren las agobiantes miserias cotidianas en el campo y la ciudad.

Este gobierno ha dado claras muestras de ignorancia y desprecio por la vida humana y de todo ser vivo. Por ello, exigimos que se convoque a personas idóneas que puedan hacer frente a la emergencia y crisis. Es inaceptable

que, ante estas catástrofes, representantes de este gobierno sigan negando el cambio climático.

Alentamos a nuestros compatriotas a manifestarse enérgicamente contra la negligencia del Gobierno, a luchar por la conservación de los bienes naturales que hacen posible nuestra existencia. Como dijo el Dr. Francia, «los días nos enseñaron que el único peligro para la República es no tener confianza en nuestras propias fuerzas».

Firmantes:

Centro de Estudios Heñói

Decidamos

Conamuri

MCP (Movimiento Campesino Paraguayo)

Oñondivepa

AMUCAP-C

Callescuola

Organización ICSO

Codehupy

TEDIC

Federación Nacional Campesina (FNC)

Organización Cultiva Paraguay

Leo Rubin

Grupo Sunu de Acción Intercultural

CTCU

Iniciativa Amotocodie

Organización de Lucha por la Tierra - OLT Paraguay

Sobrevivencia - Amigos de la Tierra Paraguay

ANEXO 4

PROYECTO DE LEY LIBERTICIDA DEBE SER RECHAZADO

18 de abril de 2022

El senador Enrique Riera anunció la presentación de un proyecto de ley que tiene por objeto la penalización de los cierres de rutas, tal como en 1970 hacía lo propio la dictadura stronista. Esta bajo el engañoso nombre «De defensa de la paz pública y libertad de las personas» promulgó la recordada ley 209, instrumento legal que sirvió de base para perseguir, encarcelar y someter a la oposición política durante décadas.

El senador Riera, cuyo prontuario liberticida es ampliamente conocido, denota una vez más su escaso talento para legislar y convivir con las tensiones propias de una democracia. Trae así al debate una verdadera rémora de la dictadura, que impide ver al Estado como una entidad que está llamada a gestionar los conflictos que hay en toda sociedad de interacción democrática, muchas veces originados en la colisión de derechos, como el que se presenta entre el libre tránsito y la manifestación pública. Es oportuno también mencionar que los propios sistemas internacionales, a los cuales Paraguay adhiere, han entregado herramientas suficientes para ponderar los derechos en colisión y así orientar el actuar de un Estado que realmente se precie de democrático.

En este sentido, la Codehupy alerta, una vez más, que proyectos de leyes como el mencionado son violatorios de un conjunto amplio de derechos asociados y protegidos bajo la libertad de expresión. Pues parten del supuesto erróneo de la existencia de un hecho punible cuando en realidad se está ante el ejercicio de un derecho que debe ser protegido, tal como lo mandan la Constitución de la República y el derecho internacional de los derechos humanos.

En memoria de Sebastián Larroza, Eulalio Blanco y Calixto Cabral, dirigentes campesinos ejecutados por la policía mientras se manifestaban en la vía pública, el proyecto del senador Riera debe ser rechazado. El debate político en una democracia deber tener otros contenidos. Ojalá así se entienda y podamos de esta forma abandonar la inercia autoritaria que observamos y padecemos en el Paraguay.

Por la Coordinación de turno: Abel Irala, Base-IS; Sintya Valdez, CERI; Elba Núñez, CLADEM Paraguay. Secretario Ejecutivo: Oscar Ayala Amarilla.

ANEXO 5

LA REPRESIÓN Y LA CRIMINALIZACIÓN DE QUIENES RECLAMAN DERECHOS NO ES EL CAMINO

6 de julio de 2022

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y todas sus organizaciones firmantes observamos con creciente preocupación el recrudecimiento de la política de desalojos forzosos y criminalización de la lucha por la tierra impulsada por el Gobierno, que ya en el año 2021 alcanzó niveles de violencia significativos que hicieron de esta práctica violatoria de un conjunto amplio de derechos humanos, objeto de un escrutinio internacional que tiene en la mira al Estado de Paraguay.

Destacamos los hechos recientes acontecidos en la comunidad de Tembiaporá, departamento de Caaguazú, que dejaron personas campesinas heridas y una decena de personas detenidas, entre ellas nueve mujeres campesinas, una en periodo de lactancia que fue separada de su bebé y las demás, de sus hijos e hijas menores de edad; la situación de las personas de la comunidad indígena Ka´a Poty, del pueblo ava guaraní, ubicada en Itakyry, Alto Paraná, que, tras volver a sus tierras ancestrales después de largos meses resistiendo en la Plaza de Armas de Asunción, hoy, son hostigadas y reciben amenazas por parte de sojeros brasileños de la zona; también recordamos la situación de la comunidad indígena Hugua Po´i, distrito de Raúl Arsenio Oviedo, departamento de Caaguazú, atacada con permanentes amenazas de desalojo de sus tierras ancestrales.

A todo esto sumamos la muerte de Edgar Centurión (29), un joven agricultor, que fue asesinado en junio pasado, durante un violento procedimiento policial en la localidad de Edelira, departamento de Itapúa. En todos estos casos vemos indicadores claros de una situación absolutamente incompatible con las obligaciones nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, tal como lo señalaran la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos frente a hechos análogos en diversas oportunidades a comienzos del presente año.

En este sentido, rechazamos y condenamos el accionar del Gobierno en estos casos, que siempre ante las disputas sobre la tenencia de la tierra busca criminalizar y violentar a las personas propietarias ancestrales de las mismas y a las verdaderas personas sujetas beneficiarias de la reforma agraria,

sin plantearse la cuestión desde una óptica económica y social, ni abordar el problema de fondo: la distribución y la tenencia de la tierra en el Paraguay.

Es por ello que hacemos un llamado a reanudar el diálogo iniciado con las comisiones de Reforma Agraria, Pueblos Indígenas y Derechos Humanos del Senado, que tuviera inicio el 27 de abril pasado con los auspicios de las Naciones Unidas, para abordar los temas ya planteados en su oportunidad y que hacen al fondo de la problemática: recuperación de tierras malhabidas, adopción de un protocolo para la prevención de desalojos forzosos y regularización jurídica de asentamientos campesinos e indígenas.

La Codehupy junto con las organizaciones firmantes decimos cuanto sigue:

- Basta de desalojos forzosos, represión, violencias y de criminalización de las personas que luchan contra el acaparamiento de tierras, tanto de organizaciones indígenas como campesinas.
- Exigimos la liberación inmediata de las mujeres privadas de libertad en la localidad de Tembiaporá, la revinculación con sus hijos e hijas y la posibilidad de poder amamantar a sus bebés en condiciones adecuadas y dignas.
- Exhortamos se realice una pronta investigación en el caso del asesinato de Edgar Centurión (29), que la misma sea independiente, imparcial y se llegue a obtener justicia, de modo que no se repita este tipo de hechos.

Coordinación de turno Codehupy: Fundación Vencer, Decidamos, Cladem-Py.

Dante Leguizamón, Secretario Ejecutivo de Codehupy.

ANEXO 6

BEBÉ INDÍGENA FALLECE EN CONTEXTO DE DESPROTECCIÓN GENERADO POR DESALOJOS FORZOSOS

26 de julio de 2022

Un bebé de dos meses de vida, integrante de la comunidad indígena Huguá Po'i del pueblo mbya guaraní del distrito de Raúl Arsenio Oviedo, del departamento de Caaguazú, falleció este martes 26 de julio de 2022, en un contexto de total abandono y desprotección por parte del Estado paraguayo.

Néstor Villalba Mendoza falleció a las 00:48 de este martes en el hospital de la localidad de Raúl Arsenio Oviedo, a 244 km de la capital del país, hasta donde sus familiares lo llevaron el viernes pasado por síntomas respiratorios. De acuerdo al testimonio de uno de los miembros de la comunidad indígena, en el centro asistencial le sugirieron trasladar al niño a un hospital de mayor complejidad. Sin embargo, no contaban con ambulancia para dicho traslado.

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) viene acompañando la reivindicación territorial respecto al hábitat tradicional de la comunidad indígena Huguá Po'i y, en ese sentido, observa con preocupación la postura de algunos estamentos del Estado paraguayo que no se ocupan de garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, desde una perspectiva de interculturalidad e integralidad.

En la misma línea, es necesario puntualizar que este tipo de hechos trágicos está intrínsecamente relacionado a la vulneración de derechos y la desprotección que generan la negación de derechos, de acceso a la tierra y los reiterados desalojos forzosos y violentos.

Los desalojos forzosos generan mayores vulneraciones de derechos a niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas enfermas, personas con discapacidad y personas adultas mayores, en el caso de las comunidades indígenas a la comunidad toda, quienes se ven expuestos a situaciones de riesgo, como es permanecer al costado de las rutas, en este caso, como consecuencia de que la Policía Nacional se haya negado a dar cumplimiento a una medida judicial de no innovar que favorecía a la comunidad indígena, y que fuera planteada por el propio Instituto Nacional del Indígena (INDI) con apoyo de la Codehupy.

Los dos desalojos forzosos sufridos por esta comunidad indígena impiden o, al menos, restringen el acceso al sistema de protección social y esto se ve materializado en la vulneración de sus derechos y en la muerte de este niño.

Observamos de modo reiterado en este caso, y otros vinculados a desalojos forzosos, que el interés superior de la niñez y la adolescencia no es garantizado por las y los servidores públicos del Estado paraguayo.

Desde la Codehupy y la CDIA alertamos que existen otras personas —tanto adultas como niños y niñas— cuya salud está deteriorada por distintas afecciones y que, a raíz del contexto, no están siendo efectivamente atendidas por el Estado.

Hacemos un llamado a las autoridades nacionales y locales, de los tres poderes del Estado, a garantizar efectivamente el cumplimiento de derechos básicos, a la protección de la vida, al desarrollo y al interés superior de la niñez, a tomar de manera urgente todas las medidas pertinentes para evitar que estas situaciones se repitan.

Coordinación de turno: Decidamos, Fundación Vencer, Gestión Local.

Dante Leguizamón, Secretario Ejecutivo de Codehupy.

ANEXO 7

CODEHUPY LLAMA AL ESTADO A RECUPERAR LAS TIERRAS MALHABIDAS DE MARINA KUE DE FORMA URGENTE

26 de agosto de 2022

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) lamenta lo ocurrido el pasado 18 de agosto de 2022, en la localidad de Curuguaty, zona de Marina Kue, donde dos personas murieron en el contexto de una larga lucha por la tierra, mientras el Estado continúa estando ausente para la población campesina de ese lugar.

Aunque ya han pasado diez años, el Estado no se ha ocupado de la recuperación de tierras malhabidas ni ha investigado exhaustivamente la muerte de los campesinos durante la masacre ocurrida en junio de 2012. Esa inacción estatal se ha cobrado dos vidas más.

La situación en Curuguaty debe ser entendida no solo desde lo acontecido en junio de 2012, con la masacre de campesinos y policías, sino también en el marco de las tierras malhabidas y de la disputa por el control territorial en zonas de fronteras por parte de grupos vinculados al crimen organizado.

Desde la Codehupy, red que trabaja en el monitoreo y la defensa de los derechos humanos en nuestro país, llamamos al Estado paraguayo a trabajar por la regularización de las tierras en cuestión.

Esta regularización, en cuanto a la tenencia formal, debe además estar acompañada de la implementación de políticas públicas que impulsen el desarrollo integral de la comunidad.

Solamente con la implementación de un fuerte sistema de protección social con un abordaje integral, y que tenga como centro la dignidad humana, garantizando todos los derechos humanos de todas las personas que allí habitan, se evitarán sucesos como el que ocurrió la semana pasada.

Sobre este acontecimiento instamos a que se desarrolle una investigación exhaustiva, imparcial, que brinde todas las garantías procesales previstas en nuestro sistema penal, para determinar o deslindar las responsabilidades.

Desde la Codehupy hacemos un llamado al diálogo pacífico entre todas las partes y nos solidarizamos con las familias de las víctimas como también con toda la comunidad, que se ha sostenido a lo largo de estos años sin acompañamiento estatal.

Reiteramos nuevamente, en este caso y cualquier otro, que la violencia, en ninguna de sus formas, nunca será el camino para la resolución de diferencias y, mucho menos, para la construcción del diálogo social y político que necesitamos en el país en un marco de democracia.

Coordinación de turno: Fundación Vencer, Gestión Local, Grupo Sunu de Acción Intercultural.

Secretaría Ejecutiva: Dante Leguizamón Morra.

ANEXO 8

ERAN NIÑAS: A DOS AÑOS DE LOS SUCESOS DE YBY YAÚ, EXIGIMOS UNA INVESTIGACIÓN IMPARCIAL

2 de septiembre de 2022

Al recordarse los dos años de la muerte de las niñas Lilian Mariana y María Carmen Villalba a manos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), desde la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) y la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), exigimos una investigación independiente e imparcial que brinde verdad y justicia sobre lo acontecido el 2 de septiembre de 2020 en el distrito de Yby Yaú, departamento de Concepción, zona norte de la región Oriental del Paraguay.

Al mismo tiempo reiteramos la necesidad de una exhaustiva búsqueda y localización de la niña Carmen Elizabeth Oviedo Villalba «Lichita», desaparecida desde fines del año 2020 en la misma zona; como también sobre las denuncias acerca de la existencia de organizaciones vinculadas al crimen organizado, que reclutan niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral y sexual.

Recordamos al Estado que una niña, niño o adolescente es sujeto de protección especial desde los 0 hasta 17 años de edad, siempre; sin importar si está en su casa jugando, en la calle trabajando, en la escuela con sus pares aprendiendo o en los bosques en una situación de exposición al peligro. En todos los casos necesitan tener protección, sea por su familia, la sociedad y el Estado. Cuando no sea posible determinar su edad con exactitud, se debe presumir, en todos los casos, que tienen menos de 18 años, de modo que cualquier intervención que se haga, desde donde sea y en especial desde el Estado, sea sin generar ningún tipo de daño.

En democracia, el Estado es el garante de los derechos de todas las personas que se encuentren en su territorio, sin importar la edad, nacionalidad, religión, ideología política, entre otras variables. Las autoridades deben cumplir el marco legal vigente, los compromisos internacionales incorporados por ley al ordenamiento jurídico nacional y asumir la responsabilidad subsidiaria del Estado en el cuidado del bien más preciado de una sociedad: la niñez y la adolescencia.

Las vulnerabilidades y los peligros a que se encuentran expuestas las familias, comunidades, y en especial niñas, niños y adolescentes en la zona norte,

son de gran magnitud y complejidad. Requieren, por lo tanto, de políticas públicas a través de las cuales se concrete la presencia del Estado y se garantice el acceso a derechos en ámbitos como salud, educación, seguridad, etc. Las desigualdades históricas deben ser abordadas con un sistema de protección social, con una visión de integralidad, universalidad, equidad e interculturalidad.

Desde el inicio de sus actuaciones, el desempeño de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) en la zona norte de Paraguay se ha caracterizado por una serie de irregularidades y violaciones de derechos humanos hacia las poblaciones más vulnerables, niñas, niños, adolescentes, jóvenes con discapacidad, personas mayores, de comunidades campesinas e indígenas; al igual que las actuaciones plagadas de irregularidades y poco ajustadas al marco legal vigente por parte de diversos operadores de justicia, tanto del Ministerio Público como del Poder Judicial.

Desde la CDIA y la Codehupy, reiteramos la urgencia en la activación de mecanismos estatales de nivel nacional y local de prevención y protección de niñas, niños y adolescentes, tanto de las comunidades indígenas como de las campesinas, contra todas las formas de violencia, incluida la pobreza y también el crimen organizado.

Pronunciamiento conjunto CDIA - Codehupy

ANEXO 9

ASESINATO DEL PERIODISTA HUMBERTO CORONEL ES RESULTADO DE LA INACCIÓN ESTATAL

6 de septiembre de 2022

El Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) y la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) denunciamos la inacción estatal que resulta hoy en el asesinato del periodista Humberto Coronel, trabajador de Radio Amambay de la ciudad de Pedro Juan Caballero, departamento de Amambay, una de las zonas donde más ataques mortales contra periodistas han ocurrido en las últimas décadas.

Este crimen, ejecutado por sicarios al servicio de poderes fácticos, constituye un nuevo atentado contra la libertad de expresión y muestra claramente el avance del crimen organizado sobre toda la sociedad paraguaya, ante un Estado que, por incapacidad o complicidad, no cumple con su rol de garante de los derechos humanos de todas las personas.

Dicha inacción estatal deriva, además, una vez consumado el crimen, en impunidad. Si bien el departamento de Amambay es una de las zonas más inseguras para ejercer el periodismo en Paraguay, la mafia se ha extendido a todo el territorio nacional, permitiendo así que el silencio —fin último de estos atentados— se profundice en algunos territorios y se extienda en otros.

El periodista Humberto Coronel se encontraba amenazado desde junio de este año y debió estar protegido. Sin embargo, fue asesinado a plena luz del día y sin ninguna medida de protección a su favor.

La Policía Nacional es responsable directa de la falta de protección a colegas que han sido víctimas de amenazas. En estos momentos otros trabajadores de prensa amenazados en Pedro Juan Caballero siguen sin contar con la custodia adecuada por parte de la Policía Nacional.

Pero la responsabilidad no termina en la Policía, dependiente del Poder Ejecutivo; la responsabilidad es también del Ministerio Público que no investiga los crímenes; del Congreso de la Nación que desde hace años retrasa el estudio y la aprobación de una Ley de Protección para periodistas y defensores de derechos humanos. La responsabilidad es del Estado que, de muchas formas, permite el crecimiento e incluso, cada vez más, la injerencia de grupos del crimen organizado en las instituciones estatales.

Exigimos una investigación pronta, exhaustiva, imparcial sobre el asesinato de Humberto Coronel y de todos los periodistas asesinados desde 1989. Exigimos además que se tomen todas las medidas necesarias para garantizar la no repetición de estos hechos y las medidas de reparación correspondientes a la familia.

ANEXO 10

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 30 AÑOS SOMETIDA A INTERESES POLÍTICOS PARTIDARIOS EN DETRIMENTO DE LA DEMOCRACIA

26 de septiembre de 2022

Desde su creación en 1992, la Defensoría del Pueblo fue sometida a intereses políticos partidarios, distorsionando los fines para los cuales fue creada: ser un contrapeso, mediante la defensa y promoción de los derechos humanos, de los poderes Ejecutivo y Judicial, para garantizar la democracia.

La Defensoría del Pueblo a lo largo de los últimos 30 años ha enfrentado procesos enturbiados, a tal punto que recién en octubre de 2001, tras largas negociaciones político-partidarias, se designó por primera vez un defensor del Pueblo y, como si fuera poco, se trató de un antiguo funcionario colorado de la dictadura de Alfredo Stroessner. La institución, que debía —entre otras tareas— reparar a las víctimas de la dictadura, quedó en manos de un afín al régimen.

Este episodio muestra a las claras el resultado de los obstáculos que se han interpuesto de forma premeditada y que se pueden resumir en: falta de transparencia en los procesos de selección del o la defensora del Pueblo, cuoteo político partidario, debilidad presupuestaria y de ejecución, absoluta falta de idoneidad de las personas que han sido designadas responsables de la institución desde el 2001 hasta nuestros días.

Así, la distorsión respecto a los fines para los cuales existe la Defensoría del Pueblo derivó en una inadmisibles cesión de poder y renuncia a facultades constitucionales. No es casual la histórica desidia en un país donde muchos sectores políticos siguen reivindicando regímenes dictatoriales y negando derechos básicos a una gran parte de la ciudadanía paraguaya.

A 30 años de la creación de la Defensoría del Pueblo, hemos tenido dos defensores del Pueblo: el primero, que se aferró al cargo por más de 15 años y dejó la institución con un tendal de denuncias —entre ellas de maltrato, burla y humillación a las personas que iban a solicitar su justa indemnización—, incluso llegando a ser procesado por presunta estafa y malversación de fondos; el otro que lo reemplazó desde entonces es Miguel Godoy, sobre quien hoy pesan decenas de denuncias, incluso presuntos hechos de acoso sexual, según se ha documentado en el libelo acusatorio para el juicio político que impulsa un grupo de diputados.

Así las cosas, es posible percibir claramente que la degradación a la que fue llevada la Defensoría del Pueblo no es una situación coyuntural ni mucho menos casual, sino que forma parte de un proceso de décadas durante las cuales se han mancillado la memoria, la verdad y la justicia, sobre todo de quienes han sido víctimas de la dictadura stronista; se ha utilizado la institución para recaudar, en lugar de atender el clamor de la juventud que masivamente, mediante la objeción de conciencia, muestra su desapego a un modelo perimido para la formación de las personas; de acuerdo a denuncias públicas, se han malversado fondos del magro presupuesto.

Es tiempo de recuperar la Defensoría del Pueblo como institución, de reclamarla para que cumpla con su rol de recibir los reclamos populares y frenar los abusos de poder que puedan darse desde el propio Estado y desde otros ámbitos.

La Defensoría del Pueblo es un instrumento pensado en el marco de la Constitución del 92 como parte de un engranaje complejo que busca evitar que prácticas autoritarias vuelvan a ceñirse sobre el pueblo. Como sociedad civil hacemos un llamado para superar los obstáculos descritos y reencauzar la institucionalidad.

¡Por una Defensoría del Pueblo para el pueblo, en defensa de los derechos humanos!

Coordinación de turno: Gestión Local, Grupo Sunu de Acción Intercultural, Heñói.

Secretaría Ejecutiva: Dante Leguizamón Morra.

ANEXO 11

ATRAVESADOS POR LA VIOLENCIA: EN PARAGUAY ES IMPERANTE DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS

6 de octubre de 2022

Hoy se cumple un mes del asesinato del periodista Humberto Coronel, un asesinato que no es un hecho aislado, sino un crimen que se enmarca en un complejo entramado de violencia que atraviesa al Paraguay desde hace varios años.

El crimen contra la vida de Coronel —además de atentar contra la libertad de prensa y contra el derecho de toda la sociedad paraguaya a acceder a información equilibrada— representa el consolidado avance del crimen organizado y de los poderes fácticos políticos y económicos, que acallan no solo a periodistas, sino a cualquier persona o colectivo social que se resista a vivir en el narco-Estado que se erige por sobre el sistema democrático.

En los últimos treinta años hemos visto morir a manos de sicarios, de civiles armados, e incluso de fuerzas de seguridad del Estado, a periodistas; autoridades electas y precandidatos electorales; líderes y lideresas campesinas e indígenas; y funcionarios públicos que incomodaron al crimen organizado.

En su gran mayoría, todos estos crímenes han quedado impunes, ante un Estado que es, como mínimo, incompetente, con estrategias reactivas que no se enfocan en las causas de los problemas sociales que nos asolan; pero que también es cómplice, muchas veces por omisión o acción directa.

No es casual que miembros de la prensa y de movimientos sociales que defienden distintos derechos humanos, desde la libertad de expresión hasta el derecho a vivir en un ambiente sano, sean severamente atacados y se encuentren en alto riesgo, pues sus roles son fundamentales para la democracia, porque actúan como contrapeso y control del poder.

Estamos viviendo en una sociedad donde actores con intereses que no representan a la ciudadanía propician crímenes de todo tipo. Estamos ingresando a la cúspide de un modelo social marcado por el poder del dinero, de la corrupción, de la violencia y el odio en todas sus formas. Odio que hemos visto ya expresado en su forma más concreta con asesinatos como los de Lorenzo Silva Arce o Romina Vargas.

Se trata de un momento sumamente delicado en la historia democrática de nuestro país y ante este escenario consideramos necesario, en el marco del VI Seminario Internacional de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Paraguay, expresar que seguiremos defendiendo los derechos humanos de todas las personas sin discriminación.

Decir que cada uno y cada una de nosotras, quienes nos reunimos aquí en torno a la defensa y promoción de los derechos humanos, seguiremos exigiendo verdad, justicia y reparación para Humberto Coronel y para cada una de las víctimas de violaciones de derechos humanos. Para cada persona a la que el Estado no haya protegido, al permitir el avance, por acción u omisión de los poderes fácticos.

Decir, sobre todo que, como defensores y defensoras de los derechos humanos, seguiremos defendiendo el derecho a vivir, a vivir en paz, a vivir dignamente, a vivir sin hambre, con educación, con salud, con alegría, a vivir sin miedo.

Coordinación de turno: Heñói, Grupo Sunu de Acción Intercultural, Gestión Local.

Secretaría Ejecutiva: Dante Leguizamón Morra.

ANEXO 12

EN VÍSPERAS DEL DÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, PODRÍA CONSUMARSE UN NUEVO ATROPELLO CONTRA SUS DERECHOS

11 de octubre de 2022

Desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay advertimos que un nuevo episodio de atropello a los derechos indígenas podría consumarse este 11 de octubre durante la sesión del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), donde tratarán el caso de la jueza Eresmilda Román Paiva, a quien se está enjuiciando por haber defendido los derechos de una comunidad indígena ava guaraní.

Este martes 11 de octubre —vísperas del Día de la Resistencia de los Pueblos Indígenas— a las 13:30 h sesionará el JEM y como primer punto del orden del día tratará el caso de la jueza Román Paiva, sobre el cual hemos expresado nuestra preocupación anteriormente y, en esa línea, hemos alertado al propio JEM, así como a la Relatoría Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados de la ONU, del peligroso antecedente que puede constituir este caso para la independencia de los jueces.

En el 2015, la jueza Eresmilda Román Paiva, teniendo en cuenta que la Constitución Nacional establece en su art. 64 que la propiedad comunitaria de un pueblo indígena está fuera del comercio, falló a favor de la comunidad indígena Paso Cadena de Itakyry, al declarar la nulidad del acto jurídico respecto a un «contrato de aparcería» promovido por el señor João Romeu Meurer con el entonces líder de la comunidad. Ante el fallo contrario a sus intereses, el empresario, representado por el abogado Nelson Mora, denunció ante el JEM a la jueza y esa es la denuncia que se tratará este martes.

Ante este escenario, nos vemos en la obligación de advertir:

- Que cualquier forma de sanción contra la jueza, respecto a este caso, se constituirá en un claro mensaje de amedrentamiento para cualquier magistrado que se atreva a obrar según lo que establecen nuestras leyes, si estas favorecen a los pueblos indígenas.
- Que la jueza Eresmilda Román Paiva ha obrado acorde a la ley, pues los contratos de aparcería son, en el fondo, contratos simulados de arrendamiento, que además se dan sin requisitos que puedan ser tomados como consentimiento libre por las condiciones de asimetría entre las partes.

- Que, según establece la Constitución Nacional de la República, el alquiler de tierras indígenas es ilegal y, por ende, los contratos —usualmente genéricos— son nulos.
- Que Paraguay acumula 4 sentencias internacionales por violación de derechos indígenas y la posible destitución de la jueza constituiría un nuevo atropello que, a largo plazo, puede traer consecuencias para el Estado paraguayo a nivel internacional.
- Que acciones como las de la jueza son excepcionales, ya que a pesar de las amenazas que sufrió durante el proceso ella decidió ajustarse a lo que establece la ley.
- Que, según las normativas vigentes, el desacuerdo por una de las partes con la decisión de un magistrado o que una sentencia haya sido revocada o revisada en instancia superior, no son argumentos suficientes para tratar de destituir a una magistrada.

Por todo lo manifestado, expresamos nuestro apoyo a la acción de la jueza respecto a este caso y llamamos a quienes tienen en sus manos la revisión de la denuncia, a ceñirse a lo que establecen las leyes, proteger los intereses de las comunidades indígenas y también los intereses del Estado paraguayo de intereses particulares que podrían desencadenar consecuencias internacionales.

Coordinación de turno: Gestión Local, Grupo Sunu de Acción Intercultural, Heñói.

Secretaría Ejecutiva: Dante Ariel Leguizamón Morra.

ANEXO 13

PRONUNCIAMIENTO

23 de octubre de 2022

Ante un nuevo hecho de violencia desatado en la zona de Cerro Guazú, departamento de Amambay, donde dos indígenas, así como dos presuntos miembros del grupo criminal EPP fueron asesinados, desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) expresamos cuanto sigue:

Advertimos en este contexto la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas, en particular en los departamentos de Concepción y Amambay. Lamentamos la pérdida de vidas que debieron ser resguardadas ante un escenario de conflicto que los coloca en una encrucijada y en esa línea expresamos nuestra condolencia y solidaridad al pueblo paí. Exigimos, por ende, protección especial para todas y cada una de las personas que habitan esos departamentos.

Nos reafirmamos en que la crisis de seguridad que se vive en esa zona del país es responsabilidad del Estado, cuya estrategia para enfrentar a grupos armados y grupos del crimen organizado ha sido ineficaz, costosa, dañina para muchas familias de la zona y, sobre todo, no ha arrojado los resultados esperados, como lo vienen denunciando familiares de víctimas de secuestro.

Desde la Codehupy, así como otras organizaciones de la sociedad civil, hemos venido señalando que la Fuerza de Tarea Conjunta como herramienta para combatir a grupos criminales no es la vía adecuada, pero principalmente sostenemos que se trata de un órgano inconstitucional. Esta fuerza operativa ha implicado el uso de decenas de millones de dólares y más de una década de operaciones cuestionadas y, sin embargo, no ha resuelto la crisis de seguridad.

Exigimos una investigación exhaustiva e imparcial, que determine las circunstancias de estas muertes y de todas las demás muertes que han quedado sin respuestas claras, pues las familias de cada una de las personas fallecidas deberían poder acceder a la verdad, la justicia y la reparación en los casos que corresponda.

Exigimos además que el Estado paraguayo, a través de los organismos y estamentos correspondientes, atienda los problemas sociales que son el telón de fondo del cual se aprovechan grupos criminales.

Coordinación de turno: Grupo Sunu de Acción Intercultural, Heñói y Kuña Róga.

Secretaría Ejecutiva: Dante Ariel Leguizamón Morra.

ANEXO 14

FALLO JUDICIAL ATENTA CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

19 de noviembre de 2022

Desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y sus organizaciones integrantes advertimos sobre el grave atentado contra la libertad de expresión que constituye el fallo judicial hacia el periodista Juan Carlos Lezcano y la directora de ABC Color, Natalia Zuccolillo, como consecuencia de investigaciones periodísticas que realizaron desde ese medio de comunicación.

La investigación en cuestión relataba presuntos hechos de corrupción de una funcionaria pública en el ejercicio de sus funciones, lo que resulta un asunto sumamente relevante para la opinión pública.

Con relación a la exposición de funcionarios públicos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha afirmado en el Caso Fontevecchia y D'amico vs. Argentina, y en otros casos similares, que: «en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y a la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no solo se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza», declaración que va en línea con lo planteado en el artículo 11 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH.

La misma declaración en su artículo 10 resalta que: «Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas».

Se entiende entonces que la jurisprudencia y los organismos internacionales de promoción de los derechos humanos y la libertad de expresión se han manifestado en contra de la utilización de sanciones penales contra periodistas.

Estos lineamientos jurídicos internacionales se suman a lo ya establecido en el artículo 26 de nuestra propia Constitución Nacional, que señala que: «Se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa. Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines».

En el mismo sentido, desde la Codehupy consideramos que un proceso y una condena penal como en este caso no son justificables, pues buscan restringir o desalentar las investigaciones sobre posibles situaciones de corrupción y, por ende, atentan directamente contra el ejercicio de la libertad de expresión, pilar fundamental de una sociedad democrática.

De persistir esta grave afectación a la libertad de expresión, la República del Paraguay se expone nuevamente a sanciones internacionales por violaciones de derechos humanos.

Atendiendo a lo expresado, instamos a las autoridades judiciales a aplicar los instrumentos internacionales, adecuar la legislación nacional en este sentido y a cesar con la persecución penal en este y otros casos similares.

Coordinación de turno: Heñói, Kuña Róga y Red de ONGs que trabajan en VIH/sida.

Secretaría Ejecutiva: Dante Ariel Leguizamón Morra.

CODEHUPY

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay

Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de
Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Ayolas 1703 esquina Dupuis

Asunción - Paraguay

Telefax: (595 21) 200356 (595 971) 726000

codehupy@codehupy.org.py

www.codehupy.org.py

Facebook: <http://www.facebook.com/codehupy>

Twitter: @Codehupy99

ORGANIZACIONES TITULARES

Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas

Eligio Ayala 907 casi Tacuary

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 492835

aireanaparaguay@gmail.com

www.aireana.org.py

Asociación Panambi

Ygatimí 880 casi Montevideo

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 446710

panambiasotrans@gmail.com

info@panambi.org.py

www.panambi.org.py

Ary Ojeasojava - Grupo de Estudios Ancestrales y Populares

Choferes del Chaco 252 entre

Juana de Lara y 15 de Agosto,

Bo. Kennedy

Lambaré - Paraguay

Tel.: (595 971) 349990

aryojeasojava@gmail.com

www.ary.org.py

Base Investigaciones Sociales (BASE-IS)

Ayolas 807 esquina Humaitá

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 451217

Fax: (595 21) 498306

baseis@baseis.org.py

www.baseis.org.py

Asociación Callescuela (Callescuela)

Doctor Sosa 436 entre Soldado

Ovelar y Teniente Rivarola

Fernando de la Mora - Paraguay

Tels.: (595 21) 507477 / 521 069

callescuela.callescuela@gmail.com

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Cerro Corá 1426 entre Pa'i Pérez

y Avda. Perú

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 225000 / 204295

Fax: (595 21) 213246

cde@cde.org.py

www.cde.org.py

Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI)

Cruz del Defensor 1816
esquina José Martí
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 607580
ceri@ceri.org.py
www.ceri.org.py

Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM Paraguay)

Cerro Guy 1530
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 984) 932418
oficinacladempy@gmail.com
Facebook/ClademParaguay

Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)

Cerro Corá 1426 entre
Pa'i Pérez y Avda. Perú
Asunción - Paraguay
cmp.feminista@gmail.com
Facebook/CMPParaguay

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

París 1031 casi Colón
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 425850
direccion@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py

Fundación Vencer

Picuiba 2665 y Mayor López
de Filippi
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 331139
info@fundacionvencer.org.py
www.fundacionvencer.org.py

Gestión Local

De la Conquista 1343
Barrio Carlos Antonio López
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 423448
rm@gestionlocal.org.py
www.gestionlocal.org.py

Grupo Sunu de Acción Intercultural

Celsa Speratti 3865 casi Radio
Operadores del Chaco
Tel.: (595 21) 208 641
Asunción - Paraguay
gruposunu@gmail.com
www.gruposunu.org.py

Heñói

Yvyra Pytã 1151 casi Encarnación
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 986) 108273
henoi@henoi.org.py
www.henoi.org.py

Iniciativa Amotocodie

Yvyra Pytã 1151 casi Encarnación
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 553083
info@iniciativa-amotocodie.org
www.iniciativa-amotocodie.org

Kuña Róga

Barrio Quiteria 2, calle
Los Cedros y Las Canelas
Encarnación - Paraguay
Tel.: (595 971) 207 121
www.kunaroga.org
ongkunaroga@gmail.com

Red de ONGs que trabajan VIH/sida en Paraguay

México 732 entre Fulgencio R.
Moreno y Luis Alberto de Herrera
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 985) 649119
redongsida@gmail.com
www.denuncias-vih.org.py

Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario (SEIJA)

Estrella 892 casi Montevideo
Primer piso, oficina A
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 492-516
seija92@hotmail.com

Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py)

Tte. Prieto 354 casi Dr. Insfrán
Asunción - Paraguay
Tels.: (595 21) 481333 / 481340
serpajpy@serpajpy.org.py
www.serpajpy.org.py

Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

Asunción - Paraguay
sindicatodeperiodistaspy@gmail.com
Facebook / Sindicato de Periodistas del Paraguay.

Sociedad de Comunicadores del Paraguay (SCP)

Tels.: (595 981) 429349 / (595 981) 442422
sociedadcomunicadorespy@gmail.com
www.comunicadores.org.py

Tape'a para el desarrollo social sostenible

Cerrada Villarrica 557 casi Mómopox
Zona Norte, barrio Domingo Savio
Fernando de la Mora - Paraguay
Telefax: (595 21) 522 434
tape.a.org@gmail.com

TEDIC - Tecnología y Comunidad

15 de Agosto 823 casi Humaitá
Asunción - Paraguay
hola@tedic.org
www.tedic.org

Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco

Cerro Corá 1060 entre EE. UU.
y Brasil
Asunción - Paraguay
Tels.: (595 21) 202039 / 209092
tierraviva@tierraviva.org.py
www.tierraviva.org.py

Unidas en la Esperanza (UNES)

Ayolas 1595 esquina Roma
Asunción - Paraguay
unidasenlaesperanza.paraguay@gmail.com

ORGANIZACIONES ADHERENTES**Amnistía Internacional - Paraguay**

Hassler 5229 entre Cruz del Defensor
y Cruz del Chaco (Villa Morra)
Asunción - Paraguay
Tels.: (595 21) 604822 / 663272
ai-info@py.amnesty.org
www.amnesty.org.py

Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)

Gral. Santos 1618 y Raimundo Rolón
Asunción - Paraguay
misiondeamistad@rieder.net.py

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)

Colón 1700 casi París
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 227061
cdia@cdia.org.py
www.cdia.org.py

Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG)

O'Leary 1847 entre 6.^a y 7.^a Pytdas.
Asunción - Paraguay
Telefax: (595 21) 373821
cepag@cepag.org.py
www.cepag.org.py

Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE)

Avda. República 284 entre 15 de Agosto y O'Leary
Asunción - Paraguay
cepatepy@gmail.com

Coordinadora Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI - CEP)

Chile 625 esquina Gral. Díaz
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 443 752
conapi@episcopal.org.py
www.conapi.org.py

Enfoque Territorial

San Francisco 1288 casi San Antonio
Oficina 7 (barrio Jara)
Asunción - Paraguay
enfoqueterritorial@gmail.com
www.enfoqueterritorial.org.py

Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo (FUNDAR)

Bogotá 609 casi Santísima Trinidad
Asunción - Paraguay
Tels.: (595 21) 283673 (595 976) 895362
institucion.fundar@gmail.com
Facebook / Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo

Fundación Celestina Pérez de Almada (FCPA)

Avda. Carlos A. López 2273
Asunción - Paraguay
Tels.: (595 21) 425873 / 425345
fundacion@fcpa.org.py
direccion.museo@fcpa.org.py
www.fcpa.org.py

Instituto de Ciencias Sociales - Paraguay (ICSO)

Lugano 647 casi Juan E. O'Leary
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 976) 668 163
icso@icso.org.py
www.icso.org.py

Oguasu - Institución EcuMénica de Promoción Social

Vice Presidente Sánchez 612 casi Félix de Azara
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 214 945
oguasu-tigo@hotmail.com
www.oguasu.org.py

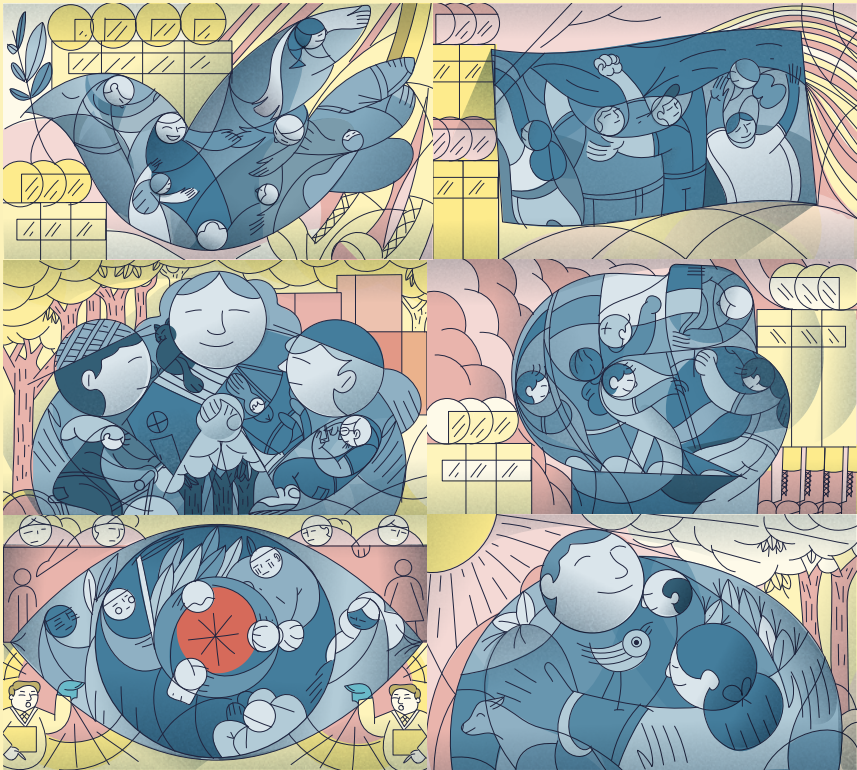
Semillas para la Democracia

Roma 1055 casi Colón
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 420323
semillas@semillas.org.py
www.semillas.org.py

CODEHUPY

Coordinadora de Derechos
Humanos del Paraguay

DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2022 YVYPÓRA DERÉCHO PARAGUÁIPE



CON EL APOYO DE

La gente
cambia
el mundo



 **NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS**
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
América del Sur
Oficina Regional

**DEFIENDE
LOS DERECHOS
HUMANOS**
#STANDUP4HUMANRIGHTS

 **NACIONES UNIDAS
PARAGUAY**


UNIÓN EUROPEA

Brot
für die Welt

MISEREOR
IHR HILFSWERK

 **TERRE
SOLIDAIRE**
Soyons les forces du changement