



Edita

© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
Manduvirá 795 esquina Ayolas, Asunción - Paraguay
codehupy@codehupy.org.py / www.codehupy.org.py

Equipo editor

Coordinación general: *Dante Leguizamón*
Dirección académica: *Clemen Bareiro Gaona*
Edición: *Rebeca González Garcete*
Equipo académico: *Clemen Bareiro Gaona y Federico Legal*
Secretaría: *Cecilia Fernández Aquino*
Proyecto gráfico e ilustración: *Fábrica Memética, Guadalupe Lobo y Lorena Barrios*
Diagramación: *Rossana Paniagua*

ISBN: 978-99953-70-21-3

Impresión: *AGR S. A. Servicios Gráficos*
Primera edición, *diciembre de 2023*
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.

Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y las autoras de cada artículo y no necesariamente refleja los puntos de vista de Diakonia.

¿Cómo citar?

APA

Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (2022). Título del artículo. En Codehupy (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2023* (pp. inicio-fin). Asunción, Paraguay: Codehupy.

Chicago-Deusto

Apellido, Nombre. «Título del artículo». En *Derechos Humanos en Paraguay 2023*, editado por Codehupy, página de inicio-página de fin, Asunción: Codehupy, 2023.

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

- Aireana - Grupo por los derechos de las lesbianas
- Asociación Callescuela
- Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP)
- Asociación Latinoamericana de Medicina Social (ALAMES)
- Base - Investigaciones Sociales (Base-IS)
- Campaña Itaipú Ñane Mba'e
- Casa Diversa. Casa Trans
- 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)
- Construyendo Realidades Inclusivas Paraguay (CRI Paraguay)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
- Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
- Familias por la Educación Integral en Paraguay (Feipar)
- 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
- Juntos por la Educación
- Kuña Róga
- Presencia Joven
- Red Contra Toda Forma de Discriminación (RCTD)
- Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay
- Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py)
- Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
- Sociedad de Comunicadores del Paraguay (SCP)
- 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
- Unidas en la Esperanza (UNES)
- Universitarias Feministas de Itapúa

ÍNDICE

Presentación	9
In Memoriam	13

ANÁLISIS DE COYUNTURA

La monopolización del poder Colorado y los desafíos al sistema democrático paraguayo	17
Sarah Patricia Cerna Villagra y Gustavo Setrini (Asociación de Ciencia Política del Paraguay - ACIPP)	

Coyuntura política

Reformas institucionales y medidas extraordinarias. Cambios estructurales pendientes	33
Lila Molinier (Tape´a)	

Coyuntura económica

CAPÍTULO 1. DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Etapa electoral sin cambios trascendentes para erradicar la discriminación a indígenas	59
Natalia Paola Rodríguez Olmedo (Tierraviva)	

Derechos de los pueblos indígenas

Las 108 Ciencias	79
Rosa Posa, Carolina Robledo, Erwing Szokol, Walter Morínigo, Florencia Falabella e Yren Rotela (Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas, Red Contra Toda Forma de Discriminación - RCTFD, Presencia Joven, Kuña Róga, Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios - CERI, Casa Diversa. Casa Trans)	

Derecho a la no discriminación por orientación sexual o identidad y expresión de género

Ecuación necesaria: menos discursos y leyes, más protección efectiva	93
Myrian González Vera (Centro de Documentación y Estudios - CDE)	

Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia

Leyes que no se reflejan en la realidad	111
Fátima Morínigo y Fabio Franco Pacuá (Construyendo Realidades Inclusivas Paraguay - CRI Paraguay, Fundación Teletón)	

Derechos de las personas con discapacidad

Desigualdad, agudización de la violencia estructural y de género	127
Ma. Limpia Díaz O. y Elba Núñez (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres - Cladem Paraguay)	

Derecho a la igualdad y no discriminación hacia las mujeres

Militando desigualdad mediante políticas públicas
insuficientes e injerencias antiderechos _____ 141

Miyuki Shimanaka De Bavay, Julieta Gamarra y Marcia González
(Kuña Róga, Universitarias Feministas de Itapúa)

Derecho a la igualdad y no discriminación hacia las mujeres

Infancias se debaten entre violencia y una débil
institucionalidad _____ 155

Nidia Battilana, Liz Torres y Norma Duarte (Asociación Callescuela)

Derechos de niños, niñas y adolescentes

En la lucha por el reconocimiento de derechos y
prevención de la violencia _____ 167

Unidas en la Esperanza (UNES)

Derechos de las mujeres trabajadoras sexuales

Prevención combinada, vital para alcanzar la meta
95-95-95 para el año 2030 _____ 175

Pablino Caballero Aguilera y Martín Negrete (Fundación Vencer)

Derecho de las personas viviendo con VIH

CAPÍTULO 2. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Persisten la exclusión y la injusticia en un sistema de salud
que no funciona como sistema _____ 185

María Raquel Escobar Argaña (Asociación Latinoamericana de Medicina Social - ALAMES)

Derecho a la salud

Negocio para unos pocos, falsas soluciones para muchos _____ 205

Guillermo Achucarro y Sara Montiel (Base-IS, Heñói)

Derecho a un ambiente sano

Negacionismo letal _____ 223

Inés Franceschelli y Miguel Lovera (Heñói, Iniciativa Amotocodie)

Derecho a la alimentación y nutrición adecuadas

¿Lo pedagógico sin derecho a la educación? _____ 239

Paola Vaccotti y Pelao Carvalho, Clara Santa Cruz Cosp, Ramón Corvalán
(Feipar, Juntos por la Educación, Servicio Paz y Justicia, Paraguay)

Derecho a la educación

Tiempos oscuros para los derechos culturales _____ 253

Vladimir Velázquez Moreira

Derechos culturales

Hogar y ciudad al alcance de todos: la prioridad de una política pública _____ 267

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

Derecho a la vivienda y derecho a la ciudad

La vieja política agraria continúa. El 1,6% sigue estando mejor con el 77% de las tierras _____ 283

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

Reforma agraria y derechos campesinos

CAPÍTULO 3. LIBERTADES PÚBLICAS Y GARANTÍAS JUDICIALES

Estallido previsible de las cárceles _____ 305

Dante Ariel Leguizamón Morra (Coordinadora de derechos humanos del Paraguay - Codehupy)

Derecho al trato humano a las personas privadas de libertad

Deudas y desafíos para un pleno disfrute de los derechos humanos en el entorno digital _____ 321

Maricarmen Sequera, Eduardo Carrillo y Fátima Morínigo (TEDIC, Construyendo Realidades Inclusivas Paraguay - CRI Paraguay)

Derechos digitales

Serias amenazas y grandes obstáculos en un contexto complejo y preocupante _____ 339

Noelia Díaz Esquivel, Flavia Borja Cabral, Rubén Penayo y Santiago Ortíz (Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay, Sociedad de Comunicadores del Paraguay, Sindicato de Periodistas del Paraguay)

Derecho a la libertad de expresión e información

CAPÍTULO 4. DERECHOS POLÍTICOS

Debilidades legales y falencias institucionales siguen alimentando irregularidades en el proceso electoral _____ 357

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

Participación política

Derechos en riesgo, a pesar de mayor representación política _____ 385

Julieta Gamarra y Miyuki Shimanaka De Bavay (Kuña Rôga, Universitarias Feministas de Itapúa)

Participación política de las mujeres

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

Campo fértil para la persistencia de la tortura e impunidad _____ 399

Eduardo Aguayo (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Codehupy)

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

Negacionismo y desfinanciación _____ 415

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

Derecho a la verdad, justicia y reparación

Política de seguridad y defensa con enfoque de derechos:
el porvenir de una ilusión _____ 429

Cristina Coronel y Ramón Corvalán (Servicio Paz y Justicia, Paraguay)

Derecho a la seguridad

CAPÍTULO 6. USO DEL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES

Inversión fiscal para el derecho a la alimentación:
el mercado del hambre _____ 443

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

Derechos humanos y política fiscal

Itaipú pos-2023: desafíos y caminos para la
recuperación de la soberanía _____ 455

Guillermo Achucarro, Sara Costa y Ángeles Ferreira (Campaña Itaipú Ñane Mba'e)

Derecho de libre determinación y soberanía energética

CAPÍTULO 7. SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DD. HH.

Suma y sigue _____ 477

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

Sistema internacional de protección de derechos humanos

TEMA DEL AÑO

Sin mujeres no hay democracia _____ 497

Line Bareiro (Centro de Documentación y Estudios - CDE)

Anexos _____ 515

Directorio de organizaciones _____ 539

PRESENTACIÓN

Desde hace casi 25 años, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) se ha destacado como un pilar esencial en la defensa y promoción de los derechos humanos en nuestro país. Y, como todos los años, cada 10 de diciembre, en el aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, presenta el informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, reafirmando así su compromiso con estos principios fundamentales.

Este año, como todos los anteriores, nos reunimos en esta fecha emblemática para honrar la lucha constante por la dignidad humana y para reflexionar sobre nuestro recorrido histórico y sobre los retos contemporáneos, como el cambio climático, además de las emergentes amenazas a los derechos ya conquistados y reconocidos.

Celebramos con orgullo la 28.^a edición ininterrumpida de este informe, que en esta oportunidad incluye 29 artículos de gran relevancia que reflejan el compromiso y la labor de 33 redes y organizaciones de la sociedad civil, y que representan un esfuerzo colaborativo y coordinado de toda una comunidad dedicada a la defensa de los derechos humanos.

Este informe no solo pone de relieve los desafíos enfrentados, sino que también aplaude los avances significativos en la defensa de los derechos humanos en Paraguay. Asimismo, se ha convertido en un punto de encuentro fundamental para analizar la realidad nacional y fortalecer nuestras demandas ante las distintas instancias del Estado responsables de garantizar los derechos humanos en nuestro país. De igual manera, en todos los artículos se reflejan recomendaciones específicas para avanzar en la protección de los derechos humanos.

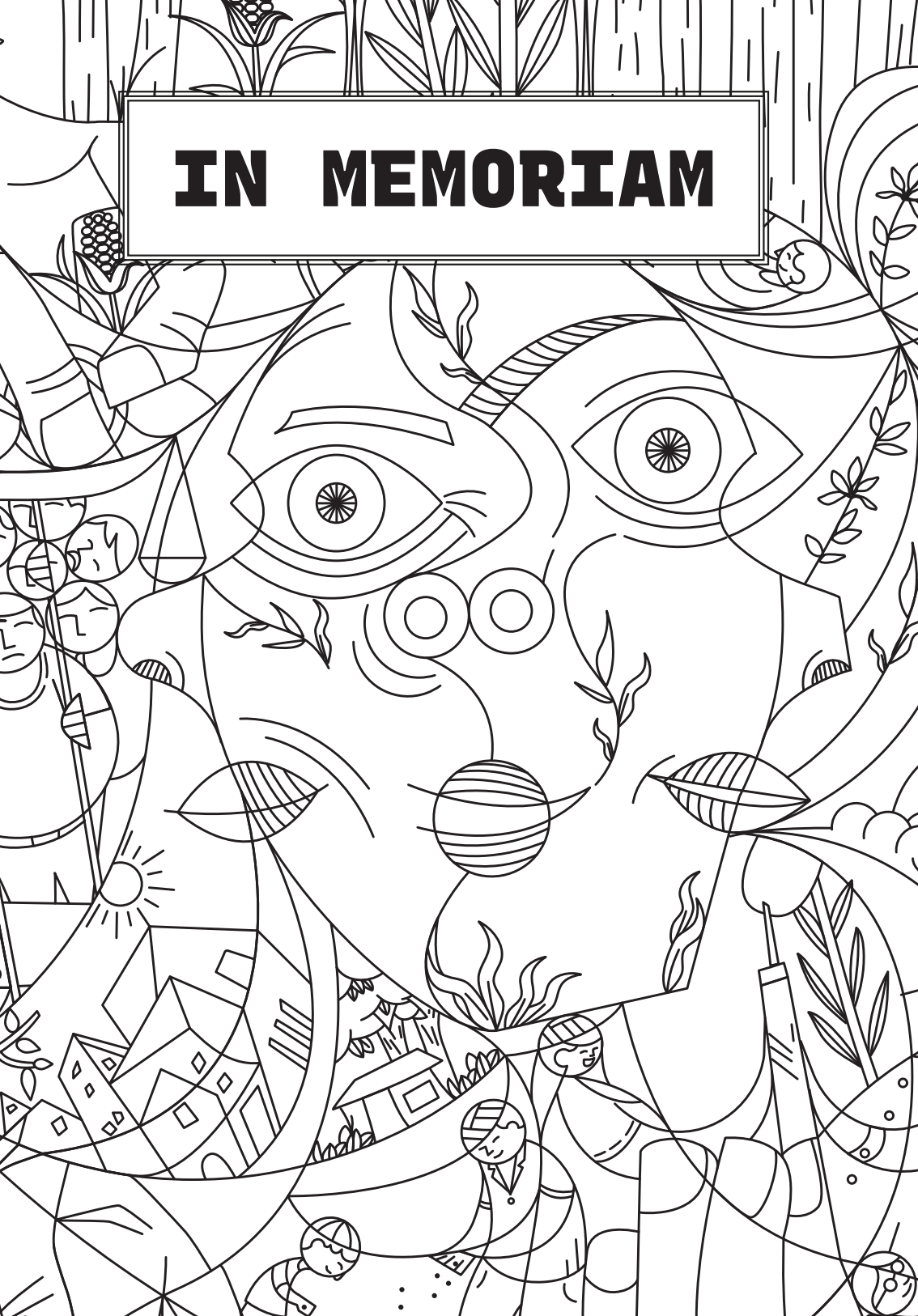
En este día de conmemoración e introspección, no solo examinamos los logros, obstáculos y retrocesos en la incansable lucha por los derechos humanos, sino que también nos inspiramos en los triunfos alcanzados y aprendemos de los desafíos superados, con la mira puesta en un futuro donde la dignidad humana sea el corazón y la guía de todas las políticas y acciones estatales, en un marco de igualdad y sin discriminación.

Invitamos a todos nuestros lectores y lectoras a sumergirse en estas páginas, a reflexionar sobre estos temas cruciales y a unirse a nosotros en el camino hacia una sociedad más justa y equitativa.

Asunción, 10 de diciembre de 2023

Dante Leguizamón Morra
Secretario Ejecutivo
Codehupy

IN MEMORIAM



IN MEMORIAM 2023

Serafín Escobar (12 de enero de 2023). Líder histórico del pueblo yshir, de la comunidad Sabythy Uut - Puerto Pollo, de Bahía Negra. Luchador por la recuperación de sus tierras y parte de su territorio ancestral.

Catalina «Catunga» Pereira Aranda (26 de febrero de 2023). Guitarrista, vocalista y directora de orquesta paraguaya, una de las primeras en desafiar los mandatos de género de ese tiempo respecto a la participación de la mujer en la música durante la época de la dictadura de Stroessner.

Antonio Ayala (13 de marzo de 2023). Docente, actor y director de teatro. Dirigía Espacio Expresión, dedicado a proyectos culturales y comunitarios en la ciudad de Altos.

Carmen Coronel (14 de marzo de 2023). Exsecretaria ejecutiva de la Codehupy, excoordinadora e integrante de Cladem Paraguay, defensora de derechos humanos y docente universitaria.

Nena Quintana (23 de abril de 2023). Mujer luchadora del pueblo enxet y de la comunidad indígena Makxawaya.

Deogracia Lugo Vda. de Núñez (9 de mayo de 2023). Madre de Cristian Ariel Núñez Lugo, niño soldado desaparecido en 1998 cuando cumplía el servicio militar obligatorio (SMO) en Lagerenza, Chaco paraguayo. Doña Lula, como era conocida Deogracia, luchó incansablemente para saber la verdad y para lograr justicia para su hijo desaparecido en manos del Estado, así como para conseguir la eliminación del SMO.

Julio Martínez (17 de mayo de 2023). Líder ava paraense, defensor de su territorio ancestral.

Hannes Kalisch (23 de julio de 2023). Lingüista, antropólogo, conocedor y defensor de los pueblos indígenas, en especial el enlhet-enenlhet

Cleto Recalde (9 de agosto de 2023). Líder histórico del pueblo enxet y luchador desde la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCh).

Jorge «Jork» Aveiro (26 de agosto de 2023). Destacado artista y defensor de los derechos humanos. Miembro de la Comisión Ejecutiva del Centro Paraguayo de Teatro.

Aníbal Barreto Monzón (29 de agosto de 2023). Sindicalista, escritor, creador de las Bibliotecas Callejeras.

Melanie Vega (12 de octubre de 2023). Activista y luchadora, integrante de la Campaña 28 de Septiembre por la Despenalización y Legalización del Aborto en América Latina y el Caribe, capítulo Paraguay.

Arnaldo Benítez Vargas (22 de octubre de 2023). Tekoruvicha del pueblo paĩ tavyterã.

Padre José María Velasco (22 de octubre de 2023). Sacerdote de Virgen de la Candelaria de la ciudad de Capiatá. Tuvo una destacada labor pastoral en la lucha contra la corrup-ción.

Carlos «Gato» Cabrera (16 de noviembre de 2023). Periodista comprometido con los sectores populares y con la democracia. Integró la Comisión Directiva del Sindicato de Periodistas del Paraguay por varios periodos.

ANÁLISIS DE COYUNTURA



La monopolización del poder Colorado y los desafíos al sistema democrático paraguayo



Tras las elecciones de abril de 2023, el Paraguay enfrenta importantes desafíos en materia democrática, legitimidad, y capacidad de protección y promoción de los derechos económicos, sociales y civiles. Esto se debe a la acumulación del poder en un solo partido, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo y progresivamente en el Judicial, junto con prácticas que ponen en riesgo el sistema de pesos y contrapesos propio de los regímenes democráticos representativos. Y, aunado a lo anterior, el fenómeno creciente de vínculos de autoridades electas y designadas en el nuevo gabinete presidencial con la corrupción y el crimen organizado.

Palabras clave: *elecciones, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, partidos políticos.*

Sarah Patricia Cerna Villagra y Gustavo Setrini

ASOCIACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA DEL PARAGUAY (ACIPP)

Las elecciones generales de 2023 en Paraguay se caracterizaron por ciertos patrones comunes a otros comicios anteriores y, a la vez, por una serie de sorpresas en el escenario político, entre ellas, la irrupción del movimiento político Cruzada Nacional que cerró su porcentaje de votos de manera muy cercana a la Concertación Nacional, compuesta por partidos de larga trayectoria como el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Partido Encuentro Nacional (PEN), entre otros.

La cantidad de electores habilitados para estos comicios fue de 4.782.940, de los cuales 41.505 votaron en el exterior y 4.741.435 sufragaron en el país. El electorado fue distribuido en un total de 12.259 mesas de votación que contaron con 15.380 máquinas de votación¹.

Las candidaturas ofertadas alcanzaron a 9.092 personas, de las cuales 3.001 (es decir 33% de ellas) correspondieron a mujeres y 6.091 a hombres (es decir 66% de ellas). Un detalle no menor frente a la histórica exclusión que han enfrentado las mujeres es lo largo de la democracia paraguaya, la cual se ha reflejado en la participación en cargos de elección popular en porcentajes muy bajos en comparación a otros países de la región (menos del 20% en ambas Cámaras del Congreso). La misma subrepresentación de otro sector de la población en ambas cámaras se da con las juventudes, que no alcanzan ni al 10% de escaños en el Legislativo. Por su parte, la participación ciudadana en las elecciones generales de abril de 2023 en Paraguay se mantuvo como en otros comicios anteriores, alcanzando el 63,29%.

En las elecciones generales de abril de 2023 se implementaron tres reformas políticas que aún están bajo estudio en cuanto a su impacto en el sistema político, a saber: 1) el uso universal de máquinas electrónicas de votación; 2) el desbloqueo de las listas, y 3) la implementación de la Ley N.º 6501 que establece medidas para transparentar el financiamiento político. Todas estas reformas presentaron importantes desafíos para el sistema de partidos paraguayo, como se explicará más adelante.

OFERTAS PARTIDARIAS

Las candidaturas a la presidencia fueron por la Asociación Nacional Republicana (ANR), la chapa compuesta por Santiago Peña, exministro del gobierno de Horacio Cartes (2013-2018) y Pedro Alliana (exdiputado nacional en los periodos 2013-2018 y 2018-2023). Por su parte, la Concertación Nacional para un Nuevo Paraguay, por tercera vez, propuso como candidato presidencial a Efraín Alegre del Partido Liberal Radical Auténtico y como candidata a vicepresidenta a Soledad Núñez, también exministra del gobierno de Cartes, pero sin afiliación partidaria hasta las pasadas elecciones de abril de

¹ TSJE, *Reseña Informativa*, <https://tsje.gov.py/assets/pdf/resena-electoral-2023.pdf>

2023. Mientras que el exsenador nacional, expulsado de la Cámara Alta por mala conducta², Paraguay Cubas, se postuló como candidato presidencial y como candidato a vicepresidente tuvo a Stilber Valdez³ por el movimiento político Cruzada Nacional. Si bien es cierto que se presentaron en total 13 listas para las elecciones presidenciales, en este artículo sólo se abordan las que obtuvieron porcentajes de voto significativos⁴.

CONTEXTO POLÍTICO-ELECTORAL

El contexto electoral en Paraguay se vio marcado por importantes pujas entre los dos principales candidatos a presidente, Santiago Peña y Efraín Alegre, principalmente en torno a críticas de carácter personal y en cuanto a los vínculos del candidato de la ANR con actores políticos ligados a la corrupción y el crimen organizado. En julio de 2022, la Embajada de Estados Unidos en Paraguay presentó un comunicado en el que se declaraba a Horacio Cartes como «persona significativamente corrupta» debido a «su participación en actos de corrupción significativos y sus lazos con organizaciones terroristas» y agregaron que durante su gobierno «se utilizó la Presidencia del Paraguay para obstruir una investigación del crimen transnacional que involucraba a su socio» (se deduce que se trata de Darío Messer)⁵. Posteriormente, en el mes de enero de 2023, el departamento del Tesoro del Gobierno de Estados Unidos había sancionado económicamente por corrupción a Horacio Cartes y Hugo Velázquez (vicepresidente en el periodo 2018-2023)⁶.

Tanto Peña como Alegre buscaron generar divisiones en el electorado paraguayo desde estrategias de campañas basadas en ataques personales a las trayectorias de cada uno y a los partidos que representaban. Uno de los aspectos que más llamó la atención del contexto electoral es la ausencia de debates entre los candidatos a la presidencia. Básicamente, cada uno hizo campaña para desprestigiar al otro, en gran medida y, en menor medida, presentaron algunas pocas propuestas electorales para la ciudadanía paraguaya.

2 Paraguay Cubas protagonizó una serie de incidentes que le costaron su expulsión del Senado, entre ellos, se le acusó de atacar a una concejala departamental de Patria Querida, agredir a policías, causar daño a bienes públicos y otros hechos de violencia. Para más información ver: «Senado expulsa a Paraguay Cubas tras incidentes con policías», *Última Hora*, 28 de noviembre de 2019, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/senado-expulsa-paraguay-cubas-incidentes-policias-n2857187>

3 «¿Quiénes son los candidatos a presidente y vicepresidente de la República?», *ABC Color*, 27 de abril de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/04/27/quienes-son-los-candidatos-a-presidente-y-vicepresidente-de-la-republica/>

4 *Ibidem*.

5 «Cartes es declarado por EEUU significativamente corrupto», *Última Hora*, 23 de julio de 2022, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/cartes-es-declarado-eeuu-significativamente-corrupto-n3013935>

6 «Estados Unidos sanciona por corrupción al vicepresidente Hugo Velázquez y al expresidente Horacio Cartes», *El País*, 27 de enero de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://elpais.com/internacional/2023-01-27/estados-unidos-sanciona-por-corrupcion-al-vicepresidente-paraguay-hugo-velazquez-y-al-expresidente-horacio-cartes.html>

ACTORES POLÍTICOS

SANTIAGO PEÑA. Pertenece al sector liderado por el expresidente Horacio Cartes, fue el triunfador de las internas coloradas celebradas en abril de 2022 frente a su opositor, Arnoldo Wiens del sector Fuerza Republicana, vinculado al expresidente Mario Abdo Benítez. Esta victoria no fue sencilla, ya que en el interior de la ANR se desató una puja importante entre ambos sectores por la ambición de liderar el partido en los comicios generales de 2023. Santiago Peña es una figura joven del Partido Colorado; con solo 44 años, se constituyó en el presidente más joven de la historia política paraguaya. Su trayectoria es reciente, se remonta a 2015, cuando Horacio Cartes lo nombra ministro de Hacienda durante su gobierno. En ese momento, Santiago Peña todavía estaba afiliado al PLRA, recién en 2017 se afilió a la ANR y se convirtió en el delfín del sector cartista, tanto a nivel interno del Partido Colorado como para las elecciones presidenciales. Con formación inicial en economía en la Universidad Católica de Asunción (Paraguay), posteriormente cursó un posgrado en Administración Pública en la Universidad de Columbia, en Nueva York, Estados Unidos⁷. En cuanto a su perfil, se muestra como un tecnócrata experto en economía y con una experiencia laboral corta en el sector público durante el gobierno de Cartes, aunada con experiencia en el sector privado en las empresas del expresidente paraguayo. En cuanto a su relación con Horacio Cartes, Peña ha demostrado ser su firme defensor, aunque se haya pronunciado en algunos discursos como un gobernante con autonomía propia. No obstante, desde la oposición y otros sectores se duda de la capacidad de independencia de Peña frente a la férrea figura de Cartes en la política nacional.

CONCERTACIÓN NACIONAL. Nuevamente fue liderada por Efraín Alegre del PLRA, con la novedad de presentar a una mujer como candidata a vicepresidenta, Soledad Núñez, no sin antes enfrentar numerosas dificultades para consolidar esta chapa presidencial, provenientes de sectores tanto del PLRA, como del Frente Guasu y del propio Paraguay Cubas, entre otros. La Concertación fue conformada, finalmente, por 23 partidos y 2 movimientos políticos, entre los principales figuran PLRA, Partido Revolucionario Febrerista (PRF), PEN, Partido Patria Querida (PPQ), Frente Guasu-Ñemongeta y el Movimiento Despertar. Es de resaltar que sectores tan disímiles se aliaron para presentar una oferta electoral, como son Frente Guasu y el PPQ, así como también que hubiera tres precandidaturas presidenciales femeninas, representadas por Katty González del Partido Encuentro Nacional, Esperanza Martínez, exsenadora y ministra en la era de Lugo, por el Partido Frente Guasu-Ñemongeta y Soledad Núñez, exministra de Senavitat, por el Movimiento Despertar. Por su parte, los precandidatos presidenciales fueron Efraín

7 Ayelén Oliva, «Quién es Santiago Peña, el joven economista que dirigirá Paraguay a la sombra de un controvertido expresidente», *BBC News Mundo*, 1 de mayo de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65445062>

Alegre, Hugo Fleitas y Martín Burt por el PLRA, mientras que por Patria Querida se presentó Sebastián Villarejo. La Concertación sólo logró unidad en la dupla presidencial compuesta por Alegre y Núñez, mientras que en las candidaturas a la Cámara de Senadores y Diputados cada sector optó por presentar sus propias listas⁸.

MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL. Se fundó en 2018 y se asienta en una ideología antisistema con un discurso de parte de su líder, Paraguayo Cubas, que contiene rasgos autoritarios y populistas. Su figura logra encender pasiones entre los sectores más populares y excluidos del sistema político y económico del país, con propuestas disruptivas que se difunden como pólvora en las redes sociales paraguayas. Como lo señala Santiago Carnieri, «su discurso prende como un cóctel molotov entre los más humildes de un país muy desigual»⁹, con escasez de servicios públicos y en el cual la democracia ha servido para que gobierne el mismo partido, la ANR —que estuvo detrás de la dictadura de Alfredo Stroessner entre 1954 y 1989—, durante 74 años, salvo el periodo de 2008 a 2012 en el que gobernó la Alianza Patriótica para el Cambio liderada por el exobispo Fernando Lugo, quien fue abruptamente destituido por un juicio político exprés encabezado por colorados y apoyado por los propios liberales que compartían con él el gobierno de la Alianza.

DISCURSOS POLÍTICOS DE PRINCIPALES REFERENTES

PARAGUAYO CUBAS. Exsenador del periodo 2018-2023, expulsado por sus pares en el año 2019 por mala conducta en el Poder Legislativo. Su estilo de liderazgo se caracteriza por su autoritarismo y populismo antisistema. Entre sus propuestas electorales más importantes se encontraron: 1) reforma constitucional, y 2) gobernar con las Fuerzas Armadas para fortalecer el anarquismo. Para este candidato, «la democracia no funciona y no va a funcionar más» y se declara como un «anarquista romántico, republicano y nacionalista»¹⁰.

SANTIAGO PEÑA. Se encargó de reforzar las prácticas históricas de la ANR en varios de sus discursos, entre los cuales destaca el que pronunció ante funcionarios de la Entidad Binacional Itaipú, en el que señaló que «hay coreligionarios que no entienden y que creen que los cargos que tienen son

8 Romina Cáceres, «Qué es la Concertación: el acuerdo de oposición que disputará el poder en 2023», *El Surti*, 4 de julio de 2022, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://elsurti.com/oligarquia/reportaje/2022/07/04/que-es-la-concertacion-el-acuerdo-de-oposicion-que-disputara-el-poder-en-2023-2/>

9 Santiago Carnieri, «Detenido en Paraguay 'Payo' Cubas, el opositor que llama a movilizarse contra supuesto fraude electoral», *El País*, 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://elpais.com/internacional/2023-05-06/detenido-en-paraguay-payo-cubas-el-opositor-que-llama-a-movilizarse-contr-un-supuesto-fraude-electoral.html>

10 «Payo Cubas propone reforma constitucional y fortalecer el anarquismo», *Última Hora*, 4 de abril de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/payo-cubas-propone-reforma-constitucional-y-fortalecer-el-anarquismo-n3056192>

porque son guapitos, porque tienen la pared llena de títulos [...], pero los que llegan a los cargos llegan gracias al Partido Colorado»¹¹. Entre otras arengas políticas dirigidas expresamente al funcionario público, donde la ANR tiene su bastión político más importante, instó al voto por este partido diciéndoles que «La lucha del 30 de abril es la madre de todas las batallas que tenemos los funcionarios públicos»¹². Entre los valores con los cuales se identifica, Santiago Peña apunta que, al igual que su partido, el Colorado, él es defensor de la familia y el trabajo, mientras denostaba a la oposición acusándola de estar «sometida a grupos extranjeros», en alusión a la supuesta agenda pro «ideología de género», entre otras¹³.

EFRAÍN ALEGRE. Entre algunas de las propuestas del candidato por la Concertación Nacional se encontraban: establecer la estrategia de «energía por trabajo», lo cual implicaría reducir el precio de la energía al sector industrial y las *mypymes* para que esto genere inversiones en los sectores y, con ello, aumentar la oferta laboral para la ciudadanía; hacer realidad la salud pública, gratuita y de calidad; luchar contra el hambre en el sector de la niñez; promover una política integral de protección, participación y garantía de derechos para las mujeres, y hacer frente a la mafia y la corrupción, a través del fortalecimiento de los mecanismos necesarios para «combatir a las élites corruptas [...] y sus relaciones con grandes esquemas delictivos que pretenden tomar el Estado»¹⁴.

RESULTADOS ELECTORALES

En el Poder Ejecutivo los resultados finales revelan el amplio margen de porcentaje de votos que obtuvo la ANR sobre la Concertación y el auge sorpresivo de Cruzada Nacional como tercera fuerza política en el país, desbancando a la izquierda en dicho espacio, tal y como se observa en el gráfico 1.

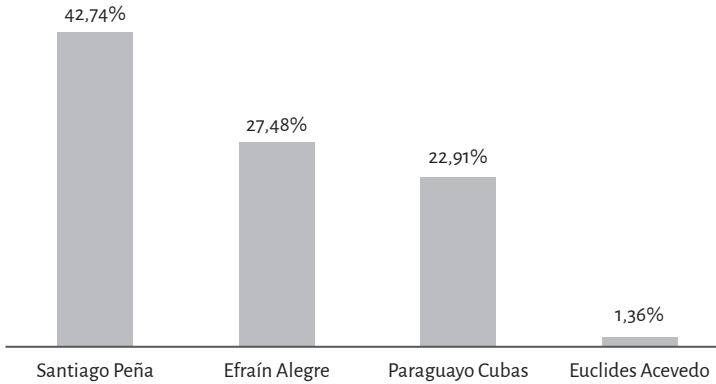
11 «Los que llegan a los cargos llegan gracias al Partido Colorado», señala Peña», *Última Hora*, 1 de abril de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/los-que-llegan-los-cargos-llegan-gracias-al-partido-colorado-senala-pena-n3055751>

12 *Ibidem*.

13 *Ibidem*.

14 «Elecciones 2023: ¿Cuáles son las propuestas de Efraín Alegre?», *ABC Color*, 28 de abril de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/04/28/elecciones-2023-cuales-son-las-propuestas-de-efrain-alegre/>

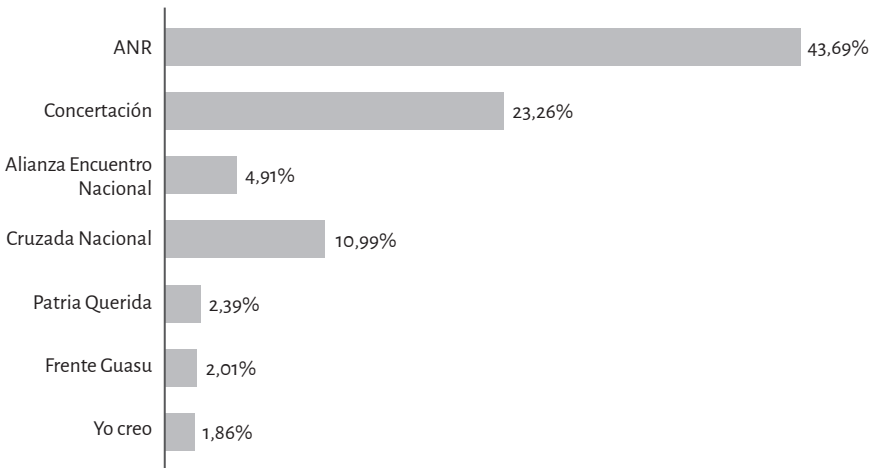
GRÁFICO 1. PORCENTAJE DE VOTOS OBTENIDOS POR CADA PARTIDO EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En el Poder Legislativo el Partido Colorado también se impuso en ambas cámaras del Congreso con mayoría propia, recuperando bancas que antes habían pertenecido a movimientos de izquierda (gráfico 2).

GRÁFICO 2. PORCENTAJE DE VOTOS OBTENIDOS POR CADA PARTIDO PARA LA ELECCIÓN A CONGRESO

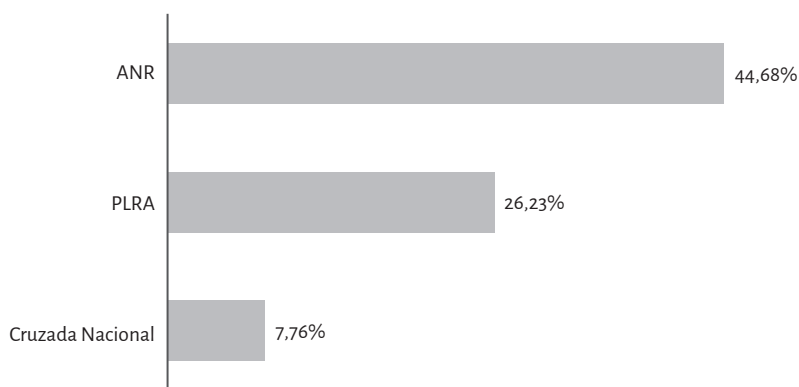


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Por otro lado, como se observa en el gráfico 3, en la Cámara de Diputados, la ANR se posicionó con un porcentaje de 44,68% del total de las preferencias electorales, muy por delante del PLRA con 26,23% de los votos y de Cruzada Nacional con 7,76%. Lo cual implica también una mayoría sólida en la Cámara Baja para el Partido Colorado.

Ambas conquistas en el Legislativo pueden ser tomadas como un riesgo ante posibles intentos del sector cartista de introducir reformas constitucionales importantes, además de todo el respaldo con el que cuenta en los 15 de los 17 gobiernos departamentales donde resultó ganador.

GRÁFICO 3. PORCENTAJE DE VOTOS OBTENIDOS POR CADA PARTIDO PARA LA ELECCIÓN A LA CÁMARA DE DIPUTADOS



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Como lo venía haciendo desde la recuperación del poder en el año 2013, la ANR ha demostrado una vez más que, como maquinaria electoral, es imparable tanto a nivel nacional como departamental y municipal¹⁵.

En resumen, el país se ha «coloradizado» en cuanto a los resultados electorales se refiere, ya que su joven líder, Santiago Peña, se alzó con una victoria bastante holgada frente a su adversario, Efraín Alegre; así también, como ya se mencionó, cuenta con una cómoda mayoría en ambas cámaras del Congreso y con la conquista de casi el 90% de los gobiernos departamentales (15 de 17).

¹⁵ Sarah Patricia Cerna Villagra y Juan Mario Solís Delgado, «Paraguay: realineamiento electoral y profundización conservadora tras el proceso electoral de 2018», en Manuel Alcántara Sáez (director), *América Latina Vota (2017-2019)* (Madrid: Tecnos, 2020).

Dos hechos llamativos tras los comicios fueron las movilizaciones de simpatizantes del Movimiento Cruzada Nacional desconociendo los resultados presidenciales y las denuncias de fraude realizadas por referentes del Partido Liberal Radical Auténtico. Paraguayo Cubas denunció «que nos robaron las elecciones», mientras que reclamaba que se dieran a conocer los resultados de todas las actas electorales. Básicamente, Cubas cuestionó todo el sistema de transmisión de resultados electorales (TREP), argumentando que «esta figura no existe en la ley paraguaya»¹⁶. Las declaraciones del líder de Cruzada Nacional desataron una serie de movilizaciones concentradas, principalmente, en el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) situado en la capital del país, Asunción, pero también en otras ciudades del interior, como Ciudad del Este y en departamentos como Caaguazú, San Pedro y Presidente Hayes. Las protestas frente al TSJE duraron varios días y arrojaron varias decenas de manifestantes reprimidos por la Policía Nacional, así como también la detención de Paraguayo Cubas, el 5 de mayo, por «perturbación de la paz pública, amenaza de hechos punibles, tentativa de impedimento de las elecciones, tentativa de coacción a órganos constitucionales y resistencia», según la lista de cargos elaborada por la Fiscalía¹⁷.

Los resultados electorales dejan importantes cuestionamientos para el sector compuesto por las diferentes agrupaciones alineadas en la Concertación Nacional, quienes fueron las que perdieron mayor número de espacios de representación en el Poder Legislativo y disminuyeron su caudal electoral para la elección presidencial con respecto al año 2018, en el cual cerraron con un margen muy cercano al del ganador, Mario Abdo Benítez, con tan solo 3,6% de diferencia. Parte del análisis que debe realizar la Concertación sobre su derrota tiene que abordar la oferta electoral presentada, la cual fue liderada por dos figuras políticas muy distintas en apariencia, pero parecidas en cuanto a contenido programático. Efraín Alegre es un político de larga trayectoria que ya había competido dos veces antes y que tuvo su mejor momento en las elecciones de 2018, mientras que Soledad Núñez es una joven política sin un partido que la respalda, con un perfil tecnócrata, pero ligada a su gestión durante el gobierno de Cartes. Ambas figuras se concentraron en criticar al sector cartista con lemas como «Mafia o Patria» y a intentar convencer al electorado paraguayo de que eran la opción del cambio, desde un discurso bastante gris que, lejos de atraer votos, los ahuyentó, muy probablemente hacia la figura disruptiva y el discurso incendiario de Paraguayo Cubas.

Otra lección importante para la Concertación Nacional es el alto costo que representó la dispersión de las ofertas políticas en diferentes listas, tanto para el Senado como para la Cámara de Diputados. La falta de diálogo entre los distintos sectores de la Concertación repercutió en una oferta

16 «Paraguayo Cubas nos robaron las elecciones», DW, 2 de mayo de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.dw.com/es/paraguayo-cubas-nos-robaron-las-elecciones-de-paraguay/a-65487615>

17 Carnieri, «Detenido en Paraguay...».

sumamente amplia de candidatos y candidatas que con mucha dificultad lograron hacerse con un escaño en el Poder Legislativo frente a sus rivales de la ANR. Precisamente porque las reformas electorales del voto preferente y del financiamiento político han demostrado que los partidos o alianzas se desdibujan, en tanto que los liderazgos individuales —que cuentan con recursos cuantiosos para financiar sus campañas— se fortalecen, y las brechas se amplían entre candidatos y candidatas de partidos pequeños frente a aquellos con estructuras partidarias sólidas y con larga trayectoria en política.

El sistema político paraguayo, tras las elecciones de abril de 2023, ha vuelto a caracterizarse por su débil bipartidismo que más bien refuerza la idea de un régimen de partido predominante tras alcanzar la mayoría en ambas cámaras y en las gobernaciones departamentales, sin fuertes contrapesos en los partidos de oposición que terminaron perdiendo varias bancas en el Poder Legislativo y tras el auge del movimiento Cruzada Nacional como tercera fuerza política, que también ha ido perdiendo espacios en el Legislativo debido a las fuertes disputas internas entre senadores y senadoras electas y el líder del movimiento.

Las distintas reformas que se implementaron en las pasadas elecciones han mostrado desafíos importantes para la equidad en las condiciones de las candidaturas de partidos pequeños frente a partidos con gran estructura, ya sea por temas de acceso al financiamiento político, así como por la movilización de votantes en el día de las elecciones y por la dispersión del voto entre los sectores de oposición.

ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS EN EL NUEVO ESCENARIO POLÍTICO

Como ya se analizó, las elecciones de 2023 produjeron una gran mayoría conservadora en la legislatura que, sin embargo, está muy fragmentada, según distintas corrientes intrapartidarias y personalistas. Al mismo tiempo, las intervenciones públicas del nuevo presidente manifiestan una tensión entre sus compromisos declarados con la reforma neoliberal y austeridad fiscal, por un lado, y la protección del uso clientelar de las instituciones estatales, en el cual el empleo y el gasto público son herramientas clave de movilización y disciplinamiento político de la maquinaria electoral del Partido Colorado.

En este contexto, es difícil predecir hasta dónde llegarán las reformas de las políticas y de la estructura estatal, porque depende en última instancia de qué tan exitoso sea el Ejecutivo a la hora de alinear sus prioridades con las de una coalición legislativa estable y de cuánto espacio político esté disponible dentro de los límites actuales de las finanzas públicas y las limitaciones

políticas impuestas por los actores de los sectores agroempresarial, financiero y otros que apoyaron la candidatura de Santiago Peña.

Sin embargo, en general, el escenario no es favorable para avanzar hacia una mayor protección y promoción de los derechos económicos y sociales o para cumplir con los compromisos internacionales de Paraguay en materia de desarrollo sostenible, porque los esfuerzos políticos del nuevo gobierno parecen tender a la profundización del modelo económico que, durante las últimas dos décadas, produjo niveles relativamente consistentes y altos de crecimiento económico, pero con resultados distributivos negativos, bajos niveles de gasto redistributivo y altos costos ambientales y sociales.

Entre 2005 y 2021, el PIB paraguayo creció un 5,2% anual en promedio, casi duplicando el tamaño de la economía y colocando al país en la categoría de «ingreso medio alto». No obstante, los ingresos tributarios crecieron solo del 8,3% al 9,8% del PIB en 2021, una cifra 6 puntos porcentuales menor que el nivel de las economías de mercado emergentes sugerido por el análisis del Fondo Monetario Internacional (FMI) como óptimo para financiar un «desarrollo sostenible, inclusivo y resiliente»¹⁸.

Estudios económicos, tanto de la CEPAL como de una investigadora de la Secretaría Técnica de Planificación, evidencian que la inversión pública es la principal impulsora del crecimiento de la productividad total de los factores y del crecimiento de la eficiencia técnica¹⁹. Además, los estudios históricos del desarrollo tardío en Asia Oriental nos muestran que la transformación estructural de la economía requiere un aparato estatal «desarrollista» capaz de subsidiar y proteger a las industrias nacientes de la competencia internacional mientras se involucran en un proceso de «aprender por hacer» y, al mismo tiempo, disciplinar al sector privado con metas de competitividad en el mercado de exportación para cerrar la brecha entre las capacidades tecnológicas nacionales y la frontera tecnológica internacional²⁰.

Este proceso de convergencia tecnológica es lo que aumenta la productividad laboral y genera suficientes recursos económicos para mejorar el bienestar individual a través de mayores ingresos reales y para financiar políticas públicas e instituciones como sistemas de justicia y de protección social que protegen los derechos humanos no solamente en la ley, sino en la práctica. Los tipos de reforma estatal que están sobre la mesa en este momento no se alinean con lo

18 Juan Carlos Benítez et al., *Building Tax Capacity in Developing Countries* (Washington DC: International Monetary Fund, 2023), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/SDN/2023/English/SDNEA2023006.ashx>

19 Jair Andrade Araujo et al., «Latin America: Total factor productivity and its components». *CEPAL Review*, 114 (2014), <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/bcee71fc-882a-45ff-acf6-23a08abc9dad/content>. Vidal Renee Jara López, «Análisis de la Productividad Total de Factores. Un Enfoque a Partir de Contabilidad del Crecimiento», *Ciencias Económicas*, 2021; 2(3):20-33, <https://revistascientificas.una.py/index.php/reco/article/view/1909>

20 A. H. Amsden, *El próximo gigante de Asia: Corea del Sur y la industrialización tardía* (Prensa de la Universidad de Oxford, Estados Unidos, 1992). A. H. Amsden, *El ascenso del «resto»: desafíos a Occidente por parte de las economías de industrialización tardía* (Prensa de la Universidad de Oxford, Estados Unidos, 2001).

que la evidencia histórica nos dice sobre los tipos de políticas e instituciones estatales que históricamente impulsan el desarrollo económico.²¹

No obstante, entre los primeros anuncios públicos del nuevo gobierno estuvo el compromiso del ministro de Hacienda (ahora ministro de Economía y Finanzas) de no aumentar los impuestos, sino de priorizar la «desburocratización» de los procedimientos administrativos como beneficio para el sector privado y promover una «reingeniería de los gastos públicos» para financiar mejoras en las condiciones de salud, educación y vivienda sin sacrificar la «carga fiscal competitiva» del país²².

De hecho, las primeras acciones del gobierno incluyeron proyectos de ley presentados al Congreso paraguayo para fusionar 30 agencias gubernamentales diferentes. Hasta la fecha, se promulgó y procedió con la integración del Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación y la Secretaría de la Función Pública en el nuevo Ministerio de Economía y Finanzas.

Sin embargo, sin mayores ingresos tributarios, lo máximo que se puede esperar de la reforma del Estado planteado es una mayor eficiencia en los actuales programas de desarrollo público, servicios y funciones regulatorias, aunque aún está por verse si la «desburocratización» surgirá como una agenda para utilizar las finanzas públicas para tercerizar los servicios públicos a empresas privadas, vinculando las políticas públicas más estrechamente con fines de lucro privado que con derechos humanos y de ciudadanía.

La expansión de las capacidades estatales hacia nuevas áreas políticas y la tan necesaria territorialización de las agencias del gobierno central a nivel local serán imposibles. En el contexto de la austeridad fiscal, incluso esta limitada agenda de reforma institucional probablemente enfrentará una resistencia sustancial por parte de la base del Partido Colorado, para quienes conservar el acceso al empleo en el sector público y a los recursos presupuestarios es un objetivo central de la política clientelista.

En lugar de aumentar los ingresos fiscales para la inversión pública, los objetivos declarados del nuevo gobierno son continuar expandiendo la deuda soberana y atraer inversión privada para el desarrollo de infraestructura y para los sectores de agronegocios y manufactura maquiladora. Estas prioridades de políticas dejan poco espacio para desarrollar capacidades estatales para reorientar el modelo de crecimiento de Paraguay y superar su actual enfoque en las exportaciones primarias y los agronegocios. En el corto plazo, este modelo de crecimiento genera poca demanda laboral formal. En el largo

21 Ha-Joon Chang y Mónica Salomón, *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica* (Madrid: Catarata, 2004).

22 «Nuevo Gobierno prometió no subir impuestos y mejorar gasto público», *Última Hora*, 17 de agosto de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/nuevo-gobierno-prometio-no-subir-impuestos-y-mejorar-gasto-publico>

plazo, ofrece pocas oportunidades para la diversificación de la economía hacia actividades de mayor valor agregado, mayor competitividad internacional, con mayor contenido tecnológico y que impulsan un mayor crecimiento de la productividad laboral, haciendo a la vez que el crecimiento económico siga vinculado a actividades altamente implicadas en la violación de los derechos campesinos e indígenas y en las injusticias ambientales.²³

En este contexto, es probable que las frustraciones relacionadas con el estancamiento o el deterioro de las condiciones sociales sigan acumulándose y que las inversiones públicas necesarias para un crecimiento sostenible a largo plazo queden desatendidas en una larga lista de áreas, incluidas la salud pública, la educación básica y la media, la investigación científica, la formación universitaria, la seguridad alimentaria, el transporte público, la gestión de los residuos sólidos y el agua, y la regulación del mercado laboral, del sistema financiero y del uso de la tierra y los recursos naturales.

Dada esta orientación política, es probable que persistan en Paraguay los altos niveles actuales de informalidad en el mercado laboral, de vulnerabilidad económica y social, y los bajos niveles de autonomía política, profundizando los ya altos niveles de desconfianza en las instituciones públicas y políticas.

DEMOCRACIA BAJO RIESGO

Ante el aumento en la representación de la ANR en el Poder Ejecutivo Nacional, Legislativo y a nivel departamental y, por ende, la pérdida de escaños por parte de los partidos de oposición —principalmente, el PLRA y de la izquierda—, el balance poselectoral muestra una fuerte concentración de poder en un solo partido, cuyas prácticas políticas se caracterizan por el autoritarismo frente a las disidencias políticas, además de fuerte clientelismo y corrupción en el manejo de las instituciones estatales. Todo ello configura un escenario político por demás preocupante para los sectores no afines a la ANR, no solo los partidos de oposición, sino también otros sectores, como aquellos ligados a la defensa de los derechos humanos, ya que referentes cartistas han manifestado en reiteradas ocasiones adherirse a una ideología de derecha conservadora con una agenda de carácter fundamentalista. Esto puede representar un riesgo muy importante para la consolidación de un Estado social de derecho en un país con importantes falencias en este sentido, principalmente en los últimos años, como lo demuestran varios informes internacionales y nacionales, entre ellos, del Latinobarómetro, V-DEM y Codehupy.

²³ Véase, por ejemplo, el conflicto socioambiental provocado por la repentina expansión de la industria arrocera y el uso insostenible de las aguas de la cuenca del río Tebicuary, en Maximiliano Manzoni y Romina Cáceres, «La sed del arroz en Paraguay», *El Surti*, 23 de junio de 2022, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://elsurti.com/futuros/reportaje/2022/06/23/la-sed-del-arroz-en-paraguay/>

La victoria del sector cartista en el gobierno nacional y en el Poder Legislativo representa una profundización de una ideología de derecha conservadora que se inició con el gobierno de Horacio Cartes en el 2013, se consolidó con el de Mario Abdo Benítez (2018-2023)²⁴ y se reforzará con la chapa presidencial de Santiago Peña y Pedro Alliana, quienes han expresado a lo largo de toda su campaña su fuerte defensa de los valores tradicionales relacionados a la familia, la religión y las «costumbres paraguayas», frente a los «riesgos de la agenda internacional» vinculada a derechos humanos, principalmente los Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Algunos ejemplos representativos de lo anterior han sido los intentos por derogar el convenio sobre Transformación Educativa con financiamiento de la Unión Europea por considerarlo promotor de la supuesta «ideología de género» (la derogación ha sido descartada a inicios de noviembre por su inviabilidad) y los discursos de varios senadores y senadoras del ala cartista defendiendo la soberanía nacional ante la «injerencia de gobiernos extranjeros» y la «agenda globalista». No obstante, el gobierno actual muestra debilidades en cuanto a su capacidad para llevar a cabo sus propuestas de campaña de carácter reaccionario debido a su desconocimiento de la legislación internacional y falta de tacto político. Un ejemplo de ello fue el intento de derogar el convenio mencionado por los cartistas que, finalmente, terminó en el *opareí*²⁵, como muchas cuestiones en este país.

De hecho, en la primera semana de noviembre, el propio presidente Peña junto con el ministro de Educación, Luis Ramírez, la jefa del Gabinete Presidencial, Lea Giménez, el ministro de la Niñez y la Adolescencia, Walter Gutiérrez, y el dirigente colorado Alberto Alderete se reunieron con varios líderes evangélicos para abordar la preocupación de este sector ante la no derogación del convenio con la Unión Europea. De dicho encuentro, Peña expresó que hablaron sobre la «importancia de proteger a la familia y defender los valores que nos caracterizan como nación»²⁶.

Por otra parte, en materia de combate a la corrupción en el país, en el mes de agosto el presidente Santiago Peña realizó una cumbre de poderes en Mburuvicha Róga, en la cual firmaron una carta de compromiso para la lucha contra la corrupción. En la reunión estuvieron presentes el vicepresidente, Pedro Alliana; el presidente del Congreso, el senador Silvio Ovelar; el fiscal general del Estado, Emiliano Rolón; el presidente de la Corte Suprema

24 Sarah Patricia Cerna Villagra, «El conservadurismo paraguayo: un análisis del gobierno de Mario Benítez», en Armando Chaguaceda y Luis Duno-Gottberg (Coords.), *La derecha como autoritarismo en el siglo XXI* (Buenos Aires: Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) Centro de Estudios Constitucionales Iberoamericanos AC Rice University, 2020), 207-230, <https://www.cadal.org/libros/pdf/La-derecha-como-autoritarismo-en-el-siglo-XXI.pdf>

25 *Opareí* es una expresión guaraní que significa que un hecho termina en la nada.

26 «Peña visita a pastores evangélicos y hablan sobre convenio de la UE», *Última Hora*, 6 de noviembre de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/pena-visita-a-pastores-evangelicos-y-hablan-sobre-el-convenio-con-la-ue>

de Justicia, César Diéssel, y el contralor general de la República, Camilo Benítez²⁷.

En cuanto al Poder Judicial, se han elegido en el Congreso a las nuevas autoridades del Consejo de la Magistratura y para el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, todas del sector cartista. Esto resulta preocupante no solo por la precaria —si no dudosa— formación de algunos de ellos, sino también por el acaparamiento de otro poder más del Estado. Esta centralización en el control de los tres poderes del Estado por parte de un sector de la ANR, a la par de la designación y remoción de magistrados por parte de esta misma élite, pone bajo amenaza las bases propias del sistema democrático representativo en cuanto a pesos y contrapesos entre poderes se refiere.

Otra de las problemáticas que enfrenta el actual escenario político paraguayo es el crecimiento de la influencia de la corrupción y el crimen organizado en los distintos poderes del Estado y, con ello, el debilitamiento institucional para el combate a este flagelo. La problemática es tan grave porque tanto las autoridades electas en el Poder Ejecutivo, como algunas en el Legislativo, tienen posibles vínculos con el crimen organizado a nivel transnacional. Entre los casos resaltantes está el del diputado electo por la ANR, Erico Galeano, quien días antes de asumir en la Cámara Baja fue imputado por la Fiscalía por supuestos hechos de lavado de dinero y asociación criminal. Lo anterior a raíz de una serie de investigaciones sobre operaciones ligadas a una banda de tráfico internacional de cocaína²⁸.

En esta línea, Newton en su artículo para *InSight Crime* advierte que el gobierno de Santiago Peña se ve ensombrecido por los supuestos vínculos criminales de varios de sus miembros, ya que varios de los designados a ocupar ministerios importantes están vinculados al gobierno y a los negocios del expresidente Horacio Cartes. Entre ellos, el ministro de Hacienda, Carlos Fernández Valdovinos, quien fue presidente del Banco Central durante el gobierno de Cartes y, posteriormente, presidente del Banco BASA, propiedad de su familia. Además de esta cartera, otras como Interior, Urbanismo, Vivienda y Hábitat, Desarrollo Social y Salud Pública y Bienestar Social están dirigidas por figuras allegadas al expresidente²⁹. Estos supuestos nexos con la

27 «En segunda cumbre de poderes firman acta de compromiso en la lucha contra la corrupción», *Honorable Cámara de Senadores*, 24 de agosto de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/12029-en-segunda-cumbre-de-poderes-firman-acta-de-compromiso-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-2023-08-24-16-58-12>

28 Como señala una publicación del diario Última Hora, «la Fiscalía remitió a la Unidad de Delitos Económicos indicios de que el diputado colorado Galeano estaría vinculado al caso Ultranza, por posibles conexiones con lavado de dinero». «Fiscalía imputa al diputado Erico Galeano por lavado y asociación criminal», *Última Hora*, 19 de mayo de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/fiscalia-imputa-al-diputado-erico-galeano-lavado-y-asociacion-criminal-n3063392>

29 Christopher Newton, «Vínculos criminales ensombrecen al nuevo gabinete de Paraguay», *InSight Crime*, 15 de agosto de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://insightcrime.org/es/noticias/vinculos-criminales-ensombrecen-nuevo-gabinete-paraguay/>

corrupción y el crimen organizado de varios integrantes de la clase política que gobernará los próximos años son preocupantes dado el contexto socioeconómico de aumento de la presencia de este flagelo en el país, tal y como lo señala el informe de la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional, en el cual Paraguay se encuentra en el año 2023 en el cuarto lugar a nivel mundial, solo por detrás de Birmania (Myanmar), Colombia y México. Entre los principales hallazgos de este estudio se revela que el crimen organizado ha avanzado en el país debido a factores como la narcopolítica, el tráfico de cocaína, armas y tabaco, junto con la llegada del Primer Comando de la Capital³⁰ y otras organizaciones dedicadas a los mercados ilegales. Este informe señala que el flagelo del crimen organizado en el país se debe: 1) a su crecimiento territorial debido a su condición fronteriza y de presión en los puertos con Argentina y Brasil; 2) al uso de la hidrovía Paraguay-Paraná; 3) al cambio del mercado de producción de marihuana por uno de traslado de cocaína a través del territorio guaraní; 4) a la aparición del grupo criminal Primer Comando de la Capital en varias zonas del país; 5) al aumento de casos de vínculos entre actores políticos y narcotraficantes; 6) a los escasos controles que ejercen las fuerzas de seguridad en las zonas fronterizas; 7) al aumento del tráfico de armas, y 8) a la producción de tabaco ilegal y otros productos falsificados que se han convertido en fuentes de financiamiento de actividades criminales.

Las elecciones de abril de 2023 han generado preocupación por dos cuestiones centrales: 1) la acumulación del poder en un solo partido en detrimento de los demás partidos (tradicionales y nuevos) y, con ello, la consolidación de un sistema de partidos predominante; y 2) por la creciente influencia del crimen organizado en el escenario político. Ambas condiciones pueden socavar la débil institucionalidad del Estado de derecho y los cimientos del régimen democrático representativo a corto plazo.

Sarah Patricia Cerna Villagra

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora categorizada en el nivel 2 del PRONII, CONACYT. Profesora en FLACSO, Paraguay. Presidenta de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP).

Contacto: scernavillagra@gmail.com

Gustavo Setrini

Ph.D. en Economía Política por el Instituto Tecnológico de Massachusetts. Investigador categorizado en el PRONII, CONACYT. Profesor de Economía Política en FLACSO, Paraguay. Vicepresidente de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP).

Contacto: gustavosetrini@flacso.edu.py

30 «Crimen organizado avanza en Paraguay por armas, droga y tabaco, dice informe», *ABC Color*, 1 de noviembre de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/11/01/crimen-organizado-avanza-en-paraguay-por-armas-droga-y-tabaco-dice-informe/>

COYUNTURA ECONÓMICA

Reformas institucionales y medidas extraordinarias. Cambios estructurales pendientes



El cambio del equipo del gobierno central, en el contexto de la continuidad del mismo partido de gobierno hace más de siete décadas, dio inicio a reformas institucionales en el área de la política económica, en un contexto de estancamiento, incesante crecimiento de la deuda pública y de crisis climática, que aumentan la preocupación por la sostenibilidad integral del país en su conjunto, más allá de la crisis del modelo extractivista, dependiente, concentrador de la riqueza en unos pocos.

Lila Molinier

TAPE ´A

LA TRANSICIÓN ENTRE EL GOBIERNO SALIENTE Y EL ENTRANTE

En la coyuntura interanual se destaca la transición entre el gobierno saliente del presidente Mario Abdo Benítez y del nuevo, Santiago Peña, desde el 15 de agosto. El primero dejó pendientes cuantiosas deudas impagas con contratistas y proveedores del Estado; incorporó y nombró numerosos nuevos funcionarios, tanto en las instituciones públicas del gobierno central y las descentralizadas, como también en embajadas y consulados en el exterior, y las empresas hidroeléctricas binacionales, Itaipú y Yacyretá, en el último semestre de su mandato, superando incluso los niveles acostumbrados por su partido.

También llamaron la atención los actos de corrupción en distintos niveles de la Administración Central y la Descentralizada, en particular, porque el presidente saliente inició su mandato como abanderado de la integridad, anunciando tolerancia «cero» para la corrupción.

El nuevo presidente electo, Santiago Peña, por su lado, planteó reestructuraciones institucionales, antes de asumir el cargo, relacionadas con el Ministerio de Hacienda, y otras instituciones del Poder Ejecutivo, que fueron aprobadas por leyes del Congreso Nacional y promulgadas por su antecesor. Al asumir, continuó con los cambios, pidió al Congreso Nacional la aprobación del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2024 «a libro cerrado», a pesar de que él mismo autorizó el aumento a la dieta de los parlamentarios, nada menos que de 5.000.000 de guaraníes cada uno. Además, pidió la aprobación del proyecto de ley de medidas extraordinarias de gestión de las finanzas públicas.

Por otra parte, como presidente en ejercicio, Peña enfrentó una crisis de relacionamiento con el gobierno argentino de Alberto Fernández, en relación con la decisión de éste de obligar al pago del peaje en la Hidrovía Paraguay-Paraná al transporte fluvial de carga, en la zona de Confluencia-Santa Fe. El peaje existe desde enero, mes en el que el gobierno argentino estatizó el servicio de navegación en la Hidrovía¹, a cargo de la Dirección General de Puertos (DGP) de Argentina. Entre julio y septiembre, se repitieron los casos en los que las embarcaciones que transportaban las importaciones y exportaciones paraguayas por vía fluvial se resistieron al pago del peaje, y eran retenidas durante varios días, con la intervención de la Prefectura y la Justicia argentina, hasta la efectivización del pago. El peaje era justificado por la DGP como parte de los gastos de dragado y balizado, entre otros².

1 Ubicado entre el Puerto de Cáceres (Mato Grosso do Sul, Brasil) y Puerto de Nueva Palmira (Uruguay).

2 Ver notas periodísticas sobre los hechos en diarios asuncenos (*Última Hora*, *ABC*, *El Nacional*, *La Nación*, otros).

El pedido de mediación que Santiago Peña hizo a Sergio Massa, ministro de Economía de Argentina —de visita en Asunción, en la casa presidencial Mburuvicha Róga, para una reunión vinculada a temas de su interés³—, sobre la liberación del pago y de las embarcaciones que transportaba grandes cantidades de petróleo importado por el Paraguay no prosperó⁴. Así que, lo que siguió fue la dura medida de presión adoptada por el presidente paraguayo, al dar la orden de suspender la sesión de la energía paraguaya excedente al vecino país, no utilizada internamente, la mayor parte del 50% de la producción que corresponde al Paraguay de la entidad binacional Yacyretá (EBY). Esta decisión obligó a la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) a utilizarla para cubrir la demanda interna⁵. Además, el presidente Peña exigió que la Argentina pague la deuda acumulada por compensación de la cesión de dicha energía.

Ambos gobiernos enfrentaron las implicancias de esta intransigente medida de presión, ejecutada sin dificultades en cuanto a la suspensión de la cesión de la energía excedente, debido a la total interconexión existente entre las dos hidroeléctricas binacionales, Itaipú y Yacyretá. El problema para la Argentina fue sustituir la fuente de generación de electricidad, mediante la compra de energía a la Itaipú Binacional, y para el Paraguay, el problema fue financiero, por la diferencia tarifaria entre ambas centrales, además de no percibir la compensación por cesión de la energía excedente a la Argentina. No obstante, para el presidente de la ANDE y las autoridades del gobierno, el acento estaba puesto en ejercer la soberanía paraguaya ante el gobierno argentino y no en el problema financiero generado⁶.

Además, la crisis administrativo-financiera de la EBY tomó estado público. La misma tenía como causa principal la deuda impaga argentina, por la venta de la energía paraguaya excedente, que reducía los ingresos de la binacional, y ponía en riesgo la sostenibilidad financiera de la hidroeléctrica y los ingresos del Paraguay⁷.

3 Fue también candidato a presidente por el Partido Justicialista en las elecciones generales celebradas en octubre, y en segunda vuelta en noviembre, perdiendo ante Javier Milei.

4 «Armadores fluviales solicitarán un rescacimiento tras cobros de peaje en la hidrovía», *El Nacional*, 11 de septiembre de 2023, acceso el 24 de noviembre de 2023, <https://www.elnacional.com.py/nacionales/2023/09/11/armadores-fluviales-solicitaran-un-rescacimiento-tras-cobros-de-peaje-en-la-hidrovia/>. «Barcaza paraguaya sigue retenida en Argentina pese a que pagaron el peaje», *ABC Color*, 10 de septiembre de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/09/10/barcaza-paraguaya-sigue-retenida-en-argentina-pese-a-que-pagaron-el-peaje/>

5 «Paraguay retira toda la energía que le corresponde de la EBY y disminuye cesión a Argentina», *Agencia de Información Paraguaya*, 18 de septiembre de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ip.gov.py/ip/paraguay-retira-toda-la-energia-que-le-corresponde-de-la-eby-y-disminuye-cesion-a-argentina/>

6 «ANDE aumenta compra de energía de Yacyretá, pese a mayor costo», *Última Hora*, 19 de septiembre de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://acortar.link/wwSf6X>

7 «Propuesta argentina es un pago parcial de la deuda total con la EBY, sostiene ministro», *Agencia de Información Paraguaya*, 1 de octubre de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ip.gov.py/ip/propuesta-argentina-es-pago-parcial-de-la-deuda-total-en-la-eby-sostiene-ministro/>

Un mes después del conflicto, representantes del gobierno paraguayo y argentino, y de los demás gobiernos de la región, reunidos en Asunción, a solicitud del presidente Peña (Brasil, Bolivia y Uruguay) rechazaron el pago del peaje y reiteraron los criterios ya existentes en el acuerdo sobre la Hidrovía⁸. Este acuerdo no impide el cobro de los servicios prestados en la Hidrovía, sino lo condiciona a criterios de racionalidad y de común acuerdo entre las partes⁹.

El punto en tensión es el costo del peaje por peso neto de la carga, y la discriminación negativa de dicho factor aplicado para las embarcaciones con origen y destino diferente a la Argentina¹⁰.

En cuanto a la deuda con la EBY, el gobierno argentino transfirió al Paraguay, en concepto de compensación por cesión de la energía excedente, el monto de 12 millones de dólares, de un total adeudado de 36 millones de dólares. En cuanto al pago por la venta de la energía excedente paraguaya cedida a su socio, la deuda argentina acumulada con la EBY sería de 93 millones de dólares, que no se ha comenzado a pagar¹¹. De hecho, la economía argentina enfrenta una crisis de escasez del dólar, así como una coyuntura electoral definida en noviembre.

LA CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS (DNIT)

La creación de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT) es la primera propuesta de cambio institucional planteada por Santiago Peña como presidente electo, que sorprendió al reunir y ampliar, en una institución autónoma y autárquica, la misión y las funciones del que fuera el Viceministerio de Tributación del Ministerio de Hacienda¹² y la Dirección Nacional de Aduanas, que ya era autónoma y autárquica. Ambas eran instancias recaudadoras del Ministerio de Hacienda, con un gran número de funcionarios, quienes fueron mantenidos como tales en la nueva dirección nacional.

8 Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná y su Protocolo Adicional, documentos que son reconocidos por todos los Estados de la Cuenca del Plata. Firmado el 26 de junio de 1992, Valle de Las Leñas, departamento Malargue, provincia de Mendoza, Argentina, y que fuera depositada en la ALADI. También en <https://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea33s/ch24.htm>

9 CADEP, *Revista Economía y Sociedad*, 77, 11-18.

10 *Ibidem*. El peaje vigente es de 1,47 dólares la tonelada sobre el «peso de registro neto» de la carga para el transporte internacional, y de 1,47 pesos argentinos, para el transporte argentino.

11 «Argentina habría depositado parte de su deuda con Yacyretá», *Última Hora*, 30 de septiembre de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/argentina-habria-depositado-parte-de-su-deuda-con-yacyreta>

12 La Ley de creación de la DNIT N.º 7143/2023 fue aprobada por el Congreso Nacional el 4 de agosto de 2023, y promulgada por el presidente anterior, Mario Abdo Benítez, en la siguiente semana. Es anterior a la creación del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que se hace referencia aquí al Ministerio de Hacienda.

La nueva DNIT es una Dirección Tributaria dependiente del Poder Ejecutivo, y su director nacional es nombrado y removido por el presidente de la República, a propuesta del ministro de Hacienda (léase ministro de Economía y Finanzas).

Su aprobación en el Congreso Nacional, en particular por el Senado, fue facilitada por la mayoría con que cuenta el partido del gobierno. Por su lado, la oposición demandó mayor tiempo para reconocer las implicancias de la creación de la DNIT y escuchar las reacciones de los actores involucrados. Además, la ley creó el Instituto Superior de Estudios Fiscales para calificar a sus funcionarios y a los interesados. La crítica llamó la atención sobre la ausencia de una opinión autorizada y de alguna resolución del MEC y su Viceministerio de Educación Superior, que aporte criterios técnico-políticos a dicha medida¹³.

Esta premura por la aprobación de la ley de creación de la DNIT —antes de tres semanas de la asunción presidencial y promulgada por el presidente saliente— envió un mensaje político sobre la forma de actuación del presidente y evidenció que la dirección a crear es una pieza clave para su proyecto de gestión gubernamental.

El cuestionamiento que también cabe hacerse y discutir es la figura establecida de primas, como uno de los estímulos e incentivos al personal, junto al de su profesionalización por medio del Instituto, para mejorar la recaudación tributaria, que dice textualmente:

- 1) Prima por rendimiento o por metas alcanzadas en función al cargo que desempeña sobre la base de las estimaciones de ingresos previstos por la Dirección Tributaria (artículo 18).

Esta es una práctica que ya existía en el Viceministerio de Tributación del Ministerio de Hacienda. En los hechos, las primas llegaron a ser montos mucho más elevados que los sueldos de los funcionarios de Tributación, ya que son aplicadas sobre los ingresos previstos de los casos identificados de evasión. Es cuestionable, porque genera una considerable desigualdad entre los funcionarios de la institución tributaria y de las demás instituciones del Estado. Además, son una proporción de las recaudaciones del Estado, apropiada por funcionarios remunerados y promovidos para dicho trabajo.

13 «Senado sanciona creación de la DNIT y va al Ejecutivo para promulgación», *Última Hora*, 21 de julio de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/senado-sanciona-creacion-de-la-dnit-y-va-al-ejecutivo-para-promulgacion>

LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Separado de la Subsecretaría de Tributación y de la Dirección Nacional de Aduanas, el nuevo Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) absorbió y amplió las funciones propias establecidas en las leyes vigentes del Ministerio de Hacienda, con la incorporación de la Secretaría de la Función Pública y de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP-DES) (artículo 1)¹⁴.

En cuanto a su naturaleza jurídica, se identifica al MEF como organismo de derecho público, normativo y estratégico, encargado de la planificación, coordinación y conducción de una política de desarrollo sostenible para el Estado. Dice que tendrá a su cargo la gestión de las personas del sector público, del desarrollo organizacional de los organismos del Estado, así como de la administración de los recursos del mismo (artículo 2).

La estructura organizativa del MEF integra el Gabinete del ministro de Economía y Finanzas, y tres viceministerios: 1) Viceministerio de Economía y Planificación; 2) Viceministerio de Administración Financiera y 3) Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional. El quinto integrante es la Abogacía del Tesoro.

A partir de la vigencia de la ley, el Viceministerio de Economía y Planificación sustituye y absorbe las funciones del Viceministerio de Economía del Ministerio de Hacienda y de las coordinaciones de la Secretaría Técnica de Planificación de DES. Por su parte, el Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional sustituye y absorbe las funciones de la Secretaría de la Función Pública. Las demás instancias de las instituciones absorbidas continuarán vigentes hasta que se tomen nuevas decisiones, en función de las necesidades institucionales.

Esta situación refleja la ausencia de un proceso participativo de los referentes y funcionarios de las tres instituciones integradas para la constitución del MEF, y que, por el momento, el criterio que prima es mantener a todas(os) los funcionarios nombrados de las mismas.

Hay que decir que, en el caso del Viceministerio de Economía y del de Administración Financiera, hay conocimiento acumulado —producción de información técnica periódica y de base de datos informatizada— sobre los factores, variables e indicadores de la ejecución de la política económica y financiera. En otras palabras, el actual Ministerio de Economía y Finanzas estaría en condiciones para el manejo institucional previsto.

14 Ley N.º 7158/2023, Biblioteca y Archivo Nacional del Congreso de la Nación, <https://www.bacn.gov.py/archivos/11893/LEY+7158.pdf>

LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, ¿NECESITAN DE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS?

El 12 de septiembre, a casi un mes de asumir el cargo, el presidente Santiago Peña presentó al Congreso Nacional el proyecto de ley «Por la cual se establecen medidas extraordinarias de gestión de las finanzas públicas», el cual fue estudiado y aprobado en general en la Cámara de Senadores, desde el 11 de octubre de 2023¹⁵. Luego pasó a la Cámara de Diputados, donde fue aprobado con modificaciones en el artículo 4 y con la eliminación del artículo 8. En la primera semana de noviembre volvió a la Cámara de Senadores, donde fueron aprobadas las modificaciones incorporadas por la Cámara de Diputados, y fue sancionada el 8 de noviembre. La ley fue promulgada por el presidente Santiago Peña el 16 de noviembre y publicada el mismo día con el N.º 7218/2023¹⁶.

Entre sus fundamentos, el proyecto mostraba que también eran extraordinarias las medidas financieras adoptadas por el gobierno anterior en el contexto de la crisis climática y económica desde el 2019 y la emergencia sanitaria de la pandemia del COVID-19 en el 2020-2021. De hecho, la deuda pública externa creció al 2021 en 63% y la deuda total, en 54%, respecto del 2019, y el déficit fiscal fue de 3,6% del producto interno bruto (PIB)¹⁷.

Además, el endeudamiento público siguió creciendo para financiar las inversiones públicas como medidas anticíclicas, apuntando a la recuperación económica en 2022-2023, hasta julio.

Se plantea que, en lo que resta del año, se necesitan de medidas extraordinarias de carácter fiscal y administrativo «orientadas a adecuar las finanzas públicas a ser implementadas durante el Ejercicio Fiscal 2023». Se asegura que los ingresos tributarios en el primer semestre han crecido débilmente en 3,4%, mientras que los niveles de inversión pública se han mantenido y los gastos han aumentado, particularmente en educación y salud pública, reduciendo el espacio fiscal.

Cabe aquí registrar que el aumento del gasto en educación al que se refiere es el 16% de ajuste al salario docente en 2023, en dos partes, un 8% que correrá desde marzo, y el otro 8% desde julio, con lo cual se cumple el acuerdo establecido en

15 Congreso Nacional, Honorable Cámara de Senadores, Secretaría General.

16 «El Senado sancionó el texto sobre proyecto de finanzas públicas», *Honorable Cámara de Senadores*, 8 de noviembre de 2023, acceso el 26 de noviembre de 2023, <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/12603-el-senado-sanciono-el-texto-sobre-proyecto-de-finanzas-publicas-2023-11-08-19-46-33>

17 Lila Molinier, «De la crisis a la recuperación económica. Problemas de empleo, inflación y ajuste fiscal», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 31-52.

2017 para llegar al aumento del salario docente de aula a 3.632.977 por turno, monto que duplica al vigente en 2016, de 1.824.055 guaraníes¹⁸.

Asimismo, se establece el compromiso de que el actual Ministerio de Economía y Finanzas incluya otros 18.000 millones de guaraníes en concepto de escalafón docente en el Presupuesto General de la Nación (PGN 2023)¹⁹. En ese sentido, el proyecto de ley registra que el esfuerzo fiscal para alcanzar el Salario Básico Profesional docente tiene un impacto de 80 millones de dólares para el año fiscal 2023.

Otros factores que han impactado en las finanzas públicas es el ajuste del salario mínimo legal (SML) del 5,1% desde julio²⁰, al aumentar los gastos rígidamente, las prestaciones sociales como las jubilaciones, y programas indexados al mismo, como el subsidio monetario mensual de las personas adultas mayores, consistente en un 25% del SML.

Igualmente, se destaca el alza de las tasas de interés en el mercado financiero internacional, que encarece los servicios de la deuda pública, tanto en el mercado privado como en el ámbito de la cooperación internacional. Se asegura que este encarecimiento ha generado un descalce importante en el PGN 2023, por lo que se necesitarán recursos adicionales para cubrir dichos compromisos.

Otro de los objetivos buscados es el pago de las deudas pendientes del gobierno anterior, principalmente los asumidos con los proveedores del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el de Obras Públicas y Comunicaciones.

Por todo lo anterior, el proyecto de ley contempla la asignación legislativa para que el Poder Ejecutivo proceda a modificar la Ley N.º 7050/2023 «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2023» que posibilite su reprogramación y cumplimiento de obligaciones presupuestarias y compromisos adicionales.

En síntesis, las medidas extraordinarias aprobadas por ley son el nuevo endeudamiento público de 600 millones de dólares para el pago de las deudas impagas del gobierno anterior, así como las modificaciones al PGN 2023²¹,

18 También se incorporará en el PGN 2023 el reajuste del 8% para catedráticos con categoría ZZ2 y ZZ3 para que el rubro sea de 34.188 guaraníes por horas cátedra, a ser incorporado en dos partes, en marzo y julio desde 2024. «Gobierno y docentes dan por cumplido reajuste de salario básico profesional para PGN 2023», *Agencia de Información Paraguaya*, 17 de agosto de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ip.gov.py/ip/gobierno-y-docentes-dan-por-cumplido-reajuste-de-salario-basico-profesional-para-pgn-2023/>

19 *Ibidem*.

20 Se corrige el error del proyecto de ley que registra un ajuste del SML del 11%, que fue el aplicado en 2022, mientras que en el 2023 fue del 5,1%, aplicable únicamente al sector privado. *Impuestospy.com*, *Resolución MTESS N.º 859/2023*, <https://impuestospy.com/impuestos/resolucion-mtess-n-859-2023/#:~:text=Art.1%20de%20julio%20de%202023>

21 La Ley N.º 7123, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/11778/ley-n-7123>

cuya ley quedó derogada. La nueva ley aprobada es el marco de ejecución presupuestaria en lo que resta del presente año. Además, se prevé la emisión de decretos, de ser necesario.

En otros términos, las medidas propuestas son extraordinarias respecto de los límites establecidos por la política de ajuste fiscal vigente desde fines de 2013 (Ley de Responsabilidad Fiscal N.º 5098/2013), que obliga al Estado a un crecimiento real —quitando la inflación— del gasto público de hasta el 4% anual y un déficit fiscal del 1,5% del PIB²². El déficit fiscal establecido por la ley del PGN 2023 inicial era de 2,3%, dentro del plan de convergencia²³, y que aumentará a 3,1% con las medidas extraordinarias aprobadas.

Sin embargo, la cuestión de ordenamiento de las finanzas públicas en un Estado de derecho no pasa por tener un cuidado extremo de llegar al 1,5% de déficit fiscal, como manda la política de ajuste, sino en establecer políticas alternativas de financiamiento del gasto público, por fuera del crecimiento incesante del endeudamiento, a través de medidas tendientes a la justicia tributaria, posibilidad rechazada por los sectores empresariales fuertes, y no prevista por los sucesivos gobiernos nacionales²⁴.

EL RECHAZO A LA CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE JUBILACIONES Y PENSIONES

El intento de aprobación del nuevo proyecto de ley que «Reglamenta el Rol Supervisor del Estado de las Entidades de Jubilaciones y Pensiones, en cumplimiento del artículo 95 de la Constitución de la República»²⁵, enviado por el Ministerio de Hacienda al Congreso Nacional el 31 de julio, volvió a fracasar, a pesar de la socialización previa²⁶, al ser rechazado por la Cámara de Senadores²⁷.

También lo rechazaron las y los trabajadores y sus organizaciones, masiva movilización de protesta mediante. El rechazo fue justificado por establecer la dependencia de la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones del

22 Lila Molinier, «Análisis de coyuntura económica 2012-2013», en *Derechos Humanos en Paraguay 2013* (Asunción: Codehupy, 2013), 31-41, <https://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2017/04/INFORME-2013.pdf>

23 El plan de convergencia busca reducir gradualmente el déficit fiscal, tras el 6,2% alcanzado durante la crisis de 2020, para retornar al límite del 1,5% en 2024.

24 Ver Codehupy, 2013 y 2021, coyuntura económica, sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal (2013) y La creación de la Cuenta Única (2021).

25 «Ficha Técnica del Expediente», *Silpy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 23 de noviembre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/128559>

26 «Gobierno reflota proyecto de ley para crear superintendencia de pensiones», *ABC Color*, 26 de julio de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/economia/2023/07/26/gobierno-reflota-proyecto-de-ley-para-crear-superintendencia-de-pensiones/>

27 Cámara de Senadores, Secretaría General, Exp -PS 23 00144, Asunción, 31 de agosto de 2023.

Banco Central del Paraguay (BCP), pues dicha carga no se corresponde con las funciones de esta institución. Además, por considerarse que las funciones del superintendente son extralimitadas respecto de la autonomía de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones (CJyP)²⁸, que suman ocho en total²⁹.

La Audiencia Pública organizada por la Cámara de Senadores en el Congreso Nacional fue el espacio ofrecido para la discusión del proyecto, pero que no logró ganar la confianza de las organizaciones vinculadas con las CJyP. Las intervenciones evidenciaron mucha desconfianza hacia el Estado, el miedo a que el gobierno utilice los recursos de las cajas y la falta de apertura para entender las causas de la grave situación a la que se llegó en algunos casos, como el del Instituto de Previsión Social (IPS) y la Caja Fiscal (sistema de jubilaciones y pensiones del sector público del MEF, las cajas más grandes).

Otro punto del que no se habló es que los fondos de jubilaciones y pensiones se encuentran depositados de los bancos públicos y privados del país, y son dependientes del sistema financiero local, el que, a su vez, debe hacer inversiones financieras para cubrir los rendimientos propios y los que ofrecen a las cajas.

Según estudios disponibles actualmente, la diversidad de modalidades organizativas y administrativo-financieras de las cajas no responden generalmente a las exigencias de su sostenibilidad, en un contexto país, social y económicamente cambiante, y la edad de maduración en la que se encuentra la mayoría de los programas de jubilación³⁰.

De ahí que hace falta analizar la situación deficitaria de las cajas caso por caso, y con base en conocimientos científico-técnicos y criterios objetivos se encamine su solución en el corto y mediano plazo, en el contexto de la crisis actual y un horizonte positivo. Los problemas de sostenibilidad de la diversidad de modalidades y situaciones que existen, incluida la mala administración o inversión financiera, son preocupantes.

También lo es la carga financiera que representa para los recursos de la Administración Central del Estado cubrir la demanda de jubilación de las personas cotizantes al llegar a la edad obligatoria, que actualmente es de 65

28 «Convocan a movilización contra proyecto de Ley de Superintendencia de Jubilaciones», *El Nacional*, 26 de julio de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.elnacional.com.py/politica/2023/08/28/convocan-a-movilizacion-contra-proyecto-de-ley-de-superintendencia-de-jubilaciones/>. «Sindicatos y organizaciones marchan contra la creación de superintendencia de jubilaciones», *Última Hora*, 26 de julio de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/manifestantes-marchan-contra-la-creacion-de-superintendencia-de-jubilaciones/>. «Sindicatos instalarán carpa de protesta contra Superintendencia de Jubilaciones», *Última Hora*, 26 de julio de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/sindicatos-instalaran-carpa-de-protesta-contra-superintendencia-de-jubilaciones>

29 Ellas son: la CJP del IPS, CJP de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del MEF, Caja Bancaria, Municipal, Parlamentaria, Ferroviaria, ANDE e Itaipú Binacional. Ver artículo 2 Ámbito de aplicación, del proyecto de ley.

30 Bernardo Navarro A. y Emilio Ortiz T, *El sistema de pensiones en Paraguay. Debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma* (Asunción: CADEP, 2014).

años, hasta el límite máximo de 75 años³¹. Este límite máximo permite que las personas que llegan a la edad obligatoria de jubilación, 65 años, pero que por algún motivo no reúnen la cantidad mínima de años de servicio, tengan chance de lograrlo en los siguientes 10 años límite. Es decir, juega a favor y no en contra del derecho de la jubilación de los y las cotizantes, como se cree.

La situación de déficit de la CJyP de los funcionarios públicos, de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del actual Ministerio de Economía y Finanzas³², es una muestra del grave problema de sostenibilidad del que se habla (tabla 1). El déficit acumulado a septiembre del presente año es de 780 mil millones 117 millones de guaraníes, que representa más de una quinta parte de sus ingresos totales acumulados (-22%). Pero si se aísla el grupo de las cajas deficitarias, el saldo negativo acumulado a septiembre aumenta a 1.373 millones 633 millones de guaraníes, que equivale al 98%, casi el doble de los ingresos acumulados en dichas cajas. Este déficit está asociado con el sistema de privilegios en el que se ha sostenido en los últimos 20 años tras la reforma de 2003, por lo que se está obligado a hacer los ajustes y cambios necesarios.³³

TABLA 1. INGRESOS, GASTOS Y SALDO A SEPTIEMBRE 2023
(EN MILLONES DE GUARANÍES)

	INGRESOS	GASTOS	DÉFICIT/ SUPERHABIT	
Total de ingresos, gastos y déficit	2.758.800	3.538.917	-780.117	-22%
Cajas deficitarias	1.427.707	2.821.340	-1.393.633	-98%
Docentes universitarios	119.762	120.103	-341	-0,3%
Maestros	886.273,0	1.426.539	-540.266	-38%
Policías	259.321	686.981	-427.660	-62%
Militares	162.351	587.717	-425.366	-72%
Capital total (bonos AFD, CDA bancos y depósitos a la vista)	3.440.000			
Interés enero - septiembre 2023	121.347			
Intereses a percibir	96.095			

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, www.hacienda.gov.py

31 Es frecuente ver la confusión que genera este límite máximo, pues se cree que recién a los 75 años puede jubilarse un(a) trabajador(a) del sector público, lo cual es falso.

32 «Reservas de Caja fiscal se redujeron casi en 50% en los últimos 4 años», *Última Hora*, 22 de julio de 2022, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/reservas-caja-fiscal-se-redujeron-casi-50-los-ultimos-4-anos-n3013732.html>. «Existen 12 regímenes diferentes de jubilación dentro de la Caja Fiscal», *Última Hora*, 20 de julio de 2022, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/existen-12-regimenes-diferentes-jubilacion-dentro-la-caja-fiscal-n3013321.html>

33 «Media sanción al proyecto sobre sistema de jubilaciones y pensiones del sector público», *Honorable Cámara de Senadores*, 8 de junio de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/11588-media-sancion-al-proyecto-sobre-sistema-de-jubilaciones-y-pensiones-del-sector-publico-2023-06-08-20-57-45>

Incluso la Caja de Jubilaciones y Pensiones del IPS, la más grande del país, se encuentra «en luz amarilla», ya que desde la pandemia del COVID-19 está utilizando la ganancia generada por año para pagar la jubilación mensual, y desde 2023 hay riesgos de que también se utilicen las reservas para hacer los pagos. Esta situación sería de alerta roja. De ahí que se evalúan las alternativas de cambio que pueden adoptar para superar esta situación riesgosa³⁴.

En otras palabras, la situación real de las CJyP evidencia que sus administraciones necesitan que el Estado paraguayo cumpla con su obligación de crear y reglamentar la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones, con su rol asesor, contralor, fiscalizador y, en última instancia, garante de la administración de los fondos de retiro laboral por las diversas cajas³⁵. Aprobar una ley de salvataje en el caso extremo de incapacidad de pago de alguna o de varias cajas ya sería muy tarde.

LOS RESULTADOS DEL NUEVO CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDAS 2022

A fines de agosto, el Instituto Nacional de Estadística (INE) presentó los resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Viviendas de 2022 (CNPV 2022). Llamó la atención la sorpresa manifestada por el propio INE ante los cambios revelados por dicho censo, en particular, por el número total de habitantes registrado, de 6.109.644 personas, frente a la proyección utilizada de 7.453.695 (2022)³⁶. Esta diferencia es de un margen importante, 18% menor, que contrasta con las estimaciones utilizadas del PIB por persona; de los niveles estimados de cobertura y de déficit de las políticas sociales, y de las públicas en general, tanto a nivel del gobierno central como de los departamentales y municipales.

En la tabla 2 se registran algunos datos básicos sobre el total de viviendas, de habitantes, su distribución entre hombres y mujeres (que superan en 8% a la población total de hombres). También se incluye la distribución territorial de la población: el número total de habitantes en Asunción, la capital, y el departamento conurbano, el Central, como la zona más poblada del país, al concentrar el 38,4% de la población total.

34 «IPS evalúa aumentar promedio para jubilación ante situación financiera "en amarillo"», *Última Hora*, 12 de octubre de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/ips-evalua-aumentar-promedio-para-jubilacion-ante-situacion-financiera-en-amarillo>

35 Constitución Nacional, artículo 95 «De la seguridad social».

36 «Población de Paraguay al año 2022 es de 7.453.695 habitantes», *INE*, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ine.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=989>

TABLA 2. DATOS PRELIMINARES DEL CENSO 2022

Viviendas total país	2.109.864	PM de personas por hogar
Población total país	6.100.644	3,5
Hombres	3.078.994	PM de hijos por mujer (2016)
Mujeres	3.330.650	2,6
Asunción capital (7,8%)	477.346	Estructura/población por grupos de edad
Departamento de Central (30,6%)	1.866.562	0 - 14 años: 24,3%
Departamento de Alto Paraná (12,8%)	784.839	15 - 64 años: 66,9
Departamento de Itapúa (7,2%)	436.966	65 años y más: 8,8%
Departamento de Caaguazú (7%)	430.142	

Fuente: INE. Censo 2022 «Peicha jaime». Resultados preliminares³⁷.

Preocupa que los censos decenales —como el de 2012, en extremo, y el reciente de 2022, en menor medida— presenten limitaciones y planteen dudas sobre sus resultados, considerando que el INE ha ganado autonomía institucional en 2020 y coordina la estadística de apoyo al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030³⁸. Asimismo, genera inquietud que no cuente con estudios que le permitan conocer con mayor profundidad sobre las tendencias que determinan el crecimiento de la población paraguaya (el número de nacimientos, defunciones y de migrantes).

La Cámara de Senadores ha tomado la decisión de interpelar al director del INE por las inconsistencias de los resultados sobre el número total de la población y, por consiguiente, de su distribución. El proyecto ejemplifica el caso del departamento de Paraguarí, donde los resultados no se corresponden con el padrón electoral y, de ese modo, la inconsistencia de los datos se hace evidente.

¿HAY RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN 2023?

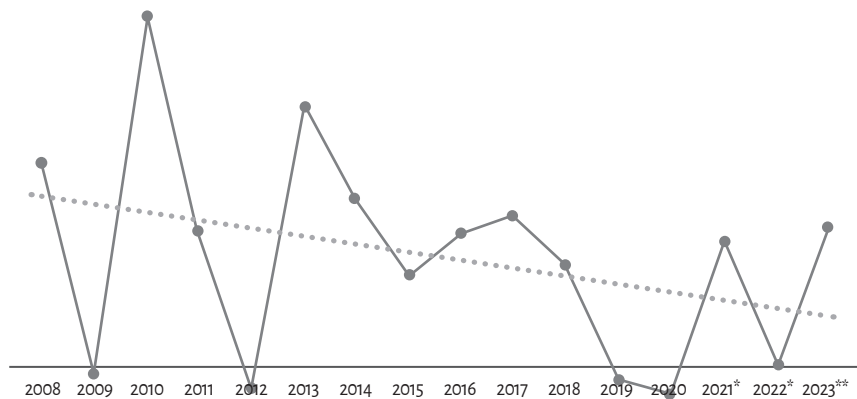
En octubre, el Banco Central del Paraguay sigue manteniendo su pronóstico inicial sobre la recuperación de la economía paraguaya en un 4,5% del PIB, respecto del año anterior, en el que se registró una variación de apenas el 0,1%, o sea, diez veces menor al 1% (gráfico 1).

37 INE, *Resultados preliminares del Censo 2022*, agosto de 2023, <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/233/censo2022.pdf>

38 Instituto Nacional de Estadística, www.ine.gov.py/inicio

En ese caso, el quinquenio 2019-2023 tendría una variación promedio anual del 1,5%, lo cual no llega a significar un nivel de crecimiento económico, incluyendo la recuperación esperada por el BCP del 4,5% en el presente año. Según sus estimaciones, el BCP espera que el sector primario —la agricultura, en particular— tenga un buen desempeño tras la crisis de 2021-2022, en relación con la sequía, con un crecimiento del 30% respecto del año pasado³⁹. Le sigue el sector de servicios, que se espera se recupere en más del 3% frente a la caída del año anterior y, en tercer lugar, se encuentra la electricidad y la manufactura, con un promedio de solo el 2,2%.

**GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN PORCENTUAL (%) DEL PIB
A PRECIOS CONSTANTES DE 2014 (2008-2023)**



* Sobre cifras preliminares sujetas a revisión.

** Sobre proyección.

Fuente: Elaboración propia basada en el Anexo Estadístico del Informe Económico del BCP, del 22/09/2023.

Las estadísticas del comercio exterior al tercer trimestre muestran la recuperación —respecto del mismo periodo 2022— de las exportaciones nacionales y las reexportaciones de las mercaderías importadas trianguladas hacia el Brasil, principalmente, y la Argentina, entre otros, del llamado «turismo de compra», provenientes de China Popular, otros países del sureste asiático, Estados Unidos de América y Europa⁴⁰.

39 Ver el capítulo de reforma agraria y derechos campesinos de este informe.

40 BCP, *Boletín de Comercio Exterior. Tercer trimestre de 2023*.

En cuanto a las importaciones, en 2022 alcanzaron el nivel más alto de la historia, en sus dos modalidades: las nacionales y el grupo de otros. Las importaciones totales crecieron 16% respecto de 2021, lo cual implicó el saldo negativo de la balanza de bienes de 1.343,9 millones de dólares, por primera vez después de 1986, luego de 36 años. Esto, porque coincidió con la caída de las exportaciones nacionales en -6% y de las exportaciones totales (incluidas las reexportaciones) en -2%. En todo este periodo se produjo un saldo positivo de la balanza comercial, con la incorporación gradual y sostenidamente creciente de la triangulación de las importaciones ya mencionadas hacia el mercado brasileño y, en menor medida, el argentino (turismo de compra).

En otras palabras, el proceso económico nacional se encuentra en un periodo crítico de estancamiento, que difícilmente puede dar respuesta a las necesidades requeridas para el acceso y el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de toda la población, especialmente, la gran mayoría pobre y de nivel medio.

LA DEUDA PÚBLICA COMO RECURSO DISPONIBLE Y PREFERIDO

Al mes de agosto, el saldo de la deuda pública total llegó a 16.047 millones de dólares, equivalente a 36,2% del PIB. La deuda pública externa es la partida más importante y ocupa el 87,7% de dicho total (tabla 3).

Durante el mandato de Mario Abdo Benítez, de agosto 2018 a agosto 2023, la deuda pública total creció 124%; la externa en 127% y la interna 27%. No es el único caso en el que se recurrió de forma sostenida al endeudamiento público externo, pues durante el gobierno anterior, de Horacio Cartes, la deuda total había crecido cerca del doble (en 93%), la deuda externa a más del doble (143%) y la interna, en 9%⁴¹.

41 MEF, Estadística Deuda Pública a agosto 2023, y Ministerio de Hacienda, *ibidem* 2013 y 2018.

**TABLA 3. INDICADORES DE LA DEUDA PÚBLICA TOTAL.
AGOSTO DE 2023 (EN MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)**

SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA TOTAL	16.047,0	100%	36,2% DEL PIB
Saldo de la deuda externa	14.072,1	87,7%	31,7% del PIB
Préstamos externos	7.365,3	45,9%	Acreedores bi y multilaterales
Bonos externos	6.263,3	39,0%	Sector financiero internacional privado
Proyecto «Llave en mano» */	443,5	2,8%	Sector privado externo
Saldo de la deuda interna	1.974,9	12,3%	4,5% del PIB
Bono perpetuo con el BCP	539,3	3,8%	Tesoro Nacional a favor del BCP
Bonos del Fondo de Garantía de Depósito	32,6	0,2%	Público-privado obligatorio
Bonos internos y otros	1.296,8	8,1%	Sector financiero nacional privado
Proyecto «Llave en mano»	106,2	0,7%	Sector financiero privado nacional
Servicios pagados sobre la deuda total (enero a agosto)	997,9	100%	2,2% del PIB
Sobre la deuda externa, enero a agosto	797,6	79,9%	Acreedores bi, multilaterales y sector financiero internacional privado
Sobre la deuda interna	200,3	20,1%	Sector privado nacional

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Pero ambos periodos de gobierno han atravesado por procesos muy diferentes. En el caso del gobierno de Mario Abdo Benítez, sobrevino la crisis económica y climática (2019) y la emergencia sanitaria por dengue (2020) y por COVID-19 (2020-2021), coyuntura en la que la deuda pública total creció 63% en esos tres años.

Desde mediados de 2021, comenzó el aumento considerable de la inversión pública, en particular en relación con el mejoramiento y la expansión de la infraestructura vial (caminos, rutas, puentes), como parte de la política contracíclica para revertir el periodo de estancamiento, en el que el PIB varió en menos del 1% promedio anual, como ya se ha visto antes. Se utilizaron distintos instrumentos y modalidades de deuda pública: bonos internacionales, préstamos externos, bonos internos, modalidad «llave en mano», alianza público-privada (todos ellos alimentan el crecimiento de la deuda pública).

LA DEUDA PÚBLICA Y LA SUBESTACIÓN YGUAZÚ EN LA MARGEN DERECHA DE LA ITAIPÚ

En la coyuntura interanual se repitió y tuvo una mayor expansión el aumento de la deuda pública, en relación con el crecimiento de la inversión pública en infraestructura vial y también en el sistema de transmisión de la energía eléctrica a nivel país. Además, de la línea de transmisión de 500 kV y la instalación de la subestación en Yguazú, que permitirá al país ganar autonomía para retirar-distribuir el 100% de la producción de la energía que le corresponde de la Entidad Binacional Itaipú (EBI), para sus diversos usos, incluyendo la venta al mercado brasileño a precio de mercado, superando la dependencia tecnológica establecida en la EBI, hegemonizada por los gobiernos brasileños.

Este hecho tiene un gran significado porque le posibilitará al país ejercer la soberanía en relación con el uso de la energía que le corresponde (50% de la producción total día/mes/año) de la hidroeléctrica binacional (Paraguay-Brasil)⁴². Y ese significado es mayor aún si se considera que en 2023 se inicia la renegociación del Anexo C y del marco general del Tratado de la Itaipú, firmado y vigente desde 1973, hace 50 años. La perspectiva de dicha renegociación, considerando las reivindicaciones pendientes y las condiciones actuales del Paraguay, es el futuro para ejercer la soberanía energética en la EBI⁴³.

Esta perspectiva futura asociada con la renegociación del Tratado de la Itaipú y su Anexo C, de las condiciones financieras, y el ejercicio de la soberanía energética, debería estar vinculada con un proyecto de industrialización del país y del consumo interno de la energía hidroeléctrica, limpia y renovable, según una agenda de largo plazo, con avances definidos para el corto y mediano plazo. Hay materias pendientes por ese lado, como el mayor uso de la energía eléctrica para la cocción de los alimentos de consumo familiar, así como rama de servicios, y del transporte público movido a electricidad. En ambos casos sustituirán, por un lado, la importación de combustibles fósiles (nafta, gasoil, gas licuado), reduciendo la necesidad del uso de divisas como el dólar y, por el otro, la contaminación ambiental, con el consiguiente efecto en el cambio esperado de la estructura de la matriz energética.

El Paraguay, como productor de abundante energía hidroeléctrica, limpia y renovable, desde hace 40 años, mantiene una matriz energética en la que dicho recurso ocupa el 38% de la oferta y solo el 20% del consumo de energía,

42 «Paraguay podrá retirar el 100% de la energía de Itaipú en julio, resalta presidente», *Agencia de Información Paraguaya*, 9 de mayo de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://acortar.link/LmQC6U>

43 Para dar seguimiento a las reivindicaciones pendientes y las perspectivas futuras, se recomienda hacer un seguimiento a la información y las propuestas planteadas por las dos campañas que la sociedad paraguaya desarrolla en los últimos años y otros espacios de investigación: Itaipú, Causa Nacional (<https://www.facebook.com/Itaipu2023CausaNacional> - <https://www.demos.org.py/itaip-causa-nacional-paraguay>); Itaipu ñane mba'e (<https://www.facebook.com/itaipunanembae>).

mientras que los combustibles fósiles importados, altamente contaminantes, ocupan el 24% de la oferta y el 39% del consumo, tanto productivo como social. Esta matriz es ilustrativa de la ausencia y(o) debilidad de las políticas económicas y sociales favorables a la oferta de energía de origen nacional. En cuanto a la gran importancia evidenciada por la oferta y el consumo de la biomasa, es materia de debate⁴⁴ (tabla 4).

TABLA 4. MATRIZ ENERGÉTICA 2022

100%	OFERTA BRUTA	100%	CONSUMO FINAL
38%	Hidroelectricidad	20%	Hidroelectricidad
38%	Biomasa	41%	Biomasa
24%	Derivados del petróleo	39%	Derivados del petróleo
DESTINOS DE LA OFERTA			
	Consumo final	6.323,3	Ktep ^{*/}
	Exportación	2.173,5	Ktep
	Pérdidas y <i>stock</i>	1.848,2	Ktep

^{*/} Ktep: unidad de energía equivalente a toneladas de petróleo.

Fuente: MOPC. Viceministerio de Minas y Energía. Balance Estadístico 2022.

LA DEUDA EXTERNA ES PREDOMINANTE Y LOS SERVICIOS DE LA DEUDA ESTÁN EN ALZA

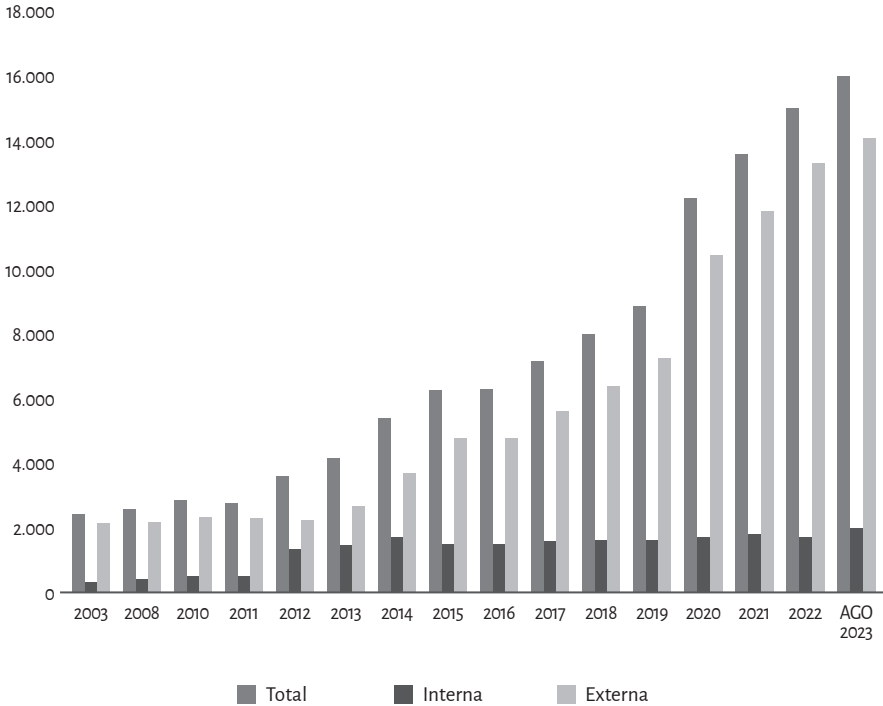
En cuanto a la deuda externa total y los instrumentos de deuda utilizados, los préstamos externos no presentan diferencia importante frente a los bonos internacionales en la actualidad.

Es importante destacar que los servicios de la deuda pública total ya llegan a los 1.000 millones de dólares (tabla 1), lo que significa una gran cantidad de recursos para las finanzas públicas frágiles, sobre todo considerando la baja presión tributaria, de 10,4% (2022), y la presión del tipo de cambio del dólar sobre la moneda nacional, el guaraní. A agosto, este tipo de cambio fluctuó en alrededor de 7.350 guaraníes por 1 dólar.

44 Aquí cabe aclarar que la industria nacional productora de alcohol absoluto, que es mezclado con el combustible fósil, la nafta, para su uso automotor utiliza el gabazo de la caña de azúcar de su propia molienda, y que es una práctica de economía circular importante.

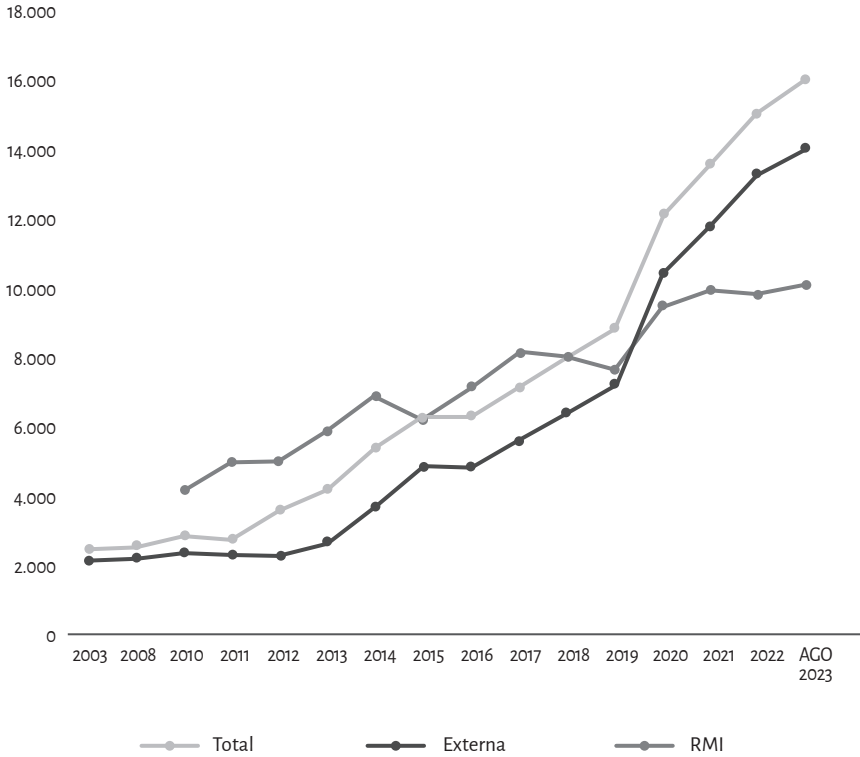
La deuda pública total y la deuda pública externa superan las reservas monetarias internacionales (RMI) desde 2019 y aunque estas siguen aumentando lentamente, la brecha se ensancha con ambos tipos de deuda pública, la externa y la total, que incluye la deuda interna, también referenciada en dólares (gráficos 2 y 3).

GRÁFICO 2. SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA TOTAL, INTERNA Y EXTERNA. AGOSTO 2023 (EN MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Elaboración propia, según MEF/DEP, Estadísticas de la Deuda Pública a agosto de 2023.

GRÁFICO 3. RESERVAS INTERNACIONALES NETAS.
AÑO 2010 A AGOSTO DE 2023



Fuente: Elaboración propia, según MEF/DEP, Estadísticas de la Deuda Pública a agosto de 2023.

En cuanto a las instituciones deudoras, la Administración Central se mantiene como la principal deudora, al absorber el 89,3% de la deuda total (tabla 5) A agosto, el saldo de la deuda de esta área del Estado es de 14.335,5 millones de dólares, equivalente al 32,3% del PIB. Dentro de ella, la deuda externa ocupa el 91% del saldo total, y representa un poco más del 29% del PIB. La deuda interna tiene un peso mucho menor, aunque con dicho margen favorece al mercado financiero privado, en forma importante.

TABLA 5. INDICADORES DE LA DEUDA PÚBLICA TOTAL SEGÚN ÁREA DE ADMINISTRACIÓN. AGOSTO DE 2023 (EN MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

DEUDA PÚBLICA - ADMINISTRACIÓN CENTRAL	14.335,5	100%	32,3% DEL PIB
Saldo de la deuda externa	13.037,5	90,9%	29,4% del PIB
Préstamos externos	6.330,7	44,2%	Acreedores multi y bilaterales
Bonos externos	6.263,3	43,7%	Sector financiero internacional privado
Proyecto «Llave en mano»	443,5	3,1%	Sector privado externo
Saldo de la deuda interna	1.297,9	9,1%	2,9% del PIB
Bono perpetuo con el BCP **/	539,3	3,8%	Tesoro Nacional a favor del BCP por deuda interna titulada
Bonos del Fondo de Garantía de Depósito ***/	32,6	0,2%	Público-privado, obligatorio
Bonos internos y otros	619,9	4,3%	Sector financiero privado interno
Proyecto «Llave en mano»	106,2	0,7%	Sector privado interno
Servicios pagados sobre la deuda de la A. Central (ene - jun)	797,5	100%	Amortizaciones e intereses
Sobre la deuda externa, enero a agosto	754,8	73,1%	Sobre bonos y préstamos externos
Sobre la deuda interna	42,7	26,9%	Sobre bonos internos
DEUDA PÚBLICA - ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA	1.711,5	100%	3,9% DEL PIB
Saldo de la deuda externa *v/	1.034,6	60,4%	2,3 % del PIB
Saldo de la deuda interna v/	677,0	39,6%	1,5 % del PIB
Servicios pagados sobre la deuda de la Administración Descentralizada	200,5	100%	Acreedores externos e internos
Servicios pagados sobre la deuda externa (enero a agosto)	42,8	21,3%	Sobre préstamos y bonos externos
Servicios pagados sobre la deuda interna (enero a agosto)	157,6	78,6%	Sobre bonos internos-sector privado

*/ Ley N.º 5074 /2013.

**/ Registro de pago de intereses cancelados hasta 2023.

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

*v/ Acreedores multilaterales y bilaterales.

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

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, DPE.

Sus principales acreedores son tanto los organismos bi y multilaterales de cooperación, como el mercado financiero privado internacional de Nueva York, donde se colocan los bonos internacionales emitidos por el Tesoro Nacional. La diferencia a favor de los primeros, los préstamos externos con los organismos de cooperación, es escasa. Sin embargo, fue resultado de un crecimiento basado en el cambio de la política de endeudamiento público, que desde 2022 desplazó a los bonos internacionales y retomó los préstamos externos con los organismos de cooperación regional y mundial, debido al encarecimiento de los intereses de dichos bonos⁴⁵. En otras palabras, el cambio del instrumento de deuda pública —créditos externos en lugar de bonos internacionales— implicó el cambio de la correlación entre los principales acreedores y una reducción en el costo o los intereses pagados sobre la deuda externa.

Es probable que el nuevo gobierno retome la política de aumentar la emisión de los bonos internacionales, justamente en el caso de los 600 millones de dólares que forman parte de las medidas financieras extraordinarias, debido a las características que tienen dichos bonos: la disponibilidad inmediata y total del capital prestado (liquidez en divisas/dólares), aunque a un costo más alto en tasas de interés. Igualmente, su aprobación no necesita de la elaboración y presentación de proyectos de inversión definidos —como ocurre en el caso de los préstamos externos— sino la demostración de la capacidad de pago de los servicios y de la devolución del capital prestado en el plazo previsto. Dicha garantía la evalúan las calificadoras internacionales del riesgo país, contratadas y pagadas por el propio Estado deudor⁴⁶.

En el caso de la deuda de la Administración Descentralizada, el monto del saldo a agosto del presente año es de 1.711 millones de dólares, que corresponde a la deuda pública garantizada en forma explícita⁴⁷. Está integrada en un 60% por la deuda pública externa y el restante 40% por la deuda interna. En el caso de la deuda externa, incluye préstamos externos y bonos internacionales y en el de la deuda interna, bonos colocados en la Bolsa de Valores de Asunción.

Las cifras del pago de los servicios de la deuda de esta área de gobierno evidencian que el 40% de la deuda interna genera un costo del servicio que ocupa el 79% del costo total, conformado en su mayor parte por la amortización⁴⁸.

45 Lila Molinier, «Estanflación, mayor desigualdad y endeudamiento político», en *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (Asunción, Codehupy, 2022), 31-58.

46 Lila Molinier, «Acerca del problema de la deuda pública paraguaya en la actualidad», en *Estudios Paraguayos*, Revista de la Universidad Católica de Asunción, Volumen XL N.º 2, diciembre 2022, Asunción, 11-40, <https://epy.dreamhosters.com/index.php/RESPY>

47 No incluye la deuda del MOPC con las empresas contratistas ni del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social con las empresas farmacéuticas.

48 Ministerio de Economía y Finanzas, *Deuda Pública (a agosto 2023)*, <https://economia.gov.py/index.php/datos-economicos/deuda-publica>

La empresa estatal ANDE forma parte del área Descentralizada y sus avances en la infraestructura de transmisión e integración de la energía eléctrica de los sistemas de las dos hidroeléctricas binacionales —de la Itaipú (Paraguay-Brasil) y la Yacyretá (Paraguay-Argentina)—, el crecimiento del sistema de electrificación a nivel del territorio nacional, así como del mejoramiento de la calidad de la energía producida y entregada, han sido financiados en su mayor parte con la deuda pública.

LA RENEGOCIACIÓN DE LOS BONOS INTERNACIONALES

Desde el año 2021, el Ministerio de Hacienda comenzó la renegociación de los bonos internacionales, de la primera serie emitida en 2013, de 500 millones de dólares, y la serie reapertura emitida en 2015, de 280 millones de dólares. En 2023, siguió amortizando la partida renegociada e inició de la renegociación de la serie emitida en 2016⁴⁹.

En 2022-2023 continuó la emisión de los bonos internacionales para la refinanciación de los bonos internacionales mencionados, incluyendo la serie 2026. La emisión de julio fue importante, de 500 millones de dólares, con vencimiento en 2033, al igual que la serie iniciada en 2021⁵⁰.

La renegociación de los bonos internacionales consiste en una reprogramación de los vencimientos, con base en la refinanciación de los títulos de deuda con tasas de intereses nuevas, por lo que el Banco Central del Paraguay hace un monitoreo de los niveles de dichas tasas para acordar con el agente de contacto de la Bolsa de Valores la obtención de condiciones ventajosas en dicha operación. En definitiva, el Estado se endeuda para pagar deudas, como lo está haciendo desde el 2014.

Una revisión del gasto destinado al pago de intereses de la deuda pública de la Administración Central, durante el periodo del gobierno anterior (de Mario Abdo Benítez), evidencia que la partida correspondiente a dicho pago creció en guaraníes corrientes y pasó de representar el 5% del total del gasto al 8,7% del mismo, entre el 2018 y 2022.

49 Ministerio de Economía y Finanzas, *Bonos Externos*, <https://economia.gov.py/index.php/financiamiento/bonos-externos>

50 Ministerio de Hacienda, *Bonos internacionales en cifras*, <https://www.mef.gov.py/web-hacienda/index.php?c=859>

DEUDA PENDIENTE

La deuda pública debe ser auditada por la Contraloría General de la República, como ya se ha demandado el año pasado desde este informe, y se seguirá sosteniendo, siempre con una mirada crítica hacia la calidad del gasto público, la política de ajuste fiscal y del crecimiento incesante del endeudamiento público como recurso disponible y preferido por la política económica vigente. No se tiende hacia la justicia tributaria, sino, por el contrario, se mantienen sistemas de privilegios que benefician a unos pocos y corrompe a muchos, aumentando la desigualdad y pobreza social.

En el contexto del estancamiento económico que caracteriza al periodo 2019-2023, cabe reflexionar sobre la agenda del desarrollo social sostenible que el país se ha comprometido a seguir para lograr los objetivos buscados —reorientar el proyecto nacional y la integración regional— en este año en el que se inicia la renegociación del Tratado de Itaipú y su Anexo C.

Lila Molinier

Licenciada y maestra en Economía, con especialización en políticas y gastos sociales. Docente, investigadora, consultora y directiva de la organización Tape'a e 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

Etapa electoral sin cambios trascendentes para erradicar la discriminación a indígenas



A pesar de ingentes esfuerzos de comunidades y organizaciones, el año electoral resultó en poca participación de indígenas y nulo interés del Estado en allanar obstáculos a procesos de toma de decisiones que representen intereses de los diversos pueblos. La discriminación continúa a la orden de sectores particulares, con el mensaje de que la dignidad humana tiene colores y sesgos raciales, políticos y económicos en el Paraguay.

Palabras claves: *participación, discriminación, invasión de tierras comunitarias, suicidio de niños y adolescentes indígenas, salud mental indígena.*

Natalia Paola Rodríguez Olmedo

TIERRAVIVA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL CHACO

El presente artículo expone la recurrencia de situaciones y procesos que han conllevado las mismas características hacia los pueblos indígenas por parte del Estado paraguayo: la discriminación, junto al no cumplimiento de sus derechos y al desentendimiento de obligaciones hacia comunidades que han obtenido sentencias internacionales. También se indicarán algunos datos colectados desde instituciones públicas o privadas, que exponen laxos esfuerzos estatales por garantizar esos derechos. Se relatarán casos de violaciones de derechos indígenas ocurridos durante el periodo informado y se analizarán otras discriminaciones estructurales. Finalmente, se abordarán recomendaciones para mitigar impactos de estas prácticas discriminatorias hacia los pueblos indígenas.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

AÑO ELECTORAL CON MAGROS RESULTADOS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Según resultados arrojados de manera preliminar en 2023 por el Censo Nacional de Población y Viviendas realizado en 2022, la población indígena se compone de unas 140.206 personas que declararon pertenecer a uno de los 19 pueblos indígenas¹; esto es, conformando actualmente un 2,29 % de la totalidad de la población² en el Paraguay.

Sin embargo, en un gesto simbólico de cierre al proceso electoral que culminó en abril de 2023, en su discurso de asunción al mando presidencial, el candidato colorado vencedor en las últimas elecciones nacionales, Santiago Peña, no se refirió una sola palabra a los pueblos indígenas, ni a sus reivindicaciones de tierras ancestrales.

Paraguay es un país que tiene un patrón histórico de discriminación hacia las personas indígenas. Las condiciones estructurales colocan una situación de vulnerabilidad como punto central de la vida de las comunidades indígenas, por lo que los esfuerzos por su supervivencia ocupan gran parte de la energía de sus miembros.

1 INE, *Resultados Preliminares del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022*, <https://www.ine.gov.py/censo2022/>

2 Según comparación con la cifra del Censo del 2012 (1,8 %); hubo un crecimiento poblacional indígena del 0,49 %. INE, *Pueblos Indígenas en el Paraguay. Resultados Finales de Población y Viviendas 2012* (Asunción: INE, 2014), <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/indigena2012/Pueblos%20indigenas%20en%20el%20Paraguay%20Resultados%20Finales%20de%20Poblacion%20y%20Viviendas%202012.pdf>

En este contexto, según medios de comunicación, menos del 1% de los candidatos elegibles que se han presentado a las elecciones generales del 2023 fueron candidatos indígenas³.

Históricamente, la participación de los pueblos indígenas en procesos electorales nacionales o municipales ha tenido como rasgo sustancial el hecho de que los electores indígenas estén cada vez más expuestos a prácticas como el arreamiento, la compra de votos y el asistencialismo hacia sus colectividades.

No obstante, la toma de conciencia en algunas colectividades colocó en la esfera pública la posibilidad real de desarrollar protagonismos indígenas, tan necesarios en un contexto democrático, pero que cuentan con limitados apoyos y recursos.

La capacitación de jóvenes indígenas como facilitadores y facilitadoras electorales realizada por organizaciones indígenas y no indígenas también constituyó un aporte para el empoderamiento de las comunidades que han decidido tomar parte de esta expresión cívica.

Aunque hubo otras candidatas indígenas, entre las propuestas se menciona la participación de tres candidatas mujeres que postularon para acceder a una banca en el Poder Legislativo⁴: Ángela Sales del pueblo ava guaraní, Ana Romero del pueblo guaraní y Tania Vera, del pueblo ava guaraní. La primera pugnó para la Cámara de Senadores y las dos últimas para la Cámara de Diputados. Ninguna de estas mujeres indígenas resultó electa en el acto electoral nacional⁵.

En la materia, anteriormente el senador integrante de la Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Senadores, Ing. Miguel Fulgencio Rodríguez, había realizado una propuesta de ley que establecía la reserva de cuatro escaños⁶ (dos para la región Oriental y dos para la región Occidental) exclusivamente para representantes de los pueblos indígenas en el Congreso, constituyendo a los indígenas en una sola circunscripción electoral a tal efecto.

3 «Elecciones 2023: Del total de candidatos, menos del 1% son indígenas». *Última Hora*, 1 de abril de 2023, acceso el 24 de agosto de 2023, <https://www.ultimahora.com/elecciones-2023-del-total-candidatos-menos-del-1-son-indigenas-n3055727>

4 «Mujeres indígenas compiten en elecciones nacionales de Paraguay y esperan hacer historia», *Agencia Presentes*, 14 de abril de 2023, acceso el 24 de agosto de 2023, <https://agenciapresentes.org/2023/04/14/mujeres-indigenas-compiten-en-las-elecciones-nacionales-de-paraguay-y-esperan-hacer-historia/>

5 De hecho, en el Alto Paraguay se ha destacado como un dato importante el hecho de que hay varios concejales municipales indígenas electos en los comicios de 2021, pero la vía que han utilizado para participar del proceso electoral ha sido la afiliación a un partido político tradicional, no indígena. Sara Mabel Villalba Portillo, «Subrepresentación política de pueblos indígenas en Paraguay. A tres décadas del reconocimiento constitucional del derecho a la participación», *Reflexión Política* 24(49), 78-91, <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/4442/3614>

6 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 1 de septiembre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124696>

El anteproyecto nunca tuvo devolución de los organismos internos del Parlamento. Tampoco contemplaba mecanismos de elección de los representantes indígenas, pero claramente se constituye en un intento formal de señalar las falencias del proceso largamente transcurrido desde la apertura democrática, que casi nada se ha autointerpelado sobre la participación electoral indígena.

No obstante estas consideraciones, el principio de autodeterminación, la libertad de pensamiento, de culto y el reconocimiento de la diversidad de culturas como grupos humanos preexistentes al Paraguay exigen soportar que la participación electoral y todas las demás formas de participación sean reconocidas al tiempo que ejercidas como un derecho desde la interculturalidad, mas no como una obligación o excusa que avasalle las autonomías de los pueblos indígenas y se constituya en una vía más para prácticas clientelistas.

UNA MISMA DISCRIMINACIÓN EXPRESADA EN ACTOS DEGRADANTES

ACTO CRUEL Y DEGRADANTE. En fecha 26 de junio de 2023 tomó estado público un incidente que involucró a un comerciante no indígena de la localidad de Loma Plata (departamento de Boquerón) y a un poblador indígena. Se supo del incidente debido a que se compartió en redes un video donde se mostraba al primero vertiendo un balde de agua fría al indígena que se encontraba durmiendo en la vereda de un local comercial, con la intención de expulsarlo del lugar⁷. Parte de la ciudadanía expresó su repudio en las redes sociales ante el hecho y el Defensor del Pueblo emitió la Resolución N.º 36/2023: «Por la cual se emite censura pública por actos y comportamientos contrarios a los derechos humanos», condenando el hecho como acto cruel⁸ y disponiendo que se remita la comunicación al Ministerio Público. Sin embargo, el autor del acto degradante no cumplió responsabilidad jurídica alguna hasta la fecha en sede judicial como efecto de la conducta, ni hubo reparación. El acto degradante queda patente y Paraguay todavía carece de una ley contra todo tipo de discriminación⁹.

7 «Caso baldazo de agua: Federación de pueblos indígenas repudia discriminación», *Extra*, 26 de junio de 2023, acceso el 1 de septiembre de 2023, <https://www.extra.com.py/actualidad/caso-baldazo-de-agua-federacion-de-pueblos-indigenas-repudia-discriminacion>

8 Disponible en [Facebook] FAPI [@fapipy], 28 de junio de 2023, <https://www.facebook.com/photo/?fbid=3661721130724077&set=pcb.3661721267390730>

9 Recordemos que en los casos de acción penal privada el ciudadano indígena no podría recurrir ante el Ministerio de la Defensa Pública, ya que dicho ente no presta asistencia jurídica en casos de querrela y la figura penal por sí misma (injuria) no explicita el contenido discriminatorio racial.

PROTESTAS POR FALTA DE ACCESO A BÁSICAS CONDICIONES DE VIDA.

Varias familias del pueblo mbya guaraní se trasladaron frente al INDI a realizar una protesta por la falta de respuesta a sus pedidos de tierras y de kits de viveres¹⁰, manifestación que se dio en varias oportunidades a lo largo de 2023. Las familias se encuentran viviendo en sus comunidades sin el acceso a las más básicas condiciones de vida. Frente a esta problemática, las autoridades del INDI en ese entonces se expresaron públicamente diciendo que, como funcionarios estatales, «son los primeros defensores de la propiedad privada»¹¹, lejos del mandato de abogar por la igualdad sustantiva, allanando obstáculos en favor de los pueblos indígenas.

TORTURA. El docente Silvestre Aguilera, de la comunidad indígena de San Carlos del pueblo angaité, denunció que fue torturado por efectivos policiales de la Comisaría Décima de Concepción, en fecha 25 de enero de este año. Aguilera denunció que había concurrido a fin de obtener su certificado de vida y residencia para trámites profesionales, pero terminó siendo torturado y sometido a actos degradantes, obligado a arrodillarse «en señal de respeto» a un suboficial, con la participación de otros policías. De estos actos se formuló denuncia ante la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público. A nueve meses de la denuncia aún no se ha hecho ninguna imputación fiscal. Dos de los presuntos autores están plenamente individualizados por la víctima¹².

AMENAZA DE EXPOLIACIÓN AMBIENTAL SOBRE TERRITORIO ANCESTRAL INDÍGENA CON NULA OBSERVANCIA DEL DERECHO A LA CONSULTA

En algunos casos, la problemática de la recuperación de tierras y territorios ancestrales indígenas fue objeto de más profundización de la brecha de desigualdad. Con el contraste de avances aislados, hubo casos donde la amenaza de nuevos desplazamientos forzosos contribuyó al empeoramiento de las condiciones de vida de familias y comunidades. Asimismo, la intención de despojo ambiental que pertenece a territorio indígena fue punto del orden del día en el Parlamento.

En efecto, el 23 de junio de 2023 se trató en la Cámara de Diputados la posible modificación de la ley¹³ que establece el carácter de área silvestre protegida del Parque Nacional Médanos del Chaco, hogar y lugar sagrado ancestral

10 «Indígenas protestan frente al Indí y cierran la avenida Artigas», *Última Hora*, 24 de julio de 2023, acceso el 1 de septiembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/indigenas-protestan-frente-al-indi-y-cierran-la-avenida-artigas>

11 «Basilio Franco Ríos, asesor jurídico del Indí» [Facebook], 29 de noviembre de 2023, Caaguazú al día, <https://www.facebook.com/100063830375180/videos/403608531403741/>

12 Causa N.º 08/2023: «Comisario Leonardo Maidana y otros s/ Tortura», Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, Asunción.

13 *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 1 de septiembre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/descarga/expediente-145366?preview>

de los pueblos guaraní ñandéva y ayoreo¹⁴, a fin de autorizar a empresas de capital privado la prospección de una importante superficie del parque en busca de hidrocarburos.

Los Médanos del Chaco corresponden a un bioma único, con una fauna y flora de invaluable biodiversidad que protege al acuífero de agua dulce «Yrenda» en la región chaqueña. Parte del pueblo ayoreo en aislamiento voluntario y así también parte del pueblo guaraní ñandéva vive en las tierras que habrían de ser objeto de prospección¹⁵.

En contraposición a esta pretensión extractivista se alzaron las voces de comunidades y organizaciones indígenas y no indígenas¹⁶ que demostraron la falta de fundamento de lo aducido respecto a la posible explotación gasífera, junto a la omisión de un proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado a los pueblos afectados; en contravención a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley N.º 234/93, «Que aprueba el Convenio N.º 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes», y asimismo a la Ley N.º 352/94 «De Áreas Silvestres Protegidas».

El sentido positivo o negativo del consentimiento dado de manera libre, previa e informada es vinculante, tal como lo establece el Decreto N.º 1039/18, que reglamenta la Ley N.º 234 estableciendo el Protocolo de Consulta.

Sin embargo, la omisión de este proceso no obstó a que la iniciativa sobre la alteración del parque ecológico tuviera tratamiento en la cámara legislativa. Finalmente, el proyecto de prospección fue rechazado, pero los proyectistas sostuvieron que volverán a impulsarlo¹⁷.

ATROPELLOS A LAS TIERRAS SAGRADAS DEL PUEBLO PAÏ TAVYTERÃ Y A OTRAS COMUNIDADES

A pesar de los innumerables esfuerzos realizados por algunas organizaciones y el pueblo paï tavyterã, la situación de extrema violencia persiste sin que las autoridades pertinentes —el INDI, Poder Judicial y el Ministerio

14 «Explotación de los Médanos del Chaco: más extractivismo, menos soberanía», *Base IS*, 20 de junio de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, <https://www.baseis.org.py/extractivismo-o-soberania-energetica/>

15 Parque Nacional Médanos del Chaco, *WWF Paraguay*, 17 de julio de 2023, acceso el 6 de septiembre de 2023, <https://www.wwf.org.py/?384231/Parque-Nacional-Medanos-del-Chaco/>

16 «Comunidades indígenas rechazan proyecto de explotación del Parque Médanos del Chaco», *Tierraviva*, acceso el 11 de noviembre de 2023, <https://www.tierraviva.org.py/comunidades-indigenas-rechazan-proyecto-de-explotacion-del-parque-medanos-del-chaco/>

17 «Cartismo seguirá amenazando al Parque Nacional Médanos del Chaco», *Made in Paraguay*, 21 de junio de 2023, acceso el 11 de noviembre de 2023, <https://madeinparaguay.net/noticia/cartismo-seguira-amenazando-al-parque-nacional-medanos-del-chaco-1515>

Público— hayan resuelto tomar acciones definitivas en procura de una solución a la perturbación de que es objeto el pueblo paĩ tavyterã.

- **Irrupción en territorio ancestral en Amambay.** En los primeros días de agosto de 2023 se tuvo nuevamente conocimiento de un violento incidente en el que personas extrañas al Tekoha Guasu Yvytyte, tierra ancestral del pueblo paĩ tavyterã, habían ingresado a la fuerza con el objetivo de repeler a los miembros de dicha comunidad indígena, en el departamento de Amambay¹⁸, distrito de Cerro Corá. El contexto en este departamento es complejo, ya que persiste la militarización de la zona y personas no autorizadas siguen irrumpiendo en las tierras con mucha violencia. En informes anteriores de Codehupy se relataron hechos de la misma naturaleza, donde según la Policía Nacional, los protagonistas de los disparos en el lugar sagrado de los paĩ Jasuka Venda serían miembros de bandas criminales pertenecientes al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), con el resultado de muerte de indígenas y zozobra de la población.
- **Asesinato de líder espiritual.** El 22 de octubre de 2023 presuntos invasores asesinaron al líder espiritual de Yvytyté, Arnaldo Benítez Vargas. El mismo ya habría sido amenazado en varias ocasiones anteriores y falleció a causa de golpes que acabaron con su vida de manera brutal. La Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI) solicitó al Estado paraguayo que se aclare de manera urgente este homicidio, se sancione a los responsables y se precautelen las tierras ancestrales legalizadas de la comunidad¹⁹.

En este 2023 se dio un caso relacionado al pueblo ava guaraní y sigue sin resolverse un caso histórico.

- **Atropello en Canindeyú.** El 11 de agosto de este año, la comunidad indígena Tekoha Kola'i en el distrito de Corpus Christi de Canindeyú, fue objeto de un atropello por personas armadas, que vienen realizando actos violentos con el objeto de despojarle de su territorio²⁰.
- **Caso Tekoha Sauce sin resolución.** Durante el 2023 no se ha resuelto tampoco de manera conclusiva el caso de la comunidad Tekoha Sauce del pueblo ava guaraní, desalojada de sus tierras ancestrales desde 1970

18 «Civiles armados amenazan con vender tierras indignas», *Última Hora*, 28 de febrero de 2023, acceso el 1 de septiembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/civiles-armados-amenazan-vender-tierras-indigenas-n3050970>

19 «Invasores asesinan a líder Paĩ Tavyterã en Amambay», *Adelante!*, 24 de octubre de 2023, acceso el 1 de septiembre de 2023, <https://adelantenoticias.com/2023/10/24/invasores-asesinan-ybpytyte/>

20 «Desconocidos atacan a tiros a comunidad indígena en Canindeyú», *Última Hora*, 11 de agosto de 2023, acceso el 2 de septiembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/desconocidos-atacan-a-tiros-a-comunidad-indigena-en-canindeyu>

para la construcción de la hidroeléctrica Itaipú. La situación de violación de sus derechos persiste sistemáticamente²¹.

LAS DENUNCIAS DE INVASIÓN DE TIERRAS INDÍGENAS NO PROSPERAN

La falta de celeridad del Ministerio Público, junto a la omisión de diligencias sustanciales que hacen a las causas sobre bienes jurídicos indígenas, frente a las noticias de desalojos violentos y detenciones de personas de comunidades indígenas²², demuestran la marcada aplicación selectiva de la «Ley de Criminalización» o «Ley Zavala-Riera» durante el periodo informado.

Payseyamexyempa'a

Ya en septiembre de 2022, la comunidad indígena Payseyamexyempa'a del pueblo enxet, compuesta por las aldeas Colonia 96 y Buena Vista, había realizado una denuncia por un hecho de invasión de tierras²³.

Un equipo técnico detectó que un ganadero colindante a la tierra comunitaria realizó trabajos de desmonte y movió el alambrado en una franja a lo largo de unos 5 kilómetros paralela al linde, con un ancho de más de 160 metros de ingreso hacia el interior del fundo de la comunidad.

La comunidad Payseyamexyempa'a tomó las medidas correspondientes a sus derechos con la denuncia ante el Ministerio Público de Pozo Colorado y a la Unidad Especializada Ambiental de Villa Hayes, acompañando una toma satelital. Pero el tratamiento a dicha denuncia no tuvo la repercusión y la celeridad necesarias para hacer cesar los efectos lesivos de la conducta.

En efecto, la normativa de fondo, comúnmente conocida como «Ley Zavala-Riera»²⁴ resultó no ser aplicada implacablemente de manera igualitaria, pues la reacción del Ministerio Público de Pozo Colorado tuvo que ser incoada a raíz de un pedido de auditoría presentado el 9 de agosto de 2023 por una organización indígena a casi un año del inicio de la denuncia.

21 «FAPI remite nota a la UNESCO en relación a Comunidad Sauce», FAPI, acceso el 2 de septiembre de 2023, <https://fapi.org.py/la-fapi-remite-nota-a-la-unesco-en-relacion-a-la-comunidad-indigena-tekoh-sauce/>

22 Según una investigación de Base - IS, del año 2020 a inicios de julio de 2023 (todavía durante el gobierno de Mario Abdo Benítez), hubo 36 casos de desalojos forzosos y(o) amedrentamientos, represiones, agresiones por parte de la policía y(o) civiles armados. «36 casos de violencia contra comunidades indígenas en los últimos años», Base IS, 13 de junio de 2023, acceso el 13 de septiembre de 2023, <https://www.baseis.org.py/36-casos-de-violencia-contra-comunidades-indigenas-en-los-ultimos-anos/>

23 Causa N.º 430/2022: «Personas innotinadas s/ invasión de inmueble ajeno», obrante ante la Unidad Fiscal Nro. 1 Ordinaria, de Pozo Colorado.

24 Ley N.º 6830/2021, «Que modifica el Art. 142 del Código Penal»; endurece las penas en casos de invasión de inmueble ajeno.

Tal es así, que la Coordinadora de Líderes del Bajo Chaco solicitó una auditoría sobre las actuaciones llevadas a cabo por la Fiscalía para esclarecer los hechos. La fiscal realizó entonces la constitución el 15 de septiembre de este año. Sin embargo, el hecho punible no ha cesado ni existe presunto responsable imputado.

Naranhaty

La comunidad indígena Naranhaty del pueblo enxet, del departamento de Concepción, realizó una denuncia por invasión de tierras cometida por desconocidos en su tierra comunitaria, en el primer mes del año 2023. Los líderes testificaron el 30 de enero de 2023, pero a la fecha la Fiscalía no ha tomado medidas para resguardar a la comunidad haciendo cesar las consecuencias del hecho punible denunciado²⁵.

EL MOPC Y LAS COMISIONES DE CAMINOS EXCLUYEN A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

En el marco de las acciones de seguimiento en el periodo 2023 al cumplimiento de la sentencia internacional obtenida en el año 2005 por la comunidad indígena del pueblo enxet Yakye Axa²⁶, la Dirección de Transparencia y Anticorrupción del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) informó²⁷ la longitud de caminos pavimentados en el territorio nacional (tabla 1).

**TABLA 1. CANTIDAD DE CAMINOS PAVIMENTADOS
(OBRAS FINALIZADAS EN EL PERIODO AGOSTO 2018-ABRIL 2023)**

TIPO DE PAVIMENTO	LONGITUD (KM)
Pavimentación asfáltica	3.837,00
Rehabilitación y recapado	25,45
Empedrado/Eripiado	438,17
Empedrado	36,42

Fuente: MOPC.

25 Causa N.º 41/2023: «Personas innominadas s/ invasión de inmueble ajeno», obrante ante la Unidad Fiscal Nro. 2 Ordinaria, de Pozo Colorado.

26 Sin embargo, hubo cumplimientos del pago de los fondos de desarrollo comunitario en los casos de Sawhoyamaxa, Yakye Axa y Xkámok Kásek; también en Acuerdos de Solución Amistosa, pero aún quedan pendientes montos accesorios y varios otros puntos resolutivos.

27 Consulta de Tierraviva al Portal Unificado de Información Pública, el Memorándum N.º 224/2023 de la Dirección de Transparencia y Anticorrupción del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

En efecto, uno de los compromisos asumidos por el Paraguay con la comunidad Yakye Axa alude a la construcción de un camino de todo tiempo. Sin embargo, existiendo todavía pendiente la terminación total de un tramo no mayor a 33 kilómetros, aún con algunos avances, al término del año 2023 la obra no se encuentra finalizada. En suma, a 11 años de la adquisición de las tierras para Yakye Axa y a 18 años de la sentencia internacional, el Estado paraguayo aún no puede garantizar la libre circulación a la comunidad.

Los 47 km no terminados para Yakye Axa frente a los más de 4.330 km finalizados en otras partes del país por la administración de los últimos 5 años —gobierno del expresidente Mario Abdo Benítez—, evidencian claramente la discriminación hacia las necesidades de los pueblos indígenas en la ejecución de estas obras públicas: se prefiere mejorar la red vial asegurando el traslado de *commodities* en las rutas, antes que facilitar la circulación a las comunidades y familias indígenas.

Otra situación similar que atraviesan los pueblos indígenas es el rechazo de que son objeto por las llamadas «Comisiones de Caminos»²⁸, conformadas por juntas de vecinos de establecimientos ganaderos, agrícolas y otros propietarios de tierras que solventan el mantenimiento de los caminos.

A tal efecto, consultado el abogado Oscar Ayala Amarilla, miembro del área jurídica de Tierraviva, expresidente del INDI y exsecretario ejecutivo de Codehupy, señaló:

Las comisiones surgen como una iniciativa privada, en caminos que no son públicos, con la finalidad de la administración del tránsito de personas y el mantenimiento de los caminos. De ser absolutamente privadas, en el tiempo evolucionaron hacia una forma mixta; incluso en caminos vecinales o departamentales, pero con la autorización estatal en la regulación del cobro de peajes y trabajos de mantenimiento.

En muchos lugares, como sabemos, también son vecinas comunidades indígenas, en relación a las cuales no existe la práctica de darles participación como asociadas; tampoco como entidades que deben ser consultadas, para opinar sobre el reglamento de uso de los caminos, por ejemplo.²⁹

28 Las Comisiones de Caminos no se encuentran individualizadas como tales en las ordenanzas municipales, pero las Comisiones Vecinales tienen atribuciones de ordenamiento de los caminos, y por tanto, están reglamentadas bajo dichas normativas; en el caso del departamento de Presidente Hayes, rige la Ordenanza N.º 04/2012 «Por la cual se reglamenta la formación y funcionamiento de las Comisiones Vecinales». Junta Municipal – Municipalidad de Villa Hayes, <https://villahayes.gov.py/wp-content/uploads/2022/10/Ordenanza-04-2012-POR-LA-CUAL-SE-REGLAMENTA-LA-FORMACION-Y-FUNCIONAMIENTO-DE-LAS-COMISIONES-VECINALES.pdf>

29 Entrevista a Oscar Ayala Amarilla realizada el 18 de agosto de 2023.

Esta exclusión intencionada redundante en la aplicación unilateral de altas tarifas de peaje, cierres de los caminos, prohibición de circular de manera selectiva, omisión de auxilio ante eventos de salud o de riesgo vital para las y los indígenas, y desarticulación con la comunidad, despojando a las comunidades indígenas de la posibilidad de opinar sobre los reglamentos que las incumben como sujetos de derecho.

VARIAS PROBLEMÁTICAS QUE AFECTAN A LAS POBLACIONES INDÍGENAS

POBREZA. El porcentaje de la población indígena en situación de pobreza en el 2017 era del 66,2%, lo que supera casi tres veces más al promedio nacional. En el área rural, donde viven mayoritariamente los indígenas, la incidencia de la pobreza es aún mayor y se sitúa en 68% de personas indígenas³⁰. La pobreza indígena tiene rostro de niño, adolescente y mujer. El 67,7% de las mujeres se encuentran en situación de pobreza, frente al 64,6% de los hombres. Por rango de edades, los niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años son los más afectados, ya que 73,7% de esta población se encuentra en situación de pobreza³¹. Este porcentaje incluso es superior (75,7%) para los niños, niñas y adolescentes de las zonas rurales³².

EMBARAZOS EN ADOLESCENTES Y NIÑAS (NIÑAS-MADRES). La Dirección General de Información Estratégica en Salud informó que en 2018 hubo 71 casos de niños nacidos vivos de niñas-madres indígenas de 10 a 14 años³³. Asimismo, en 2021 se reportaron 96 y en 2022, 84 casos de niños nacidos vivos de madres indígenas de 10 a 14 años de edad³⁴. Al hablar de niñas-madres, nos estamos refiriendo a casos de abusos sexuales cometidos en 2022 por otros tantos 84 autores al menos —presumiblemente en su mayoría adultos— lo que no puede dejar de ser objeto de especial atención por parte del sistema nacional de protección de la niñez. En estos casos de las adolescentes o niñas indígenas abusadas, no se tiene noticia de programas específicos o de algún sistema de abordaje que permitan su contención y recuperación, el mejoramiento de su escolaridad, su incorporación al sistema educativo o formación laboral.

30 Víctor Imas, «Monitoreo de la implementación del Sistema de Protección Social en Comunidades Indígenas del Paraguay». Informe preliminar Año 1, Diakonía-Tierraviva-Sunu, agosto 2023.

31 Encuesta Permanente de Hogares, 2017.

32 Frente a estos porcentajes, cabría analizar cuáles fueron los resultados del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza (PNRP) *Jajapo Paraguay*, implementado por el gobierno de Mario Abdo Benítez, cuyo horizonte temporal apuntaba al 2030. El documento del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza menciona en su diseño una metodología participativa, incluyendo representantes indígenas y campesinos. Ministerio de Desarrollo Social, *Plan Nacional de Reducción de la Pobreza* (Asunción: MDS, 2020), <https://faolex.fao.org/docs/pdf/par205031.pdf>

33 Imas, «Monitoreo de la implementación...».

34 Fuente: Subsistema de Información de Estadísticas Vitales – MSPBS, <https://bit.ly/46rh4nG>

MUERTE MATERNA. Se reportó un caso de embarazo ectópico de una joven del pueblo enxet, comunidad Yakye Axa, de 19 años de edad. La paciente falleció el 25 de abril de 2023, dejando dos niños huérfanos. El informe concluyó en que se trató de una muerte evitable si se hubiera realizado asistencia prenatal³⁵.

FEMINICIDIOS. El 2 de febrero de 2023 se reportó el caso de asesinato de dos mujeres indígenas, pertenecientes a la comunidad Cacique Mayeto, de Filadelfia, departamento de Boquerón. Las víctimas tenían 15 y 20 años de edad, respectivamente. Se informó de una evidencia donde el presunto autor, de nacionalidad brasilera, se deshacía de los cuerpos en una cuneta. La Articulación Indígena por una Vida Digna exigió el esclarecimiento de estos y otros casos de feminicidio cometidos en contra de mujeres indígenas³⁶.

ADICCIONES. Durante el 2023 algunas comunidades denunciaron el consumo y venta de alcohol y de estupefacientes a jóvenes y menores de edad, introducidos en sus territorios por comerciantes paraguayos sin ningún tipo de control por parte del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social ni del Ministerio Público³⁷. El consumo aumenta paulatinamente entre indígenas del Chaco; derivando en casos de violencia intrafamiliar, agresiones, exposición a peligro, muertes en las rutas, etc., factor al que se añaden la falta de trabajo y de oportunidades de educación y de empleo para las y los jóvenes.

SUICIDIOS. Tampoco existen programas de prevención del suicidio dirigidos a indígenas. En las comunidades indígenas se registran altas tasas de suicidio de adolescentes y jóvenes. Como se observa en la tabla 2, en el 2022 hubo 30 casos, casi igual a la cifra del año anterior.

35 Informe médico preliminar, firmado por las médicas Paola Pusineri, Marcela Aquino y Belén Villalba.

36 «Exigimos justicia para mujeres indígenas asesinadas», Made in Paraguay, 6 de febrero de 2023, acceso el 6 de noviembre de 2023, <https://madeinparaguay.net/noticia/exigimos-justicia-para-mujeres-indigenas-asesinadas-1230>

37 Causa N.º 208/2023: «Investigación fiscal s/ hecho punible a determinar». Unidad 1 Ordinaria de Pozo Colorado.

TABLA 2. SUICIDIO DE PERSONAS QUE PERTENECEN A UNA COMUNIDAD INDÍGENA, POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO, SEGÚN AÑOS, REGIONES SANITARIAS DE RESIDENCIA Y COMUNIDAD INDÍGENA

AÑOS	REGIONES SANITARIAS	ETNIA	GRUPOS DE EDAD/SEXO												TOTAL						
			5-9		10-14		15-19		20-24		25-29		30-34			35-39		45-49		50-54	
			M	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M		F	M	F	M		
2021	1. Concepción	paĩ tavyterã	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	5. Caaguazú	mbya	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	7. Itapúa	mbya	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	10. Alto Paraná	ava guaraní	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
		mbya	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	13. Amambay	paĩ tavyterã	0	0	3	2	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	10
	14. Canindeyú	ava guaraní	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
		paĩ tavyterã	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	15. Presidente Hayes	enxet sur	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
		toba maskoy	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
16. Boquerón	nivaclé	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	
	TOTAL		1	0	3	6	7	5	0	1	1	0	0	1	2	1	1	1	28		
2022	1. Concepción	mbya	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	2. San Pedro	paĩ tavyterã	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	4. Guairá	mbya	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	6. Caazapá	mbya	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	7. Itapúa	mbya	0	0	1	0	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
	11. Central	maká	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	13. Amambay	paĩ tavyterã	0	1	3	1	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	8
	14. Canindeyú	avá guaraní	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	15. Presidente Hayes	enxet sur	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
		sanapaná	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
toba maskoy		0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	
16. Boquerón	guaraní occidental	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	nivaclé	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	
	TOTAL		0	1	5	4	3	4	3	5	1	1	2	0	0	1	1	1	30		

Fuente: MSPBS/DIGIES/DES. Subsistema de Información de Estadísticas Vitales (SSIEV). Datos al 14 de septiembre de 2023.

ATENCIÓN A LA SALUD MENTAL. Al sumar las condiciones estructurales mencionadas, una de las áreas prioritarias a ser atendidas de manera urgente debe ser la salud mental indígena, con una estrategia de abordaje y enfoque intercultural.

ACUEDUCTO PARA EL CHACO: 11 AÑOS SIN FUNCIONAR

En la región Occidental del país las épocas de lluvias e inundaciones se alternan con periodos de largas sequías. Los efectos negativos del cambio climático se proyectan de manera catastrófica, con secuelas en extensos territorios, muchos de ellos con estampa desértica a raíz de monocultivos extensivos que agotan las tierras. A estas condiciones se añade la extrema carencia de agua potable que enfrentan las comunidades indígenas.

Para dar una respuesta a esta necesidad, desde el 2012 se viene realizando una inversión pública multimillonaria. La obra Acueducto para el Chaco implicó así la construcción de una planta de captación y tratamiento del agua, así como también una red de distribución que abarcaría más de 200 km desde la planta, esto es, desde Puerto Casado hasta Loma Plata³⁸ en la primera fase. La distribución se extendería a unos 520 kilómetros en total, hasta el distrito de Mariscal Estigarribia y sus ramales.³⁹

Sin embargo, a más de los 11 años del inicio del proyecto, este acueducto nunca funcionó⁴⁰, presentando fallas estructurales y dificultades administrativas.

CERTIFICADOS DE SERVICIOS AMBIENTALES, UNA SOLUCIÓN PALIATIVA PARA LA DEFORESTACIÓN

En lo que respecta a los altos índices de deforestación que enfrenta el país, como punto positivo, las comunidades indígenas han constituido en sus territorios una solución al menos algo paliativa: la colocación de certificados de servicios ambientales, conforme a la Ley N.º 3001/2006, que obliga a quienes realizan impactos contaminantes a solventar un canon por hectárea de reservas naturales.

38 Juan Oteiza, «Acueducto Agua para el Chaco: 11 años de puras promesas», *RDN*, 21 de julio de 2023, acceso el 2 de septiembre de 2023, <https://www.rdn.com.py/2023/07/21/acueducto-agua-para-el-chaco-11-anos-de-puras-promesas/>

39 «Fallido acueducto posterga el sueño chaqueño de acceder a agua potable», *Última Hora*, 11 de mayo de 2023, acceso el 2 de septiembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/fallido-acueducto-posterga-el-sueno-chaqueno-acceder-agua-potable-n3062061>

40 La inversión en la obra sería de más de 130 millones de dólares americanos. «Resolver problema de agua potable para el Chaco central, prioridad para el Gobierno», *Agencia de Información Paraguaya*, 19 de agosto de 2023, acceso el 2 de septiembre de 2023, <https://www.ip.gov.py/ip/resolver-problema-de-agua-potable-para-el-chaco-central-prioridad-para-el-gobierno/>

Como ejemplo, se mencionan dos casos de comunidades del pueblo guaraní ñandéva, que en abril de 2022 lograron la transacción total de unas 197 ha de áreas certificadas por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES)⁴¹.

Si bien la venta de certificados de servicios ambientales tampoco constituye una solución absoluta ni definitiva, sí conlleva ingresos económicos para las comunidades, atendiendo las grandes desventajas económicas a las que las mismas se enfrentan, y obliga a salvaguardar extensiones de bosques originales.

Cabe resaltar, sin embargo, que estos esfuerzos de preservación no tienen mucho eco desde el Estado para el acompañamiento de las comunidades interesadas en las negociaciones o el apoyo ante onerosos requisitos administrativos que deben ser cumplidos por ellas.

OTRAS DISCRIMINACIONES ESTRUCTURALES QUE DEBEN SER ALLANADAS

Entendiendo la obligación legal del Estado para con los pueblos indígenas en el sentido de remover obstáculos que generan desigualdad y discriminación, existen efectivamente algunas normas sancionadas que han intentado soluciones a la exclusión hacia la población indígena.

Por ejemplo, la Ley N.º 6279/2018 «Que establece la obligatoriedad de la incorporación de las personas pertenecientes a las comunidades indígenas en las instituciones públicas». A tal efecto, dispone que todos los organismos y entidades del Estado, así como las personas jurídicas de derecho privado con mayoría accionaria del Estado, deberán incorporar y mantener dentro de su plantel de funcionarios un porcentaje de personas indígenas que no será inferior al 1% del total de su nómina de funcionarios nombrados.

Empero la intención de la norma, los parámetros del órgano legislador han soslayado que en el momento de la sanción de la ley la población indígena alcanzaba más del 1% de la totalidad en el país, dato conocido desde el Censo de 2012. Asimismo, según los datos preliminares del Censo de 2022, el porcentaje de población indígena se ha incrementado al 2,29 %, es decir, superó el índice del 2012.

La lógica de participación incorporada en la ley no alcanza al objetivo si la miramos desde los mínimos estándares por ella misma aplicados (no alcanza ese

41 «Comunidades indígenas venden Certificados de Servicios Ambientales de sus áreas certificadas», MADES, 21 de abril de 2022, acceso el 2 de septiembre de 2023, <https://www.mades.gov.py/2022/04/21/comunidades-indigenas-venden-certificados-de-servicios-ambientales-de-sus-areas-certificadas/>

2%). Además, tampoco la problemática se trata de una simple cuestión aritmética, dada la situación de negación estructural de derechos, el poco acceso a oportunidades de empleo y las condiciones de pobreza.

Asimismo, con respecto a los trabajadores indígenas rurales y no indígenas, persiste la desigualdad con relación al 100% del salario mínimo legal percibido para actividades diversas no especificadas⁴². Las disposiciones legales establecen un pago muy inferior al salario mínimo legal como retribución al trabajo rural en relación de dependencia⁴³.

No existen en realidad razones para mantener estas distinciones⁴⁴. De hecho, se basan en el volumen de operaciones que manejan comercialmente las patronales y no en la justipreciación de lo que implican las actividades laborales rurales⁴⁵.

Recordemos que, en el año 2022, la entonces ministra del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), Carla Bacigalupo, había resuelto establecer una equiparación del 100% por medio de una resolución administrativa, entendiéndola inconstitucionalidad de esa desigualdad. Pero rápidamente los gremios de grandes empresarios lograron que la resolución quedara nuevamente sin efecto⁴⁶, y el Estado no ha informado de ninguna medida durante el 2023 para allanar esta violación de derechos laborales indígenas.

CASO HUGUA PO'Í: LA JUSTICIA PARAGUAYA APLICA LA LEY N.º 43/1989 EN PROTECCIÓN DEL PUEBLO MBYA GUARANÍ

En este contexto general, una decisión judicial consolidó la exigibilidad de la Ley N.º 43/1989 «Que establece un régimen para la regularización de los asentamientos indígenas» sobre tierras y territorios pertenecientes desde tiempos ancestrales a los pueblos indígenas.

42 Resolución N.º 894/2021 del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, https://www.mtess.gov.py/application/files/5316/2516/4334/Resolucion_MTESS_N_894.pdf

43 «Gobierno equipara el salario de los trabajadores rurales, que era menos del 49% del salario mínimo legal», *Coprofam*, 9 de febrero de 2022, acceso el 2 de septiembre de 2023, <https://coprofam.org/2022/02/09/gobierno-equipara-el-salario-de-los-trabajadores-rurales-que-era-menos-del-49-del-salario-minimo-legal/>

44 Los porcentajes de salarios se pagaban de acuerdo con la cantidad de vacas que tiene el empleador; pero finalmente se reglamentó y se estableció el porcentaje del 70%. MTESS, Resolución N.º 948/2022, <https://impuestospy.com/impuestos/resolucion-mtess-n-948-2022/>

45 «Aunque el trabajo rural y el urbano sean distintos, proveer alojamiento y alimentación a los peones es una obligación del patrón según el Código Laboral», *El Surti*, 10 de marzo de 2022, acceso el 2 de septiembre de 2023, <https://elsurti.com/laprecisa/chequeo/2022/03/10/aunque-el-trabajo-rural-y-el-urbano-sean-distintos-proveer-alojamiento-y-alimentacion-a-los-peones-es-una-obligacion-del-patron-segun-el-codigo-laboral/>

46 MTESS, Resolución N.º 240/2022, https://mtess.gov.py/application/files/3316/4583/5121/Resolucion_N_240-2022.pdf

El citado cuerpo legal establece en el artículo 2: «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 dieran lugar la titulación definitiva de las tierras».

En efecto, en el juicio respectivo, el Instituto Paraguayo del Indígena había promovido una medida cautelar para asegurar una superficie de unas 1.000 ha a la comunidad indígena Hugua Po'i del pueblo mbya guaraní, en el distrito de Raúl Arsenio Oviedo, departamento de Caaguazú⁴⁷.

Como la tierra posee un título que se había otorgado a un tercero, propietario de la empresa sociedad civil Tres Palmas, que actúa bajo su representante legal —título otorgado a pesar de trámites administrativos de reivindicación incoados por la comunidad—, ante la disposición judicial de la medida obtenida por el INDI en resguardo de la comunidad del pueblo mbya, el empresario solicitó el levantamiento judicial de la medida cautelar.

Sin embargo, el Tribunal entendió que la causa se trata efectivamente de un asunto de materia especial, cuya categoría no es equiparable jurídicamente al carácter de medida cautelar ordinaria de orden meramente civil, por cuanto que encontró justa la aplicación del artículo 2 de la Ley N.º 43:

Por consiguiente, aquí no solo existe un error procesal en el planteo del apelante, sino que además no existe ningún motivo que permita entender que el levantamiento solicitado es procedente. En primer lugar, el pedido de levantamiento de la medida cautelar carece de alegación de circunstancias sobrevenientes en los términos del art. 697 del Código Procesal Civil, con lo que el planteo procesal es a todas luces erróneo; y tampoco es procedente en cuanto al fondo de la cuestión, en razón a que la medida dictada no puede ser tratada como una medida cautelar ordinaria destinada a obtener el aseguramiento o resguardo de una sentencia, sino que lo único que se pretende con su dictado es dar publicidad registral, a tenor de lo dispuesto por el art. 2º de la Ley N.º 43/1989, a una disposición legislativa que protege a los pueblos indígenas y a sus asentamientos durante el procedimiento de titulación manteniendo la situación de hecho, por lo que la medida debe mantenerse en los términos en los que fue dictada originariamente⁴⁸.

La citada jurisprudencia es conteste con el artículo 64 de la Constitución de la República del Paraguay y deja sentado un importante precedente para el tratamiento de casos que involucren desplazamientos forzosos de comunidades respecto de sus tierras ancestrales.

47 Expediente N.º 218/2022: «Instituto Paraguayo del Indígena s/ medida de urgencia», Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de Caaguazú.

48 Auto interlocutorio N.º 540 de fecha 7 de agosto de 2023.

ESFUERZOS COLECTIVOS EN EXIGENCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. MARCHA DEL 12 DE OCTUBRE DE 2023

En reclamo de las reivindicaciones de los pueblos indígenas, el 12 de octubre de este año el movimiento indígena movilizó unas 1.500 personas de distintas regiones y comunidades, que se reunieron en la Plaza de las Mujeres de Asunción y, asimismo, unas 1.000 personas que cerraron la ruta a la altura del cruce de Pozo Colorado con la ruta a Concepción, departamento de Presidente Hayes, informándose además de otras concentraciones en distintos puntos del país.

En vistas a la movilización, el ministro del Interior, Enrique Riera, la presidenta del INDI, Marlene Ocampos, y otros representantes del Gobierno firmaron con los representantes de las organizaciones indígenas un acuerdo para tratar de manera interinstitucional los puntos de reclamo⁴⁹.

Por medio de dichos actos, la articulación de los diversos pueblos indígenas en Paraguay ha expresado con su fuerza colectiva que ya no serán aceptadas las soluciones provisionales y no satisfactorias a las justas reivindicaciones de tierras, autonomía y participación⁵⁰.

CONCLUSIONES

Si bien el año electoral redundó en cierto protagonismo indígena favorable para la exigibilidad, como saldo del 2023 la participación en la vida política del país por parte de los distintos pueblos todavía queda como un proceso a ser cristalizado desde las perspectivas de la pluralidad e interculturalidad. El Estado tiene aún un largo camino para allanar los obstáculos que propician la exclusión indígena respecto de los procesos electorales, además de la obligación de fomentar espacios de discusión democrática.

Durante el año 2023 se verificaron situaciones de discriminación solapadas bajo un manto legal y, asimismo, de discriminación estructural en contra de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, el precedente que sienta el fallo obtenido en el caso Huguá Po'i en materia civil y comercial con relación a la aplicación de la Ley N.º 43/1989, deja un legado jurídico importante para el reconocimiento de los reclamos de tierras y territorios ancestrales, de propiedad de los pueblos indígenas en el Paraguay.

49 «La Presidenta del INDI Marlene Ocampos participó de la firma del acta compromiso con organizaciones indígenas», INDI, 13 de octubre de 2023, acceso el 20 de octubre de 2023, <https://www.indi.gov.py/index.php/noticias/la-presidenta-del-indi-marlene-ocampos-participo-de-la-firma-del-acta-compromiso-con-organizaciones-indigenas>

50 «Indígenas marcharán en el microcentro de Asunción por el "Día de la Resistencia"», ABC Color, 12 de octubre de 2023, acceso el 20 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/10/12/indigenas-marcharan-en-el-microcentro-de-asuncion-por-el-dia-de-la-resistencia/>

Por otra parte, el movimiento indígena sigue alzando la voz fuertemente, exigiendo el cumplimiento de los estándares internacionales y asimismo las obligaciones legales y constitucionales establecidas para la República del Paraguay, ya que las soluciones parche solo seguirían manteniendo condiciones incompatibles con la dignidad humana.

RECOMENDACIONES

- Diseñar un plan de atención integral a las comunidades indígenas que involucre el funcionamiento de componentes del Plan Nacional de Pueblos Indígenas, del Sistema Nacional de Promoción y Protección de la Niñez y la Adolescencia y del Ministerio de la Mujer, de manera coordinada.
- Implementar mesas de trabajo entre el MOPC, el INDI, las Gobernaciones o Municipalidades respectivas y representantes de organizaciones indígenas en resguardo de los derechos de las comunidades para integrar las Comisiones de Caminos.
- Incrementar los fondos presupuestarios para el Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública, en cumplimiento y seguimiento a las causas donde exista afectación de bienes jurídicos indígenas.
- Derogar la resolución N.º 894/2021 del MTESS, que mantiene las desigualdades salariales respecto de trabajadores indígenas rurales indígenas.
- Establecer una ampliación de presupuesto del INDI, para la compra de tierras reivindicadas por los pueblos indígenas, así como un plan de acción del mismo para la defensa de las comunidades ante los atropellos o desalojos forzosos.
- Disponer de un plan de adaptación ante los efectos negativos del cambio climático, en resguardo de las comunidades indígenas.

Natalia Paola Rodríguez Olmedo

Defensora de derechos humanos. Abogada, docente universitaria y activista social. Exintegrante de la Coordinadora de Abogados del Paraguay y actual miembro del equipo jurídico de Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco.

Contacto: nrodriguez@tierraviva.org.py

DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN
POR ORIENTACIÓN SEXUAL O IDENTIDAD
Y EXPRESIÓN DE GÉNERO

Las 108 Ciencias



El Ministerio de Educación y Ciencias adoptó este año un manual titulado «Las 12 Ciencias para la Educación de la Sexualidad y Afectividad», cuyo contenido es anticientífico, prejuicioso y altamente sexista. De ahí que la idea de las «108 Ciencias» es una contrapropuesta de educación que respete a las personas en toda su diversidad, reconociendo a la vez su historia. Muy por el contrario de lo que ha ocurrido en este 2023, en el que desprecio a los derechos TLGBIQ+ se ha convertido en trampolín para el triunfo electoral, con discursos de odio que legitiman la violencia hacia personas de esta comunidad.

Palabras claves: *orientación sexual, identidad de género, discriminación, TLGBIQ+.*

Rosa Posa y Carolina Robledo

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)

Yren Rotela

CASA DIVERSA. CASA TRANS

A partir de la campaña electoral para las elecciones generales del 2023, se observa la potencia de las redes sociales como principal espacio en que se producen y circulan los discursos de odio contra personas TLGBIQ+, generando un ambiente de intolerancia, provocación y agresividad hacia la diversidad sexogenérica. Estas narrativas difundidas por este medio no solo reflejan la cultura conservadora, autoritaria y antidemocrática de la sociedad paraguaya, sino que contribuyen a que continúe reproduciéndose.

En años anteriores, la proliferación de discursos de odio hacia personas TLGBIQ+ en épocas de campaña electoral solía disminuir luego de las elecciones. Sin embargo, el 2023 fue diferente, ya que como veremos más adelante, existen ciertas iniciativas que pretenden no solo menoscabar los derechos de las personas TLGBIQ+, sino patologizarlas y criminalizarlas. Este intento de legalizar formas de violencia y desigualdades del cisheteropatriarcado podría representar un retorno a prácticas autoritarias del Estado paraguayo.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

DISCURSOS DE ODIOS EN TIEMPOS ELECTORALES

Nos encontramos ante una situación de posible retroceso legislativo sin que haya habido avances para las personas TLGBIQ+. Está instalada la idea de que cualquier reconocimiento a los derechos sería una amenaza para «la familia»; quien usa ese discurso de odio está en el «lado bueno». Las redes sociales se hacen eco de estos discursos que, por otro lado, funcionan para desviar la atención de temas importantes que se tratan en el Congreso.

La Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas para la lucha contra el discurso de odio define este discurso como

cualquier tipo de comunicación ya sea oral o escrita, —o también comportamiento—, que ataca o utiliza un lenguaje peyorativo o discriminatorio en referencia a una persona o grupo en función de lo que son, en otras palabras, basándose en su religión, etnia, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otras formas de identidad¹.

Por otro lado, la relatoría especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)² sugiere que los Esta-

1 Naciones Unidas, *Entender qué es el discurso de odio*, <https://www.un.org/es/hate-speech/understanding-hate-speech/what-is-hate-speech>

2 «Capítulo IV. Discurso de odio y la incitación a la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América», *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/odio/Discurso_de_odio_incitacion_violencia_LGTBI.pdf

dos adopten medidas para garantizar la libertad de expresión de los grupos víctimas del discurso de odio y que haya sanciones para la incitación a la violencia. La libertad de expresión no es absoluta, tiene límites.

La expresión «discurso de odio» ha sido tergiversada para rechazar críticas a quienes están el poder³. La manipulación de este concepto trata de deslegitimar las consecuencias reales de la circulación de estas narrativas que perpetúan prejuicios sobre las vidas de las personas TLGBIQ+.

Durante la campaña electoral de este año, fue central el discurso de odio, antigénero y antiderechos. La antigua idea de que lo diverso amenaza a la patria y a la familia sigue estando vigente como en 1959 en el caso 108⁴. Es notorio el caso de la senadora Lizarella Valiente, quien obtuvo 56.047 votos⁵ con este discurso.

En este marco, apoyar los derechos de las personas TLGBIQ+ se convierte en motivo de descalificación, sea cierto o no este apoyo. Un ejemplo fue el ataque a la candidata a vicepresidenta⁶ por la Concertación, Soledad Núñez —que ya había manifestado que los derechos de las personas TLGBIQ+ no eran prioridad para ella— mediante fotos trucadas de ella en una marcha y en otra con mujeres trans.

Por otro lado, sin entrar a analizar las políticas externas del gobierno de Estados Unidos con Paraguay, en esta misma línea del odio, fueron notables la persecución en redes sociales y las manifestaciones⁷ en contra del embajador, Marc Ostfield, por ser gay, siendo que él es solo un mensajero de las decisiones de Washington.

«PROVIDA Y PROFAMILIA» CUANDO CONVIENE

En agosto de 2023, el Congreso rechaza el convenio con la Unión Europea e incumple compromisos asumidos al derogar la ley que aprueba la financiación para el programa de apoyo al sistema educativo. Este proceso

3 «Peña alega que Stroessner puso fin a la "inestabilidad" en Paraguay», Última Hora, 8 de mayo de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/pena-alega-que-stroessner-puso-fin-la-inestabilidad-paraguay-n3061581>

4 «108: el número que criminalizó la homosexualidad, hoy símbolo del Orgullo LGBT en Paraguay», Presentes, acceso el 9 de noviembre de 2023, <https://agenciapresentes.org/2021/09/01/108-de-la-caceria-de-gays-al-orgullo-y-la-lucha-lgbt-en-paraguay/>

5 «Consulta de resultados definitivos y de candidatos electos 2023», TSJE, acceso el 30 de octubre de 2023, https://tsje.gov.py/consulta_candidatos_electos_2023/

6 Julia Quintana Pavlicich, «La trama de la desinformación de género y el discurso de odio en las elecciones», en Jazmín Acuña (ed.), *Ruido: El régimen de desinformación en las elecciones 2023 de Paraguay*, primer libro de la serie Infocracia (Asunción: La Precisa, 2023), 211, <https://elsurti.com/wp-content/uploads/2023/08/RUIDO-LaPrecisa-Infocracia-1.pdf>

7 «Defensores de "corruptos" eschararán a embajador de EE.UU.», *ABC Color*, 5 de septiembre de 2022, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2022/09/05/defensores-de-corruptos-eschararan-a-embajador-de-eeuu/>

iniciado en diciembre del 2022 —en el contexto de la campaña electoral para las elecciones generales— dejó al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) sin fondos para el almuerzo escolar, los kits escolares y la inversión en infraestructura. Los argumentos que sostienen esta postura se vinculan con una preocupación hacia la niñez y la imposición de un supuesto modelo educativo que promueve la ideología de género y «afecta a la moral de los niños»⁸. El 1 de noviembre de 2023, la Cámara de Senadores retrocedió y dejó vigente la Ley N.º 6659/2020, dejando intacto el convenio con la Unión Europea, lo cual demuestra que el discurso llamado «provida y profamilia» es una postura proselitista del cartismo.

En esta misma línea, en mayo de 2023, la Junta Municipal de Asunción⁹ se declaró «provida y profamilia» siguiendo la lógica de otros municipios reportados en este informe en ediciones anteriores. El declararse «provida y profamilia» es una forma más que tienen los sectores conservadores y antiderechos para detener cualquier iniciativa que intente garantizar derechos las personas TLGBIQ+. Dentro de este mismo cuerpo municipal se presentó la propuesta de crear y declarar la «Semana del orgullo heterosexual»¹⁰. Aunque no prosperó, este intento muestra el esfuerzo en negar la historia y reivindicaciones históricas de las personas TLGBIQ+.

Dentro de esta misma lógica, la Asociación Nacional Republicana (ANR), también se declaró «provida y profamilia». Este acto, ocurrido en diciembre del 2022, es una forma de disponer las directrices para las autoridades que pertenecen al Partido Colorado¹¹.

MANUAL ANTICIENCIA

Por su parte, en junio de 2023, el MEC aprueba el uso de un material sobre educación sexual propuesto por grupos antiderechos sin ningún tipo de socialización y análisis por parte de personas expertas de dicha institución¹².

8 «Advierten de golpe a la educación y papelón internacional si se deroga acuerdo con UE», *Última Hora*, 9 de agosto de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/advierten-de-golpe-a-la-educacion-y-papelon-internacional-si-se-deroga-acuerdo-con-ue>

9 «La Junta Municipal de Asunción se declara “provida y profamilia”», *La Nación*, 10 de mayo de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.lanacion.com.py/politica/2023/05/10/la-junta-municipal-de-asuncion-se-declara-provida-y-profamilia/>

10 «Concejal de Asunción plantea declarar “Semana del Orgullo Heterosexual”», *El Nacional*, 12 de julio de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.elnacional.com.py/nacionales/2023/07/12/concejal-pretende-realizan-actividades-para-conmemorar-el-orgullo-heterosexual/>

11 «ANR, declarada institucionalmente “provida y profamilia” enfrenta al “globalismo”», *La Nación*, 6 de diciembre de 2022, acceso el 30 de octubre de 2023, https://www.lanacion.com.py/pais_edicion_impresa/2022/12/06/anr-declarada-institucionalmente-provida-y-profamilia-enfrenta-al-globalismo/

12 «Educación sexual: Lo que dicen los libros del MEC sobre la masturbación, la fecundación in vitro y la vestimenta de las niñas», *ABC Color*, 23 de octubre de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/10/23/educacion-sexual-lo-que-dicen-los-libros-del-mec-sobre-la-masturbacion-la-fecundacion-in-vitro-y-la-vestimenta-de-las-ninas/>

Este manual para docentes y orientadores¹³ se basa en una educación sexista y esencialista que naturaliza las desigualdades entre mujeres y hombres, justificando la subordinación de lo femenino y la superioridad de lo masculino. Desde una perspectiva pseudocientífica y ahistórica, naturaliza la familia heteropatriarcal y los roles de género e impone una sexualidad restringida al matrimonio heterosexual y a la reproducción. El material promueve estereotipos dañinos y una comprensión sesgada de las personas LGBTQ+. Afirmar que las personas LGBTQ+ sufren problemas de salud debido a su «propia condición» es discriminatorio y no apoyado por la evidencia. A pesar de ello, el ministro de Educación, Luis Ramírez, no ha respondido a los reclamos de los gremios docentes, grupo de familias y sociedad civil, quienes han solicitado la suspensión del proceso de socialización del material¹⁴. En definitiva, pretende adoctrinar a niñas, niños y adolescentes sin una perspectiva de derechos que garantice la equidad de género y el respeto a la diversidad sexogenérica.

IDEOLOGÍA DE GÉNERO, EL CUCO DE SIEMPRE

En julio de 2023, representantes del oficialismo presentaron un proyecto de ley «Por el cual se prohíbe la promoción, fomento o enseñanza de la ideología de género en las instituciones educativas del país»¹⁵. El proyecto ni siquiera contempla una definición del término «ideología de género». En ese sentido, desde el Consultorio Jurídico Feminista presentaron consideraciones al proyecto de ley¹⁶, pero a pesar de ello, la senadora Lizarella Valiente (ANR) toma estas consideraciones y en agosto modifica el proyecto de ley, quedando el título como «Por el cual se prohíbe la promoción, fomento o enseñanza de la perspectiva de género en las instituciones educativas del país»¹⁷. No obstante, según la senadora, la propuesta tiene como objetivo «penalizar el adoctrinamiento homosexual dentro del sistema educativo»¹⁸.

13 María Judith Turriaga, *12 ciencias para la educación de la sexualidad y la afectividad en la escuela* (Asunción: Editorial Verus).

14 «Educación sexual: gremios de directores y padres cuestionan intereses ocultos detrás de "12 Ciencias"», *ABC Color*, 29 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/10/29/educacion-sexual-gremios-de-directores-y-padres-cuestionan-intereses-oscuros-detras-de-12-ciencias/>

15 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 30 de octubre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/128370>

16 «Consideraciones sobre del proyecto de ley "Por el cual se prohíbe la promoción, fomento o enseñanza de la ideología de género en las instituciones educativas del país" - Expediente S-2300017[1] y la propuesta de modificación planteada por la Comisión de Niñez, Adolescencia y Juventud de la Cámara de Senadores», *Consultorio Jurídico Feminista*, 7 de agosto de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.cjfeminista.org/consideraciones-sobre-el-proyecto-de-ley-genero/>

17 «Tratan proyecto sobre prohibición de enseñanza de perspectiva de género en instituciones educativas», *Honorable Cámara de Senadores*, 1 de agosto de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/11893-tratan-proyecto-sobre-prohibicion-de-ensenanza-de-perspectiva-de-genero-en-instituciones-educativas-2023-08-01-19-13-00>

18 «Video: Lizarella Valiente dice que en Paraguay "no hay machismo"», *ABC Color*, 1 de agosto de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/08/01/video-lizarella-valiente-dice-que-en-paraguay-no-hay-machismo/>

En octubre de 2023, la senadora Valiente propone al Senado derogar la declaración de interés de un congreso de la Federación Latinoamericana de Psiquiatría Infantojuvenil y Profesiones Afines (FLAPIA), alegando que la ponencia sobre «Atención de la infancia y adolescencia transgénero» era inconstitucional. Este intento de censurar, por vía legal, la divulgación científica no solo pone en riesgo la libertad de expresión y de ciencia, sino que imposibilita la reflexión científica sobre temas relacionados a la diversidad sexogenérica y a la identidad y expresión de género de las infancias y adolescencias diversas. Ante la aprensión generada por esta discusión, el comité organizador del congreso decidió suspender el curso¹⁹.

LEGISLACIÓN SOBRE SALUD MENTAL

El 7 de noviembre de 2022, Paraguay promulgó la Ley N.º 7018/2022 de Salud Mental²⁰. Aunque esta ley no aborda específicamente la prohibición de terapias de conversión, es relevante destacar que el artículo 3 de la ley establece que no puede hacerse un diagnóstico con base a la «elección o identidad sexual». Esto sienta las bases para posibles acciones y regulaciones futuras en este campo.

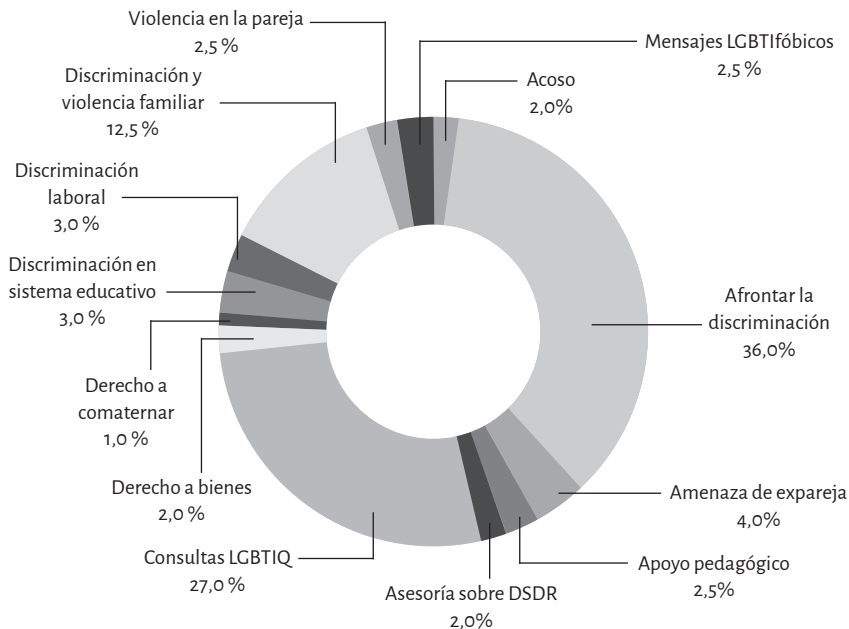
REGISTRO DE CASOS

En Paraguay, únicamente algunas organizaciones LGBTIQ+ han registrado incidentes de discriminación, violencia y crímenes de odio. Es esencial resaltar que numerosos episodios de discriminación y violencia pasan desapercibidos debido al temor, la vergüenza y la falta de confianza en el sistema de justicia, debido a la carencia de una legislación integral que brinde protección a las personas LGBTIQ+. En consecuencia, los informes de casos de discriminación reflejan solo una parte de la situación actual.

SERVICIO ROHENDU. En el periodo de este informe, el servicio Rohendu hizo 200 atenciones sobre situaciones relacionadas a casos de violencia, acoso y persecución basados en la orientación sexual, identidad y expresión de género.

19 «Se suspende curso de psiquiatría tras intento de "censura" de senadora Lizarella Valiente», *ABC Color*, 11 de octubre de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/10/11/se-suspende-curso-de-psiquiatria-tras-intento-de-censura-de-senadora-lizarella-valiente/>

20 «Ley N.º 7018 "Salud Mental"», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/11069/ley-n-7018-salud-mental>

GRÁFICO 1. REGISTRO NOVIEMBRE 2022-OCTUBRE 2023

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Rohendu.

CASA DIVERSA CASA TRANS. Entre enero y octubre de 2023, Casa Diversa Casa Trans registró 53 casos de discriminación y violencia a personas trans en las ciudades de Asunción, San Lorenzo, Capiatá, Fernando de la Mora, Pedro Juan Caballero y el departamento de San Pedro.

TABLA 1. DENUNCIAS SEGÚN TIPO

TIPO DE DENUNCIA	CANTIDAD
Discriminación por identidad de género	20
Violencia policial en zona de trabajo sexual	15
Asesinatos en penitenciaría	2
Violencia física y verbal	10
Asalto y violencia	5
Arrollamiento	1

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Casa Diversa Casa Trans.

CENTRO DE CONSEJERÍA Y VIGILANCIA DE DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTO DE VIH. En noviembre y diciembre de 2022, de todos los casos que se recibieron, uno de ellos, vinculado a hombres que tienen sexo con hombres (HSH), estuvo relacionado con la discriminación por orientación sexual.

Desde enero hasta septiembre de 2023, de un total de 100 casos recibidos, cinco de ellos estuvieron relacionados con la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

TABLA 2. CASOS POR TIPO DE DISCRIMINACIÓN

CANTIDAD	DISCRIMINACIÓN
Lesbiana (1)	Por orientación sexual
HSH (2)	Por orientación sexual
Personas trans (2)	Por identidad de género

Fuente: Centro de consejería y Vigilancia de Derechos Humanos en Contexto de VIH.

MINISTERIO DE DEFENSA DE LA PÚBLICA. En la actualidad, la única institución del Estado que registra datos sobre la atención a personas TLGBIQ+ es el Ministerio de la Defensa Pública. En su informe de gestión del año 2022 han detallado:

La Defensa Pública brindó asistencia en los distintos fueros a 60 personas LGTBIQ, con base en los lineamientos establecidos en la Resolución N.º 1287 aprobada el 23 de octubre de 2020 «Protocolo de atención a personas LGBTI». Ejerce la representación de cinco mujeres trans ante el Poder Judicial, requiriendo el cambio de nombres²¹.

En términos generales, el Gobierno paraguayo no ha establecido procedimientos eficaces para la recopilación de datos relacionados con la discriminación y la violencia dirigida hacia las personas TLGBIQ+ en el país. Más preocupante aún, en lugar de promover la igualdad y la diversidad, ha difundido un discurso criminal como una amenaza.

²¹ Ministerio de la Defensa Pública, *Informe de Gestión MDP 2022*, https://drive.google.com/file/d/1YXW7iibANPBBVzAo8c_xTahVWVEOsoEiq/view

CASOS OCURRIDOS EN 2023

CASOS DE CAMBIO DE NOMBRE: PERSONAS TRANS

En septiembre de 2023, mediante sentencia, el Poder Judicial rechazó el pedido de cambio de nombre de la activista Mariana Sepúlveda²². Esta decisión, que no reconoce su identidad de género, se respalda en argumentos biologicistas que reflejan una postura transodiante y que, además, contraviene al artículo 25 de la Constitución sobre el derecho a la libre expresión de la personalidad. Asimismo, ignora las recomendaciones de la Opinión Consultiva 24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas de mismo sexo²³.

Actualmente, existen 10 casos de cambio de nombre en Paraguay (4 en Alto Paraná, 2 en Pedro Juan Caballero, 1 en Coronel Oviedo, 1 en Central y 2 casos en Asunción), los cuales se encuentran en la Cámara de Apelaciones y notas consultivas de la Corte Suprema de Justicia.

PAREJA DE LESBIANAS INDÍGENAS. DISCRIMINACIÓN EN TODOS LOS ÁMBITOS

Una pareja de mujeres lesbianas pertenecientes a la comunidad indígena aché se vio obligada a abandonar su comunidad, empleo y familiares para poder estar juntas.

Llegaron a Asunción en febrero en busca de trabajo y apoyo, pero se encontraron sin hogar. Lograron ponerse en contacto con la organización «Cristianos Inclusivos», que les ayudó a encontrar alojamiento en un hotel cerca de la Estación de Buses de Asunción mientras exploraban otras opciones. Sin embargo, tuvieron que abandonar ese lugar debido al acoso constante por parte de hombres que intentaban aprovecharse de su situación, lo que las forzó a regresar a la calle.

Aireana tomó conocimiento de la situación y también buscó ayuda. Una de las mujeres era menor de 18 años y tenía un bebé. Aunque esta última podría haber ingresado a un albergue, ambas deseaban estar juntas. Finalmente, lograron quedarse temporalmente con el primo de una de ellas.

22 «Revocan fallo judicial que cambiaba nombre de trans», *Hoy*, 8 de septiembre de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.hoy.com.py/nacionales/revocan-fallo-judicial-que-cambiaba-nombre-de-trans>

23 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

En la actualidad, una de las mujeres vive con su familia en Caazapá junto a su bebé, mientras que la otra ha regresado a Alto Paraná. La condición para regresar a su comunidad era que no manifestara su orientación sexual. Aunque le permitieron regresar, las personas de la comunidad la tratan con desprecio, burlas y la excluyen. A pesar de llevar tres años juntas, su historia refleja los desafíos que enfrentan para poder estar unidas.

Según fuentes de la organización Tierraviva:

Los Pueblos Indígenas son la población con peores indicadores sociales en el país, con un 66,2% viviendo en la pobreza y 34,4% en la extrema pobreza, a consecuencia de la exclusión de las políticas públicas como la desposesión de sus tierras y recursos naturales por parte de actores económicos agroexportadores²⁴.

Si a esto le sumamos el hecho de ser lesbianas, la situación es mucho más compleja aún, nos encontramos ante una situación donde están varios derechos vulnerados en un entrecruce de discriminaciones y el desprecio de la sociedad.

GARANTÍA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE UNA ADOLESCENTE DISCRIMINADA EN UN COLEGIO

Este caso llegó al servicio Rohendu de Aireana a través del Ministerio de la Defensa Pública.

La defensora pública de J. Augusto Saldívar, Blanca Valenzuela, «presentó una medida cautelar a favor de una adolescente por un hecho discriminatorio debido a su orientación sexual y expresión de su personalidad en el colegio en donde estudiaba»²⁵. La denunciante expresó que fue víctima de discriminación por parte de las autoridades del colegio, que le negaron asistir al acto de graduación con el uniforme distintivo de los varones.

Ante el expreso deseo de la adolescente de ser partícipe de dicho evento, la defensora planteó una medida cautelar de protección a favor de la misma, argumentando las disposiciones contempladas en la Constitución Nacional: artículo 25 de la «De la expresión de la personalidad», artículo 54 «De la Protección del Niño» y artículo 73 «Del derecho a la Educación y sus fines», además de respaldar sus alegatos en los artículos 3 y 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los cuales expresan claramente sobre el interés superior del niño y el respeto hacia su libertad de pensamiento, de conciencia y religión²⁶.

24 «Pueblos indígenas exigen a Paraguay un PGN 2022 que responda a las problemáticas que los afectan», Tierraviva, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://bit.ly/3QvwhtF>

25 «Garantizan protección de los derechos de una adolescente discriminada en un colegio», Ministerio de la Defensa Pública, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.mdp.gov.py/noticias/garantizan-proteccion-de-los-derechos-de-una-adolescente-discriminada-en-un-colegio/>

26 *Ibidem*.

Se realizaron audiencias con la participación de las autoridades del colegio. La defensa presentó fundamentos basados en la Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), en particular los artículos 24 y 25, «en concordancia con el Art. 3 de la Ley 1680/01 y las 100 Reglas de Brasilia»²⁷.

El Juzgado determinó la garantía del acceso de la denunciante a los eventos de su institución educativa y ordenó que el MEC ponga a disposición todos los medios y condiciones necesarias, para lo que debía

remover todos los obstáculos que impidan el ejercicio pleno y la vigencia de sus derechos, prohibir todo acto de discriminación y además dar intervención a la Psicóloga Forense del equipo técnico multidisciplinario, a fin de evaluar la aplicación de otras medidas más beneficiosas para la adolescente en función a su interés superior²⁸.

Este caso es una prueba de que, a pesar de la ola de ataques de sectores antiderechos que buscan respaldo en las instituciones del Estado, es posible lograr cambios.

DERECHO A HERENCIA

Luis y Rodrigo fueron pareja y vivieron juntos por más de 10 años²⁹. Durante ese tiempo, Luis luchó contra una enfermedad grave y fue solo Rodrigo quien lo cuidó hasta que falleció. Rodrigo también asumió la responsabilidad de cubrir los gastos relacionados con el sepelio. En ningún momento la familia de Luis lo visitó ni se interesó por su bienestar o sus necesidades.

Durante el velorio, y aprovechando el estado emocional de Rodrigo, la familia de Luis decidió ingresar a la casa que compartían y saquear sus cosas. Esto incluyó objetos valiosos, como juguetes de colección de gran valor. La situación se agravó aún más cuando la familia dio a Rodrigo un plazo de dos meses para que busque otro lugar donde vivir.

Esta situación plantea cuestiones sobre el reconocimiento de las parejas TLGBIQ+ en el marco legal de Paraguay y la necesidad de una legislación que proteja sus derechos y relaciones, especialmente, en situaciones de duelo y herencia.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Testimonio de la víctima, Registro del servicio Rohendu de Aireana.

CONCLUSIONES

Es difícil imaginar cómo se puede retroceder sin haber avanzado. Cuando en nuestros países vecinos políticas públicas en salud, educación, etc. para personas TLGBIQ+ o la Ley de Identidad de Género sobreviven a gobiernos no favorables, en Paraguay tenemos el riesgo de dar pasos atrás sin tener una ley contra toda forma de discriminación, ni reconocimiento de cambio de nombre o de parejas no heterosexuales.

Estos retrocesos, como el proyecto de ley «Por el cual se prohíbe la promoción, fomento o enseñanza de la ideología de género en las instituciones educativas del país», la propuesta del día de la «Semana del orgullo heterosexual» en la Municipalidad de Asunción, o la enorme cantidad de instituciones que se declaran «provida y profamilia» son amenazas reales a la convivencia democrática porque buscan eliminar a quien no está en la línea de pensamiento del poder. Eso es mucho más que una persecución a las mal llamadas minorías. Es un atentado a la pluralidad básica en cualquier sociedad. Es momento de proponer las «108 Ciencias» para educar en igualdad y respeto.

RECOMENDACIONES

- Legislar sobre discurso de odio para proteger a TLGBIQ+, mujeres, personas con discapacidad, afrodescendientes, pueblos indígenas, comunidades campesinas, etc.
- Continuar el proceso desde la sociedad civil para concretar el reconocimiento de todos los tipos de familia.
- Implementar en el sistema educativo paraguayo una política pública de Educación Integral de la Sexualidad con enfoque de derechos, género y diversidad.
- Aprobar e implementar la Ley Contra Toda Forma de Discriminación o «Ley Julio Fretes».
- Dictar sentencia a favor del cambio de nombre de las personas trans que presentaron esta acción ante la Justicia paraguaya.
- 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 conversión», basándose en Ley N.º 7018/2022 de Salud Mental.
- Elaborar protocolos juntamente con el Ministerio de Educación y Ciencias para la no discriminación en escuelas y colegios para las infancias TLGBIQ+.

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 y Bienestar Público de Paraguay entre 2011 y 2012. Fundadora y activista en Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas. Codirectora ejecutiva de Akâhatã – 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). 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

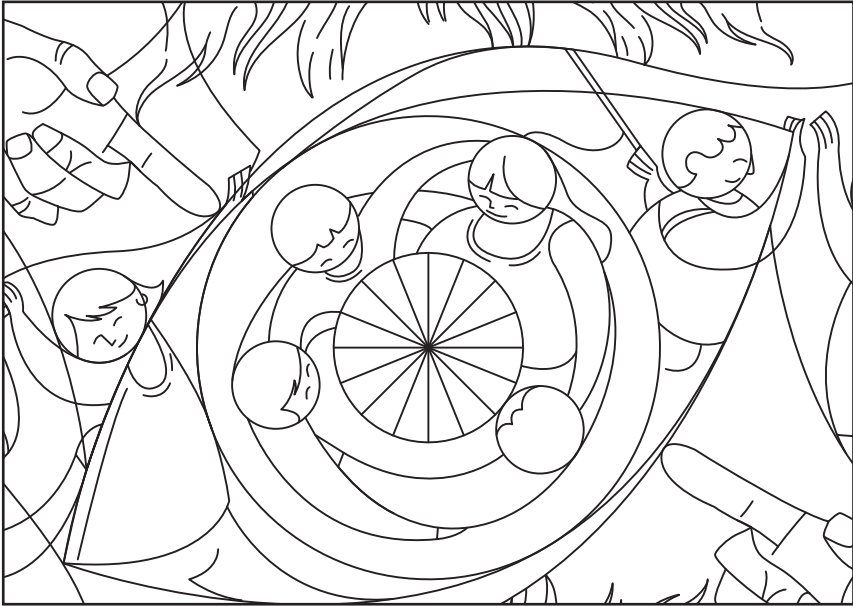
Licenciada en Antropología Social y Cultural y máster en Investigación Etnográfica, Teoría Antropológica y Relaciones Interculturales por la Universidad Autónoma de Barcelona. Sus temas de investigación están relacionados con género y sexualidades y personas LGTBI.
Contacto: ffalabellad@gmail.com

Yren Rotela

Activista paraguaya por los derechos de las personas trans, LGTBI+ y trabajadoras sexuales. Cofundadora de Panambí: Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros. Realizó denuncias de violaciones e impulsó los derechos y reivindicaciones de las personas trans. En diciembre de 2016, mediante un juicio civil, se convirtió en la primera persona trans, junto con Mariana Sepúlveda, en presentar una solicitud de cambio de nombre en Paraguay. Actualmente es coordinadora de Casa Diversa - Casa Trans y de la Mesa Nacional Trans.
Contacto: yrenrotela@gmail.com

DERECHO DE LAS MUJERES A
UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Ecuación necesaria: menos discursos y leyes, más protección efectiva



El 2023 ha sido año muy difícil para el respeto y la vigencia de los derechos por la igualdad de género en Paraguay, porque la ola neoconservadora antiderectos —confirmada por grupos de Iglesias y sectores conservadores fundamentalistas antigénero— contamina espacios clave del Estado con sus demandas de eliminación de planes y políticas que contengan perspectiva de género, poniendo en jaque la débil institucionalidad estatal respecto a los compromisos asumidos en las leyes y los convenios internacionales, y provocando con ello retrocesos en el acceso a una vida libre de violencias y sin discriminaciones.

Palabras claves: *políticas públicas, legislación, familias, violencia basada en género, feminicidio.*

Myrian González Vera

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

En el presente artículo se analiza el juego de poderes instalado en el contexto actual luego de las elecciones generales, así como también se informa acerca de los avances y obstáculos encontrados en la implementación de políticas públicas, se releva la rendición de cuentas ante la sociedad civil que realizaron las instituciones responsables de estas políticas y se exponen las estadísticas de la violencia basada en género. A continuación, se relatan algunos casos emblemáticos de feminicidio que grafican el ineficiente accionar del Estado en cuanto a su compromiso de proteger a las mujeres contra toda forma de violencia, y al final se esbozan algunas recomendaciones al respecto.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

LA VIGENCIA DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS SECTORES ANTIDERECHOS

Las elecciones nacionales de este año dieron un triunfo abrumador a la Asociación Nacional Republicana (ANR), ganando la presidencia y vicepresidencia de la República, así como una cómoda mayoría parlamentaria en ambas Cámaras. Esta situación no sería novedosa de no mediar detrás de este resultado el apoyo (y control) de las fuerzas civiles y eclesíásticas que se embanderan bajo las consignas «provida y profamilia», y pretenden arrasar con toda idea, acción o política de Estado que promueva y defienda la igualdad de género¹.

No obstante este panorama sombrío, hay otras señales desde el mismo Estado que dejan ver que a estos sectores atávicos no les será fácil despojar de derechos y conquistas establecidos en la Carta Magna del Paraguay hace ya 31

¹ Algunos ejemplos de acciones promovidas por la presión de grupos provida y profamilia son:

- 1) El intento de derogación de la Ley N.º 6659/2020 «Que aprueba el Convenio de Financiación entre la Unión Europea y la República del Paraguay para el Programa de Apoyo a la Transformación del Sistema Educativo en Paraguay y sus anexos». El principal propulsor de la derogación fue el senador Basilio Núñez bajo la falsa afirmación de que es un convenio que atenta contra la Constitución Nacional. Finalmente, no se logró la derogación, aunque el senador aclaró que fue porque: «[...] les pedimos que se saque de ese convenio, de esa ley, toda palabra referida a la ideología de género, al enfoque de la igualdad de género, que se base en la Constitución que **consagra mamá, papá; hombre, mujer**» [negritas agregadas]. «Unión Europea: Bachi pide eliminar la "igualdad de género" consagrada en la Constitución», *ABC Color*, 23 de agosto de 2023, acceso el 8 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/08/23/union-europea-bachi-pide-eliminar-la-igualdad-de-genero-garantizada-en-la-constitucion/>;
- 2) La resolución N.º 8553/2022 «Por la cual se aprueba el Protocolo de Atención para los casos de violencia y acoso escolar en las instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias», que reemplazó a la Guía de intervención interinstitucional para la atención de casos de vulneración de derechos sexuales y reproductivos, como resultado de una gran campaña y movilización de estos grupos antigénero y antiderechos y presión en los espacios estatales; y
- 3) La presentación, por parte de la senadora Lizarella Valiente, de un proyecto de ley «Por el cual se prohíbe la promoción, fomento o enseñanza de la ideología de género en las instituciones educativas del país» y busca a toda costa que se apruebe a pesar de que es un proyecto totalmente inconstitucional. «Prohibición de "ideología de género": comisión presidida por Lizarella recomienda aprobación pese a cuestionamientos», *ABC Color*, 22 de agosto de 2023, acceso el 8 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/08/22/prohibicion-de-ideologia-de-genero-comision-presidida-por-lizarella-recomienda-aprobacion-pese-a-cuestionamientos/>

años². En el Ministerio de la Mujer fueron designadas funcionarias de larga trayectoria en la defensa de la igualdad que apuestan a consolidar una sociedad diversa, plural e igualitaria; y en el Congreso Nacional hay legisladores(as) que ya demostraron con acciones concretas que serán aliados y aliadas en este nuevo periodo de gobierno³.

RENDICIÓN DE CUENTAS: LO QUE DICEN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO

La ocurrencia cada vez más reiterada de los feminicidios motivó a sectores de la sociedad civil a exigir una rendición de cuentas al Estado y, en alianza con comisiones del Poder Legislativo, convocaron en marzo de este año a una audiencia pública a las principales instituciones encargadas de dar cumplimiento a los mandatos legales con la implementación de políticas públicas de prevención, atención, protección y sanción en los casos de violencia basada en género⁴. Las instituciones que presentaron su rendición de cuentas fueron los ministerios de la Mujer, de la Niñez y la Adolescencia, de la Defensa Pública, Público, del Interior, de Salud Pública y Bienestar Social y de Justicia, así como la Corte Suprema de Justicia.

En una apretada síntesis de la rendición de cuentas hecha por estas instituciones se releva que, desde la perspectiva de las autoridades que dirigen dichas instituciones, la falta de presupuestos es el principal problema que visibilizan para la implementación a cabalidad de lo que dictan las leyes. Sin embargo, desde un análisis más global es preocupante que no haya habido un reconocimiento explícito de que el Estado está muy poco presente a la hora de brindar protección efectiva contra la violencia; y tampoco se visualiza una clara y firme voluntad política —sobre todo la de los altos mandos del Gobierno— de erradicar las desigualdades y la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes atacando el sistema machista, sino más bien fortalecen con sus posiciones y actos la cultura de sometimiento y la sumisión desde una perspectiva antiderechos y antigénero, desconociendo las raíces, el origen de estas violencias⁵. A continuación, destacamos los principales puntos señalados por las instituciones públicas en la audiencia de rendición de cuentas.

2 Artículos referidos a la igualdad de derechos, igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación, entre otros.

3 Aunque ambas cámaras cuentan con mayoría colorada que aglutina en sus filas a activistas conservadores autodenominados «provida y profamilia», ya se han desatado confrontaciones interesantes respecto al rol del Estado y los poderes con respecto a los discursos falaces y mentirosos que se esgrimen bajo esas denominaciones.

4 Esta audiencia, denominada «Feminicidios y otras formas de violencia contra la mujer», fue organizada por las comisiones de Derechos Humanos y de Equidad y Género y la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), el 20 de marzo de 2023 en la Sala Bicameral del Congreso Nacional. [Archivo de video], SenadoTV py, 20 de marzo de 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=cK1aPq9gh6U>

5 Como nota anecdótica, pero preocupante, el viceministro de Protección de la Niñez y la Adolescencia, Abog. Eduardo Escobar, cuando presentó su informe afirmó que «la violencia no es cultural», quizá remitiéndose a una conceptualización recortada de lo que es cultura. *Ibidem*.

1. **Ministerio de la Mujer (MinMujer).** El avance en la elaboración de planes y políticas, así como también el inicio de un diseño para el sistema de registro unificado de denuncias⁶; el mejoramiento en el sistema de registro interno del Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur) y el seguimiento de la Ley N.º 5777/2016 de «Protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia», coordinando la Mesa Interinstitucional de Prevención de la Violencia contra la Mujer (Mesa Previm) con instituciones del Estado.
2. **Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA).** La articulación interinstitucional para el abordaje de la situación de niñas y niños víctimas de abuso sexual⁷ e iniciativas para ampliar presupuestos que permitan la cobertura de apoyo económico y psicológico para niñas y niños huérfanos de madres víctimas de feminicidio.
3. **Ministerio Público.** La necesidad de dotar de recursos adecuados para la creación de más Unidades Especializadas de Atención, debido al aumento de las denuncias por violencia familiar (resultado de las campañas exitosas emprendidas por el Ministerio de la Mujer y las demás instituciones del Sistema de Protección⁸). Es un avance la modificación del artículo penal sobre violencia familiar que permite ampliar la protección a una diversidad mayor de la familia.
4. **Ministerio de la Defensa Pública.** Se precisa aumentar la cantidad de defensoras y defensores públicos a al menos tres por departamento⁹ para mejorar la atención primaria y orientación, asesoría jurídica y patrocinio legal a mujeres víctimas de violencia¹⁰. La falta recursos para la implementación de tobillera electrónica en los casos de violencia basada en género, así como la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional en el proceso de notificación para la aplicación de medidas de protección a las víctimas.

6 El Ministerio de la Mujer elabora y tiene actualizados los documentos marco de planes y políticas para la igualdad; sin embargo, desde nuestro punto de vista, su debilidad—con respecto a su rol de institución rectora de las políticas públicas—es la capacidad limitada para monitorear el cumplimiento de estas en las demás instituciones del Estado.

7 No obstante, es en ese ministerio donde se permitió la injerencia grosera de sectores antigénero que lograron la modificación de un Plan Integral de la Niñez y la Adolescencia, así como de un Protocolo contra el abuso sexual para eliminar la perspectiva de derechos e igualdad de género que contenían estos documentos de políticas públicas.

8 El Sistema de Protección está conformado por los Ministerios Público y de Defensa Pública, la Policía Nacional y el Poder Judicial, según lo establecido en la Ley N.º 5777/2016 «De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia» (artículos 36 al 41).

9 Actualmente existen 19 defensoras y defensores públicos especializados para los 17 departamentos del país, que brindan asesoramiento jurídico y patrocinio a mujeres víctimas de violencia ante la justicia. En el año 2023 hasta la fecha, el ministerio informa de 2.952 causas atendidas por estos defensores y defensoras, lo que representa en promedio 155 casos por cada defensora o defensor. MDP, *Indicadores de acceso a la Justicia*, https://consultas.mdp.gov.py/MDP/urisdiccional/faces/indicadores_n1.xhtml

10 Conforme al Protocolo de Actuación de la Defensa Pública Especializada en la Ley N.º 5777/2016, MDP, https://www.mdp.gov.py/wp-content/uploads/2022/12/Protocolo_DP_Especializada_Ley_5777_Material_integro_3-comp.pdf

5. **Juzgados de Paz.** Necesitan mejorar su infraestructura, ampliar el personal incluyendo profesionales psicólogas(os), trabajadores(as) sociales y auxiliares especializados en justicia, principalmente en el interior del país. El trabajo es excesivo en los juzgados¹¹ y para la protección de la víctima se precisa de un sistema de justicia sólido¹².
6. **Policía Nacional.** El Departamento de Atención Especializada en Violencia Familiar es la dependencia con más carencias en recursos económicos e infraestructura. Se cuenta con personal capacitado, se tienen recursos humanos eficientes con vocación de servicio, pero la mayoría de las divisiones no cuentan con patrulleras, no tienen una infraestructura adecuada para atender¹³.
7. **Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS).** Se implementa desde 2012 el Plan de atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar, sexual y de género, pero se precisa mayor capacitación del funcionario de los establecimientos de salud que están en todo el territorio nacional para dar una respuesta integral humanizada que tenga como base los derechos humanos y el género. También se necesita fortalecer las mesas intersectoriales para evitar la revictimización y generar estadísticas que permitan visibilizar que la violencia es un problema de salud pública.
8. **La Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo.** Está en vigencia el III Plan de Acción con enfoque de género. La Red, junto al Ministerio de la Mujer, lleva adelante capacitaciones sobre la Ley N.º 5777/2016 en distintos espacios del Estado, como los gobiernos departamentales y municipales, los centros penitenciarios y ministerios. También está en proceso de diseño el Observatorio de Derechos Humanos que ofrecerá estadísticas y registros de personas privadas de libertad por violencia familiar, feminicidio, acoso, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer.

11 Según la información de la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, debido a la ampliación de competencias que se fueron dando a los jueces y juezas de paz, solo en la capital hay 16 mil expedientes correspondientes a juicios ejecutivos, atención a personas adultas mayores solicitando alimentos, sucesiones, casos de niñas, niños y adolescentes para homologaciones de acuerdos, etc.

12 «En nuestras condiciones cuando se recibe la denuncia, sale la víctima del juzgado y corre el riesgo de ser agredida e incluso puede terminar en feminicidio», afirmó la doctora Silvia López Safi, titular de la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia durante la audiencia pública. *Ibidem* 4.

13 «Es un trabajo que se realiza más bien por humanidad», decía la encargada de la División durante la presentación de su informe. *Ibidem* 4.

UNA LEY DE EMERGENCIA SOCIAL POR FEMINICIDIOS: ¡CON IGUALDAD DE GÉNERO, NO!

Como respuesta a un cruel feminicidio y la cantidad de casos que ocurrieron este año¹⁴, en el Senado se presentó un proyecto «que declara emergencia social ante la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes y establece mecanismos urgentes de prevención, promoviendo cambios culturales, a través de talleres y campañas de concientización de igualdad de género entre hombres y mujeres». El proyecto contiene propuestas concretas, como la de asignar recursos y presupuestos específicos para emprender una fuerte campaña de sensibilización y de capacitación en igualdad de género en las instituciones del Estado. Buscando el consenso y amplio apoyo para una pronta aprobación, su principal propulsor, el senador Ever Villalba, convocó a autoridades clave del Congreso Nacional, del Poder Ejecutivo y a representantes de la sociedad civil a una reunión técnica para poner en común los puntos del proyecto¹⁵.

Sin embargo, el proyecto fue modificado en distintas comisiones de la Cámara de Senadores, que lo despojaron de toda perspectiva de género, quedando aprobado el proyecto bajo la denominación de Ley «De emergencia social ante la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes y refuerza estrategias tendientes a promover el cambio de patrones socioculturales que sostienen la desigualdad entre hombres y mujeres». Así, con media sanción en la Cámara Alta, el proyecto que aspiraba a que en todas las instituciones del Estado se capacitara en igualdad de género al funcionariado para combatir la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes —y que imponía incluso obligatoriedad y sanciones ante su incumplimiento—, pasará a engrosar la lista de leyes meramente declarativas cuando se sancione en la Cámara Baja. No obstante, vale la pena destacar la pelea que dieron varias legisladoras y legisladores durante su tratamiento en el Senado por conservar la propuesta inicial de Villalba.

Y, hablando de más y más leyes declarativas, en octubre se sancionó la Ley N.º 7183 «Que modifica los artículos 5º incisos A) y K), 7º y 18 de la Ley N.º 6806/2021 “Que declara emergencia nacional por feminicidios”», propuesta por la senadora Lilian Samaniego en marzo de este año. Con estas modificaciones, la ley —que se había sancionado en el marco

14 La alarma social por la cantidad de feminicidios ocurridos no se corresponde en realidad con que haya habido más casos, sino por la brutalidad con la que ocurrieron, pues, comparando años anteriores, este no es un año atípico en cuanto a cantidad de feminicidios, pero sí ha tenido visos de espectacularidad por la crueldad con la que sucedieron. Más adelante se describirán algunos casos que grafican estas características.

15 Incluso contó inicialmente con el apoyo de legisladores como Lizarella Valiente y Basilio Núñez, que tienen el discurso de odio y su fanatismo contra la igualdad de género como base en el trabajo parlamentario. Claramente, ni leyeron la propuesta y se sumaron a la iniciativa para ganarse un guiño ante la población; después, Lizarella retiró su firma del dictamen favorable y ambos votaron la versión modificada y despojada de todo contenido de género. Véase la nota presentada por la senadora al presidente del Senado en <http://odd.senado.gov.py/archivos/file/RetFirSen%20LV.pdf>

de la pandemia del COVID-19 con el fin de reforzar todas las acciones del Estado para mitigar las situaciones de violencia, y que debía regir el tiempo establecido en la Ley N.º 6524/2020— continuará vigente durante un año más. Es una ley por la cual se ordena arbitrar todos los medios necesarios para la aplicación efectiva de medidas que busquen contrarrestar la violencia feminicida y ayuden a disminuir los casos de violencia.

Como se decía más arriba, si se cumpliera con todo lo establecido en la Ley N.º 5777/2016 y se tuvieran los presupuestos necesarios, el funcionariado capacitado y, sobre todo, la real voluntad política de querer combatir efectivamente la violencia machista, discriminatoria y los crímenes de odio, no se necesitarían más leyes.

LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES: AÚN SIN REGISTRO UNIFICADO

A seis años de la última recomendación (reiterada) que el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) hiciera al Estado paraguayo respecto a contar con un «sistema unificado, coordinado y coherente de obtención de datos sobre la violencia de género»¹⁶, este año se informa de los avances en el trabajo interinstitucional entre el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Ministerio de la Mujer para dar cumplimiento a esta recomendación. Efectivamente existen acciones encaminadas hacia tal fin, por ejemplo, la realización de la Encuesta Nacional sobre la Situación de las Mujeres en Paraguay (Ensimup, 2021)¹⁷ presentada en noviembre del año pasado, la producción de datos para medir los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Observatorio de la Mujer¹⁸. Sin embargo, no se trata solo de contar casos¹⁹.

Un registro unificado permite concentrar toda la información referida a cada caso en particular, dar seguimiento al proceso y mejorar las respuestas y atención del Estado a través del trabajo articulado e interinstitucional, tal

16 CEDAW/C/PRY/CO/6, párr. 20.

17 Los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Situación de las Mujeres en Paraguay pueden encontrarse en el sitio web del INE, <https://www.ine.gov.py/ckfinder/userfiles/files/ENSIMUP%20resultados.pdf>

18 Ministerio de la Mujer, *Observatorio de la Mujer*, <http://201.217.12.78/datos/>

19 La recomendación de CEDAW también incluye la necesidad de que el Estado «[...] 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 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». CEDAW, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay* (CEDAW/C/PRY/7, 22 de noviembre de 2017, párr. 21, inciso e), <https://www.ohchr.org/es/documents/concluding-observations/concluding-observations-seventh-periodic-report-paraguay-o>

como se establece en la Ley N.º 5777/2016²⁰. Lastimosamente, hasta ahora, uno de los problemas centrales es la falta de articulación interinstitucional para el seguimiento y monitoreo de las medidas de protección aplicadas en los casos de violencia que llegan a los juzgados de paz y fiscalías de todo el territorio nacional.

Aun cuando los registros que se presentan a continuación provienen de distintas fuentes, todos los datos indican características comunes en los hechos de violencia basada en género denunciados: las mujeres, niñas y adolescentes son las principales víctimas, en una relación de entre 8 y 9 de cada diez casos; mayor proporción de mujeres víctimas en sus ciclos de la vida más activos (18 a 49 años de edad), así como una mayor proporción de agresiones de hombres en el marco de las relaciones de pareja o expareja (de cualquier estado civil: noviazgo, concubinato, matrimonio o unión de hecho). Las políticas públicas que se diseñan deben tener en cuenta estas configuraciones.

Ministerio de la Mujer

El Ministerio de la Mujer, a través del Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur)²¹, ofrece varios servicios de atención en casos de violencia intrafamiliar y de género: 1) el sistema telefónico SOS Mujer 137; 2) una casa de acogida ubicada en el Área Metropolitana con capacidad para 50 mujeres; 3) un centro de atención integral denominado Ciudad Mujer, con servicios médicos, psicológicos y jurídicos, ubicado también en el Área Metropolitana y 4) centros regionales en cuatro ciudades del interior del país que ofrecen principalmente asesoramiento psicológico y jurídico y, eventualmente, acompañamiento de casos. La capacidad de atención en todos estos servicios es limitada (en algunos casos, muy centralizada) y con frágil permanencia debido a los magros presupuestos del Ministerio de la Mujer²² (tabla 1).

20 El artículo 29 del Sistema Unificado y Estandarizado de Registro establece que «[...] El Estado es responsable de la recopilación y sistematización de datos que incluyan toda información sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y de formular, monitorear y evaluar las políticas pertinentes [...]».

21 Datos detallados sobre los servicios prestados por Sedamur se encuentran disponibles en: <https://www.mujer.gov.py/index.php/sedamur>

22 Más aún, son servicios que dependen, en gran medida, de la cooperación internacional.

**TABLA 1. SERVICIOS PRESTADOS A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA
BASADA EN GÉNERO. ENERO A SEPTIEMBRE DE 2023**

TIPO DE SERVICIOS BRINDADOS	CANTIDAD DE MUJERES ATENDIDAS	SERVICIOS BRINDADOS
Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur)	934	2.787
SOS Mujer 137 (llamadas sobre casos de violencia)	3.668	15.232
Casa de Acogida Mercedes Sandoval (mujeres alojadas)	40	401
Casa de Acogida Mercedes Sandoval (hijas[os] alojadas[os])	53	---

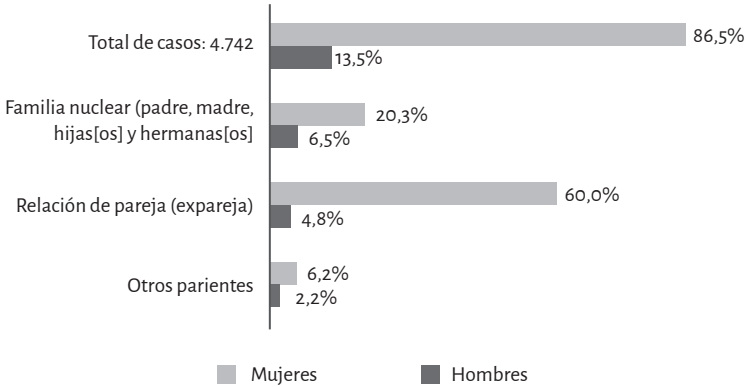
Fuente: Viceministerio de Protección de los Derechos de las Mujeres – Dirección General contra toda forma de violencia – Ministerio de la Mujer, 2023.

Policía Nacional – Departamento de Estadística

La Policía Nacional cuenta con un Departamento de Atención a Víctimas de Violencia Familiar, dentro del cual funciona desde 2009 la División de Atención Especializada a víctimas de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes²³. Según su base de registros de casos de violencia, durante el año recibieron 4.742 denuncias de violencia doméstica e intrafamiliar, donde el 86,5% de las víctimas fueron mujeres, niñas y adolescentes y el 15,5% de víctimas fueron varones. En cuanto a la relación entre la persona víctima y la persona agresora, el porcentaje mayor de denuncias refiere a casos de violencia en el marco de relaciones de pareja (pasada o presente y de cualquier estado civil), en los que el 60% de las víctimas fueron mujeres y un 4,8% hombres. (Ver gráfico 1).

²³ La División de Atención Especializada a víctimas de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes se creó en 2009 en el marco de un convenio de cooperación interinstitucional entre varios ministerios coordinados por la entonces Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (hoy, Ministerio de la Mujer). Bajo este convenio, apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se instalaron 19 divisiones especializadas en total: cuatro comisarías especializadas en la capital, Asunción, y seis en el departamento Central. También se instalaron en nueve capitales departamentales (Cordillera, Caaguazú, Guairá, Caazapá, Itapúa, Alto Paraná, Concepción, Ñeembucú y Paraguarí). Sin embargo, el funcionamiento de estas divisiones es precario por la falta de personal calificado y de mínima infraestructura, pues finalizado el apoyo financiero de la cooperación ya no se contó con presupuestos propios.

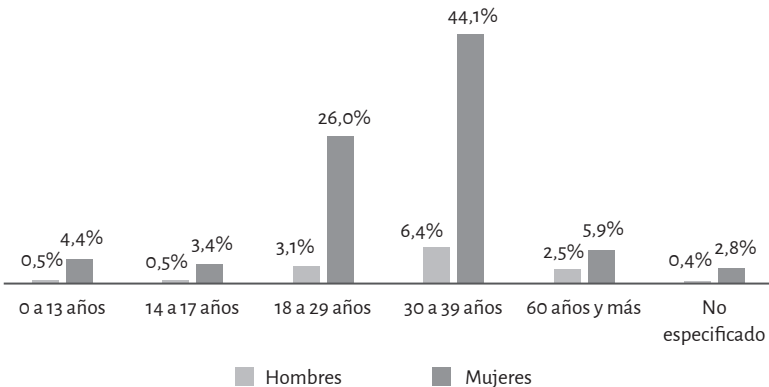
GRÁFICO 1. DENUNCIAS DE VIOLENCIA FAMILIAR, SEGÚN GRADO DE PARENTESCO Y SEXO DE LA VÍCTIMA (EN PORCENTAJE). ENERO A OCTUBRE DE 2023



Fuente: Elaboración propia con datos proveídos por el Departamento de Estadística de la Policía Nacional, 2023.

En cuanto a las edades de las personas víctimas de violencia familiar o doméstica, del total de casos denunciados, la mayor proporción se ubica en los rangos de edades de 18 a 29 años (26,0% de mujeres y 3,1% de hombres) y entre 30 y 59 años (mujeres; 44,1% frente a 6,4% de hombres de la misma edad). Los casos bajan abruptamente en las edades adultas mayores de 60 años y más (mujeres; 5,9% y 2,5% de hombres). (Ver gráfico 2).

GRÁFICO 2. DENUNCIAS DE VIOLENCIA FAMILIAR, SEGÚN RANGOS DE EDAD Y SEXO DE LA VÍCTIMA (EN PORCENTAJE). ENERO A SEPTIEMBRE DE 2023



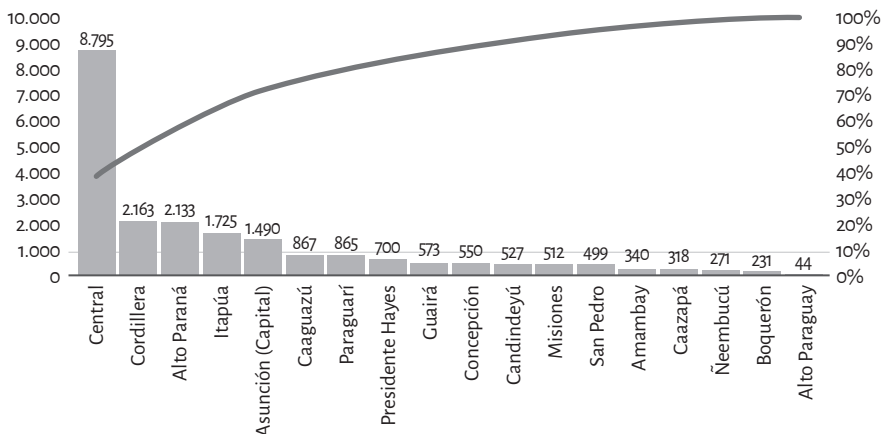
Fuente: Elaboración propia con datos proveídos por el Departamento de Estadística de la Policía Nacional, 2023.

Poder Judicial: juzgados de paz y juzgados penales

El Poder Judicial tiene en total 311 juzgados de paz distribuidos en todo el territorio nacional, además de 18 circunscripciones judiciales²⁴, una por cada departamento además de la capital, Asunción. Los juzgados de paz son los que aplican las medidas de protección según lo establecido en la Ley N.º 1600/2000 (y su modificatoria Ley N.º 6568/2020), «Contra la violencia doméstica», en tanto los juzgados penales resuelven los casos enmarcados en el artículo 229 de violencia familiar (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, N.º 4628/2012 y N.º 5378/2014»).

Los juzgados de paz recibieron en total 22.603 casos de violencia doméstica. Los datos presentados en el gráfico 3 muestran la distribución por zonas geográficas e indican que el departamento Central concentra casi el 40% del total de denuncias realizadas; le siguen—aunque con amplia brecha— los departamentos Cordillera, Alto Paraná e Itapúa y la capital Asunción, que son los mismos que ocupan los primeros lugares en cuanto a cantidad de denuncias desde hace muchos años²⁵.

GRÁFICO 3. TOTAL DE DENUNCIAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA (LEY N.º 1600/2000) INGRESADAS EN EL FUERO CIVIL (JUZGADOS DE PAZ). ENERO Y SEPTIEMBRE DE 2023



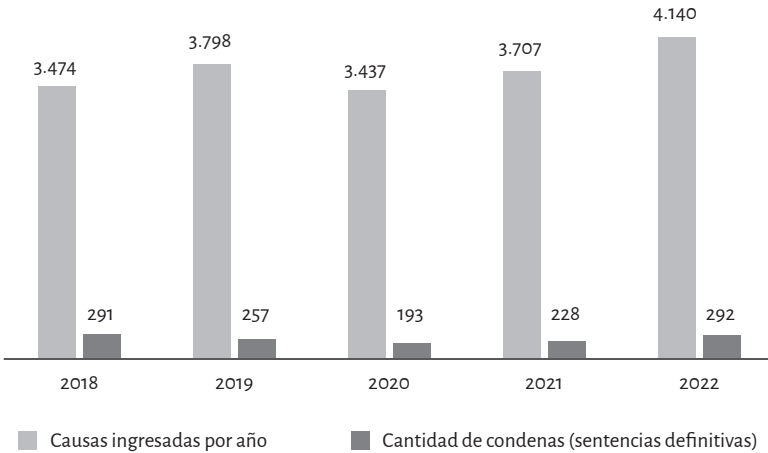
Fuente: Elaboración propia sobre datos proveídos el Sistema de Gestión Jurisdiccional (JUDISOFT). Corte Suprema de Justicia, INE y Mesa Previm, 2023.

24 Conforme indica la Corte Suprema de Justicia, «Las circunscripciones del Poder Judicial responden a la descentralización judicial, que implica a su vez la independencia jurisdiccional consagrada en la Constitución Nacional. Cada Circunscripción Judicial del interior de la República cuenta con un Tribunal de Apelaciones, la mayoría de ellos con dos Salas, compuestas de tres camaristas que atienden en alzada los juicios de todos los fueros. El fuero penal posee jueces de garantía, ejecución y sentencia, todos de primera instancia, de conformidad al nuevo sistema de procedimientos penales vigentes, desde principios del año 2000». Corte Suprema de Justicia, *Circunscripciones*, <https://www.pj.gov.py/circunscripciones/>

25 Además de su alta densidad poblacional, son zonas muy urbanizadas donde los servicios públicos están extendidos, son de fácil acceso en términos de traslado y, al haber mayor acceso a la información, la demanda ciudadana también aumenta.

En cuanto a las causas ingresadas en el fuero penal (según el artículo 229 de violencia familiar), la Mesa Previm tiene procesados los datos referidos a la cantidad de causas ingresadas y las condenas emitidas por la Justicia en los últimos cinco años. El gráfico 4 indica la gran brecha que existe entre las causas ingresadas y las condenas; al compararlas se puede entender por qué hay tantas fallas en el Sistema de Protección.

GRÁFICO 4. DATOS COMPARATIVOS ENTRE EL N.º DE CAUSAS INGRESADAS POR VIOLENCIA FAMILIAR (ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO PENAL) Y EL N.º DE CONDENAS (SENTENCIAS DEFINITIVAS) DE LOS JUZGADOS PENALES. AÑOS 2018-2022



Fuente: Elaboración propia sobre datos proveídos el Sistema de Gestión Jurisdiccional –JUDISOFT. Corte Suprema de Justicia, Instituto Nacional de Estadística (INE) y Mesa Previm, 2023.

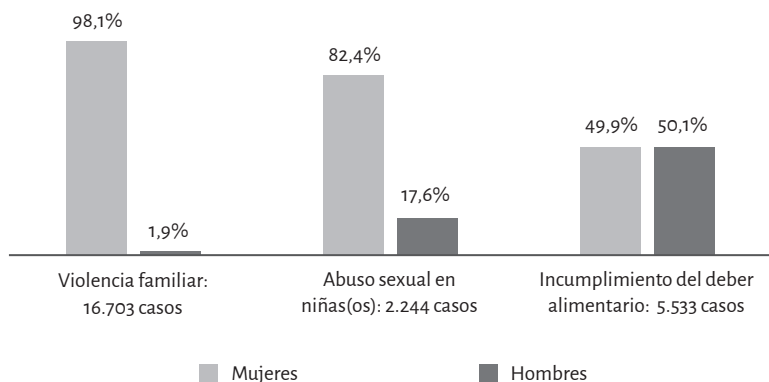
Ministerio Público

El Ministerio Público es otra de las instituciones del Sistema de Protección que precisa ser dotada de mayor infraestructura y personal calificado para hacer frente a la cantidad de casos que debe atender, pues dispone de una sola Unidad Especializada en Violencia Familiar y de Género²⁶ en Asunción; en el departamento del Alto Paraná cuenta con dos agentes fiscales en la Unidad Regional de Ciudad del Este y en el Departamento del Guairá se instaló una Unidad Fiscal Especializada.

²⁶ Como se explica en el sitio del Ministerio Público: «Los hechos punibles investigados en las Unidades Especializadas son de cierta complejidad que requieren de agentes fiscales entrenados para el efecto, de técnicos especializados en ciertas habilidades o pericias que ayuden a dilucidar el hecho». Más información disponible en Ministerio Público, *Unidad Especializada de Violencia Familiar y de Género*, <https://ministeriopublico.gov.py/unidad-especializada-de-violencia-familiar-y-de-genero->

Según los datos consignados en el gráfico 5, existe un promedio diario de 60 causas ingresadas por violencia familiar por día: de enero a septiembre suman 16.703 causas ingresadas en unidades fiscales de todo el país. A esto deben sumarse los casos de abusos sexuales (2.244 causas ingresadas) y el incumplimiento del deber alimentario (5.533 causas ingresadas), como hechos punibles configurados dentro de lo que es la violencia de género que, como se observa, tiene a niñas, adolescentes y mujeres como principales víctimas (98,1% en el caso de violencia familiar y 82,4% en abusos sexuales). En cuanto al incumplimiento del deber alimentario, los porcentajes representan a hijos e hijas, aunque se sabe por los datos históricos que son las madres las que tienen que vérselas solas ante las necesidades de sus hijas e hijos por la falta del deber paterno.

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 2023



Fuente: Elaboración basada en el Procesamiento de la Dirección de Planificación – Departamento de Estadística del Ministerio Público. Datos de la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación (Observatorio), 2023.

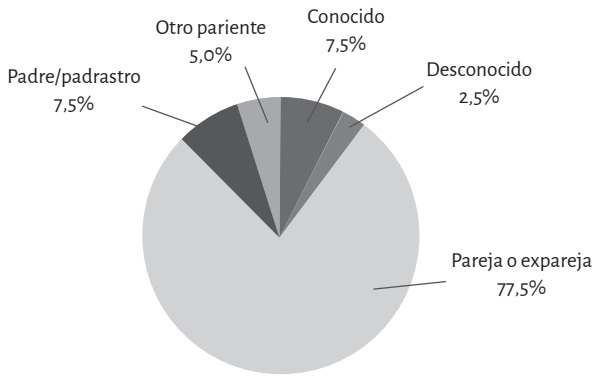
Los feminicidios

Con respecto a los feminicidios ocurridos en el año, el Ministerio Público registra 29 causas de feminicidio (y también 29 tentativas de feminicidio)²⁷. En cuanto a la cantidad de condenas emitidas por feminicidio en los últimos cinco años (2018-2022), el Poder Judicial registra 19 sentencias definitivas y todas ellas referidas a la condena de pareja o expareja de la mujer víctima de feminicidio.

27 Ministerio Público, *Observatorio de feminicidios*, <https://ministeriopublico.gov.py/buscar?b=observatorio+feminicidio>

En contraste a los datos del Ministerio Público, el Observatorio del Centro de Documentación y Estudios (CDE) registra 40 casos de supuestos feminicidios publicados en la prensa nacional²⁸. De este total, 34 corresponden a mujeres de entre 18 a 59 años, dos menores de 14 años y dos mujeres de 60 y más años; el 77,5% fue perpetrado por su pareja o expareja, el 7,5% por padre/padrastro, el 7,5% por otro pariente, el 5% por un conocido y el 2,5% por un desconocido (gráfico 6).

GRÁFICO 6. SUPUESTOS CASOS DE FEMINICIDIO INFORMADOS POR LA PRENSA, SEGÚN TIPO DE RELACIÓN DE LA MUJER CON EL FEMINICIDA. ENERO A OCTUBRE DE 2023



Fuente: Elaboración propia con datos sistematizados por el Observatorio del CDE. 2023.

LOS CRUENTOS FEMINICIDIOS DEL AÑO: VIDAS QUE NO FUERON PROTEGIDAS POR EL ESTADO²⁹

Según las informaciones publicadas, el 30% de los feminicidios ocurridos en el Paraguay de enero a octubre de 2023 son casos de mujeres que previamente habían denunciado violencia familiar ante las instituciones correspondientes; eso significa que una de cada tres mujeres a las que les fueron arrebatadas sus vidas decidieron denunciar, e incluso varias de ellas se separaron de su agresor, con el fin de preservar sus vidas. Sin embargo, no lo lograron porque el Estado no las protegió.

²⁸ La diferencia radica en que los datos del CDE tienen como fuente la prensa local que informa de los crímenes al momento en que ocurren; en tanto, el Ministerio Público realiza primero una investigación para después caratular los expedientes según los hechos punibles encontrados en la indagación preliminar.

²⁹ Este apartado se basa en un reporte que la autora escribió para el Mapa Latinoamericano de Feminicidios y que será próximamente publicado en la página web de la Red Latinoamericana contra la violencia de género. <https://mlf.mundosaur.org/>

Son vidas que podrían haber sido salvadas si el Estado y sus instituciones y agentes intervinientes hubieran actuado con celeridad, responsabilidad y eficacia. Eso es lo que dicen los datos: que no se cuenta en Paraguay con voluntad política real para desmontar este sistema patriarcal, atacando las costumbres machistas y violentas que perven en la sociedad, y para alejar a los hombres que todavía consideran a las mujeres como un objeto de su propiedad. Los casos descritos a continuación como ejemplos certifican este análisis.

KATIA. La joven de 20 años decidió separarse de su novio después de denunciarlo por violencia familiar. Seis meses después, estando el hombre con arresto domiciliario y prohibición de acercamiento, vino hasta la casa de Katia, la esperó y cuando ella llegaba a su hogar la atropelló cruelmente con un auto varias veces hasta matarla. «Estuvo a punto de abrir la puerta de casa. Estaba a metros de llegar a mi casa cuando él empezó a chocarle», cuenta la hermana³⁰. El feminicida ya la había amenazado de muerte dos meses después de que ella lo denunciara, había venido hasta su casa con un arma de fuego. La representante del Ministerio Público confirmó que Katia dejó constancia de ese hecho ante la comisaría. «Hay que hacer un seguimiento y ver si efectivamente ocurrió, si se envió a Fiscalía», señaló³¹.

FÁTIMA. La mujer de 33 años y su hijastra de 16 fueron asesinadas por su pareja y padre, respectivamente³². Ellas vivían una diaria violencia por parte del esposo de Fátima y padre de la adolescente y también de cuatro hermanitos más que hoy quedan en la orfandad: su madre ya no está y su padre está en la cárcel. El hombre ya había sido denunciado por violencia familiar en reiteradas ocasiones. El Estado hizo caso omiso de esta denuncia. Hoy dos jóvenes vidas se perdieron por esta grave inacción estatal.

FLORA. Hugo Antonio andaba siempre armado y convivía con su esposa y tres hijas en un escenario de terror cotidiano. La gente del barrio le tenía temor, no así su cuñada que se animó a denunciarlo por violencia familiar, intento de feminicidio de su esposa y por intento de abuso sexual de una de las hijastras de Hugo. Flora pagó caro este enfrentamiento³³: Hugo la encerró en su casa y le prendió fuego, en tanto llegaron al lugar dos policías para dar cumplimiento a la orden de exclusión, pero no pudieron hacerlo. A uno

30 «Fiscalía indaga a policías por caso de feminicida que violó su arresto domiciliario», *Última Hora*, 28 de agosto de 2023, acceso el 8 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/feminicidio-en-lam-bare-fiscalia-indaga-a-policias-por-caso-de-feminicida-que-violo-su-arresto/>. «Así ocurrió el feminicidio de Katia Britéz en Lambaré», *Última Hora*, 28 de agosto de 2023, acceso el 8 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/asi-ocurrio-el-feminicidio-de-katia-britez-en-lam-bare>

31 *Ibidem*.

32 «Feminicidio: Hombre mata a puñaladas a su pareja y a su hija en Canindeyú», *Última Hora*, 11 de septiembre de 2023, acceso el 8 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/feminicidio-asesina-a-punaladas-a-su-pareja-y-su-hija-en-canindeyu>

33 «Villa Elisa: Asesinan a una mujer y a un policía en un caso vinculado a violencia doméstica», *ABC Color*, 30 de enero de 2023, acceso 8 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/01/30/villa-elisa-asesinan-a-una-mujer-y-a-un-policia-en-un-caso-de-feminicidio/>

de ellos Hugo lo mató y al otro lo dejó herido para después huir. Poco después Hugo fue encontrado muerto. Flora también había muerto a causa del incendio provocado por el feminicida.

MARÍA RAMONA. Los restos de esta mujer de 37 años fueron encontrados dispersos después de tres semanas de su desaparición³⁴. Ella tenía discapacidades motrices e intelectuales y estaba embarazada de siete meses cuando salió de su casa para una consulta en el hospital y ya no regresó. Según informaciones de su familia, tenía de pareja a un hombre con quien vivía una relación donde había maltrato y falta de respeto, pues él incluso tenía otra familia con hijos y esposa. Y hoy es el principal acusado del brutal feminicidio. María Ramona sufrió quemaduras y desmembramiento, posiblemente con la intención de desaparecerla. Este caso es una prueba de que el Estado es doblemente indiferente ante la discapacidad. A pesar de leyes, convenciones, planes y políticas que ordenan una protección integral y efectiva a las personas que viven con alguna discapacidad, ellas enfrentan las limitaciones en una cotidiana vulneración de sus derechos.

CONCLUSIONES

Este año las instituciones del Estado rindieron cuentas a la sociedad civil y compartieron sus demandas por mayor presupuesto, necesidad de mejoramiento de la infraestructura institucional y ampliación de equipos humanos capacitados y especializados en la temática. Son carencias reales que deben ser atendidas.

Sin embargo, que el Estado no ofrezca protección efectiva a las mujeres, niñas y adolescentes afectadas por la violencia basada en género no responde solo a la falta de presupuesto ni de limitados servicios. Es un Estado patriarcal donde quienes gobiernan —presidente de la República y su gabinete, pasando por legisladores y operadores de justicia, salvo honrosas excepciones— desdeñan la institucionalidad de género instalada hace treinta años. No les interesa gobernar para la igualdad entre las personas ni para garantizar derechos, sino más bien ejercen sus cargos (asignados por la ciudadanía) complaciendo a grupos y sectores religiosos y conservadores que pregonan sus discursos de odio ya no solo desde sus púlpitos sino en las calles, en las mesas de «diálogo» y en cualquier otro espacio donde se deciden las políticas públicas.

Pero más grave es que muchas de estas autoridades estatales no solo complacen a estos sectores, sino que además forman parte de esas catacumbas religiosas y entonces, con poses de pastores de Iglesias votan por proyectos

34 «Crimen de María Ramona: Sospechoso quería librarse de una carga, afirma hermana», *Última Hora*, 4 de agosto de 2023, acceso el 8 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/crimen-de-maria-ramona-sospechoso-queria-librarse-de-una-carga-afirma-hermana>

de leyes que sencillamente son inconstitucionales y que violan a diestra y siniestra compromisos nacionales e internacionales.

Por suerte, al interior del Estado también existen personas probas, democráticas y con un sentido de justicia de género que hurgan cotidianamente cualquier espacio desde el cual continuar aportando con pequeñas o grandes acciones en defensa de los derechos conquistados para una efectiva igualdad de género y de derechos para todas las personas.

RECOMENDACIONES

- Diseñar e implementar un plan de emergencia que incluya servicios descentralizados de protección efectiva para mujeres, niñas y adolescentes que han denunciado hechos de violencia basada en género.
- Implementar medidas eficaces (tobillera electrónica, prisión preventiva) en los casos donde la víctima declara estar en peligro por amenaza a su vida.
- Elaborar e implementar un registro especial de seguimiento y monitoreo de los casos denunciados por violencia familiar, donde los agresores son pareja o expareja de la mujer afectada (en tanto se espera el sistema unificado de registro nacional).
- Ampliar y modernizar de manera urgente el sistema de justicia, fortaleciendo las instituciones judiciales al dotarlas de mayor infraestructura, personal calificado y eficiente, y, sobre todo, que esté capacitado desde una perspectiva de igualdad de derechos y de igualdad género, para así también dotar de compromiso real de acceso a la justicia sin limitaciones ni discriminaciones.
- Trabajar de forma articulada e interinstitucional para que cada órgano del Sistema de Protección realice su trabajo como parte de un engranaje que funciona en cada una de sus partes.

Myriam 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 humanos, igualdad de género y no discriminación.

Contacto: myriangelica@gmail.com

DERECHOS DE LAS PERSONAS
CON DISCAPACIDAD

Leyes que no se reflejan en la realidad



Las personas con discapacidad en el Paraguay enfrentan diversas situaciones de discriminación y vulneración de derechos, de origen cultural, socioeconómico, de acceso, de inversión y gestión pública.

Palabras claves: *accesibilidad, participación, PLANPcD, discriminación, inclusión.*

Fátima Morínigo

CONSTRUYENDO REALIDADES INCLUSIVAS PARAGUAY (CRI PARAGUAY)

Fabio Franco Pacuá

FUNDACIÓN TELETÓN

Este artículo abordará algunos aspectos prioritarios como la recopilación de datos y estadística, la accesibilidad, el voto, la educación, el trabajo, mujer con discapacidad, salud mental y trabajo, con el fin de describir y analizar esas realidades para establecer recomendaciones.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

BRECHAS QUE VULNERAN DERECHOS

El Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con discapacidad presentó sus Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Paraguay del año 2023.

El Comité observó de manera positiva los avances en el marco normativo, entre ellos: la ley de educación inclusiva (N.º 5136/2013); la ley de accesibilidad al medio físico (N.º 4934/2013); la ley sobre políticas públicas para mujeres rurales (N.º 5446/2015); la ley sobre protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia (N.º 5777/2016); la ley que establece que todos los organismos y entidades del Estado (OEE) con áreas de atención general al público deberán contar con un funcionario capacitado en estrategias de comunicación con personas con discapacidad auditiva (N.º 6354/2019); la ley sobre promoción y protección del derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia (N.º 6486/2020); la ley que otorga reconocimiento oficial a la lengua de señas paraguaya (N.º 6530/2020); la ley que promueve la implementación permanente de campañas masivas de difusión y sensibilización sobre los derechos de las personas con discapacidad (N.º 6667/2020); la ley que crea las Secretarías Municipales y Departamentales de discapacidad para articular y coordinar acciones con la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (N.º 6808/2021), la ley que establece el turismo inclusivo y accesible (N.º 7134/2023); la incorporación de la variable «discapacidad» en el Tablero de Control del Sistema de Planificación por Resultados, para vincular el monitoreo de la implementación del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (PLANPcD) con la ejecución presupuestaria de las instituciones del Estado, desde enero del 2021; la aprobación del Plan Nacional de Empleo 2022-2026, por medio del Decreto N.º 7029, en mayo del 2022¹.

Estos avances normativos y de políticas públicas no se traducen en acciones concretas en la escala y el alcance que se requiere para disminuir las enormes brechas existentes entre las personas con discapacidad y las personas

¹ Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados del Paraguay*, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FPRY%2FCO%2F2-3&Lang=en

sin discapacidad, sobre todo, si el análisis se realiza desde una perspectiva de interseccionalidad²: niñez, adolescencia, mujer, rural, pueblos originarios, afrodescendientes, disidencia de género, etc.

Por otro lado, el informe reitera preocupaciones históricas, que van desde lo más básico, como la correcta definición «persona con discapacidad»³, hasta las más estructurales, como la aplicación efectiva del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El Paraguay aún no cuenta con una ley contra toda forma de discriminación, sigue sin datos desagregados de la población con discapacidad, los entornos son una barrera y un peligro para las personas con discapacidad, los buses, las veredas y los espacios públicos no son accesibles, todavía la inclusión educativa es una dádiva y depende de que «la docente le quiera agarrar», las mujeres con discapacidad no son tenidas en cuenta en sus necesidades específicas, el modelo asilar manicomio es la respuesta a la salud mental y el trabajo digno es un privilegio para pocas personas. Ni siquiera el derecho a votar es garantizado, lo que hace suponer que en este país las personas con discapacidad son ciudadanos y ciudadanas de segunda categoría, los aplastados, invisibles y de los cuales se puede prescindir.

Urge que el Estado paraguayo cuente con un censo de discapacidad, que identifique cuántas personas con discapacidad existen en el país, con datos desagregados para las políticas públicas, el establecimiento de línea de base e indicadores a partir de la información recopilada.

Por otro lado, la organización, la incidencia y movilización deben ser parte de la agenda para hacer que las leyes se cumplan. El fortalecimiento de las políticas públicas, la articulación y transversalización es inminente para saldar brechas. Construir esperanza en el territorio es una posibilidad que debe lograr incidir en los presupuestos locales, potenciando el mensaje de «nada para las personas con discapacidad sin las personas con discapacidad».

DÉFICIT DE DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad establece que «Los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención» (artículo 31).

2 Mara Viveros Vigoy, «La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación», *Debate Feminista*, Vol. 52, 2016, 1-17, <https://www.elsevier.es/es-revista-debate-feminista-378-articulo-la-interseccionalidad-una-aproximacion-situada-So188947816300603>

3 El artículo 58 de la Constitución Nacional dice: «de los derechos de las personas excepcionales».

Para el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2022⁴ se incorporaron en la boleta censal cuatro de las seis preguntas del Grupo de Washington sobre estadísticas de discapacidad⁵, que se refieren a las dificultades para caminar, subir escaleras, realizar tareas con los brazos y manos, ver aun con lentes, oír incluso con audífono y para realizar tareas por sí mismo (cuidado personal, bañarse o vestirse).

Las preguntas que no se incorporaron (dificultad para recordar o concentrarse y para comunicarse con los demás) hace que el rango de relevamiento de discapacidad sea incompleto, ya que podrían quedar fuera las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, por ejemplo. Esta es una situación de discriminación que no condice con los propósitos de un Estado social de derecho.

En este sentido, el informe del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad advierte con preocupación que el Paraguay tiene un déficit en datos estadísticos, confiables y desagregados sobre la situación de las personas con discapacidad. Estos son necesarios para avanzar en la aplicación de los indicadores para el procesamiento de datos contemplados en el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad en el eje/área 2.

SIN ACCESO NO SE GARANTIZAN DERECHOS

Oriunda de la ciudad de Coronel Oviedo, Mónica Santacruz es estudiante de Medicina y usuaria de silla de ruedas. En su relato revela cómo la falta de accesibilidad es una barrera concreta en el ejercicio de sus derechos, vida independiente y autonomía.

La accesibilidad es trascendental para toda persona que tenga alguna disminución en su función motora, sensorial o intelectual.

¿Para qué uno pone una rampa? Para que nos pueda brindar la libertad e independencia.

4 INE, *Censo 2022*, <https://censo2022.ine.gov.py/inscripcion/pdfjs/web/viewer.html?file=materiales/5.%20Cuestionario%20Censal%202022.pdf>

5 Las preguntas están diseñadas para identificar personas con dificultades funcionales para ver, escuchar, caminar, comprender y realizar actividades de autocuidado. Es decir, las preguntas sirven para identificar a personas que precisan de apoyo o asistencia para realizar tareas cotidianas. Se enfocan en la funcionalidad de las personas, es decir, tiene como enfoque en el paradigma de apoyos, lo que implica comprender las dificultades de funcionamiento de una persona para identificar los productos de apoyo o asistencia que necesita para su autonomía y calidad de vida. 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)? 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

Tengo que pensar dos veces para asistir a lugares donde no hay accesibilidad, entonces tengo que pedir ayuda, pero eso no es el punto, no tengo porque pedir ayuda, yo me tengo que ir de manera independiente, sin pasar un mal rato o depender de terceras personas para acceder, eso a mí no me hace sentir cómoda, sería bueno que las barreras desaparezcan.

La accesibilidad al medio físico está garantizada en la Ley N.º 4934/2013. La ley tiene por objeto establecer las disposiciones que permitan la inclusión de las personas con discapacidad a la sociedad.

Según el informe del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, existen pocos avances en la Ley N.º 4934/2013 sobre accesibilidad, incluyendo a la información y comunicación, en la implementación del Plan Estratégico 2016-2018 creado por el Consejo Consultivo y de las Normas Paraguayas de Accesibilidad al medio físico, así como la falta de asignación de recursos suficientes, la falta de supervisión y sanciones por incumplimiento. A su vez, los municipios no han adecuado las normativas de accesibilidad a su cuerpo de legislación municipal, incumpliendo la mencionada ley, así como la falta de información sobre las visitas de los evaluadores y certificadores.

¿VOTO ACCESIBLE? SIEMPRE UNA UTOPIÍA

El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) cuenta con la modalidad de voto accesible⁶ dirigido a personas con discapacidad física, sensorial, adultos mayores, mujeres embarazadas, entre otros. Las medidas del voto accesible son: mesa de consulta, mesa accesible, voto en casa, voto asistido y voto preferente.

El proyecto «Ko'ape Aime⁷, más participación, más democracia», ejecutado por la organización de la sociedad civil Decidamos⁸, realizó un taller de evaluación de la participación política y electoral de personas con discapacidad en el marco de las elecciones nacionales del año 2023. Dicho informe da cuenta de las barreras existentes antes y durante las elecciones.

Antes de las elecciones

- Nula información sobre candidatos en formato accesible: lectura fácil, audiodescripción, lenguaje de señas.

6 TSJE, *Voto accesible*, <https://tsje.gov.py/voto-accesible.html>

7 «Aquí estoy», en español.

8 Decidamos, *Ko'ape aime, más participación, más democracia*, <https://www.decidamos.org.py/koape-aime/>

- Burocracia excesiva al momento de tener que inscribirse previamente a la mesa 1, para votar en mesa accesible y voto en casa.
- Escasa difusión de la necesidad previa de inscripción a la mesa 1 y del voto en casa. La campaña llegó tarde y se sintió la ausencia del TSJE.
- Falta de preparación de los locales de votación (escuelas) con accesibilidad física.
- Carencia de los criterios de accesibilidad necesarios para todas y todos en los materiales de comunicación y difusión del TSJE.
- Poca formación o promoción de derecho al voto en jóvenes con discapacidad.
- Limitado acompañamiento para la práctica previa del uso de las máquinas, ya que existen personas con discapacidad que, aparte de no saber utilizar braille o no manejar el lenguaje de señas, no manejan tecnología.
- Invisibilidad de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial en la resolución.
- Falta de educación sobre la diferencia entre voto accesible y voto asistido.
- No utilización de intérpretes en lengua de señas en la presentación de las propuestas de candidatos (solamente usaron en sus eventos).

Durante las elecciones

- Limitada capacitación a las autoridades de mesa.
- Distorsión del voto asistido (fue difícil y confuso).
- Barreras actitudinales (falta de paciencia con cualquiera que tenga dificultad).
- Disminución de la participación a causa de largas filas (el tiempo para votar se elevó por el desconocimiento).
- Existencia de actitudes que afectaron en los electores (la excesiva cantidad de personas que no sabían usar las urnas).
- Mal funcionamiento de los equipamientos de apoyo en algunos lugares (los auriculares no funcionaban y el braille se borraba fácilmente).

- Barreras de accesibilidad en el interior del país (no se contaba con intérpretes, por ejemplo).
- Falta de garantías para el cumplimiento del derecho al voto en cuanto a asegurar la comprensión y accesibilidad para las personas sordas que no manejan el lenguaje de señas.
- Dificultad para el voto de las personas con discapacidad en los casos de máquinas de votación que no contenían las fotos de los candidatos.
- Falta de accesibilidad de las infraestructuras de los locales de votación.

El voto accesible sigue siendo una utopía mientras que no se pueda abordar el tema de accesibilidad vinculado a la infraestructura de las instituciones de educación, la accesibilidad en la comunicación para las campañas de candidatos y candidatas, así como también las campañas del TSJE, como lengua de señas, lectura fácil, braille, audio textos, entre otros. Otro punto clave es la asistencia personal y la accesibilidad digital para garantizar el derecho al voto y la autonomía de las personas con discapacidad en sus decisiones.

EDUCACIÓN INCLUSIVA NO GARANTIZADA

En septiembre del 2023, unas madres de hijos con discapacidad realizaron una medida de fuerza frente al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), encadenándose frente a la institución⁹.

Entre las madres, se encontraba la señora María Elena Pereira Solís¹⁰, quien manifestó estar cansada de agotar instancias administrativas y judiciales para que se respete el derecho a la educación de su hijo de nueve años, con discapacidad física.

El niño cuenta con una asistencia personal pagado por la familia, va al cuarto grado y está escolarizado desde los 3 años. Sus primeros años de escolarización lo hizo en un centro de apoyo a la inclusión, luego fue a una escuela regular, donde al principio hubo accesibilidad actitudinal, incluida una bienvenida, y la disposición del aula en planta baja, cerca del baño y de la cantina. Se realizaban adecuaciones y Ajustes Razonables en los contenidos pedagógicos. Con el tiempo, la situación se revirtió con el cambio de la directora, el aula del niño pasó a un segundo piso, se dejaron de realizar las adecuaciones y ajustes. Ante esta situación, la familia ofreció la posibilidad de que una organización de la sociedad civil realice talleres de concientización, ofrecimiento al que la institución hizo caso omiso.

9 «Madres se encadenan frente al MEC», ABC TV, 20 de septiembre de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/tv/abc-noticias/2023/09/20/video-madres-se-encadenan-frente-al-mec/>

10 Entrevista realizada por Fabio Franco Pacuá.

Este hecho visibiliza como todavía existen barreras y vacíos en la práctica para lograr una verdadera educación inclusiva.

Al respecto, el informe del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad indica, entre sus preocupaciones, expresó:

- La falta de un plan de acción encaminado al logro de los indicadores de derechos humanos sobre el eje/área 11 del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la inversión del Estado parte en materia de derecho a la educación de las personas con discapacidad;
- La necesidad de que la Dirección General de Educación Inclusiva cuente con una mínima cantidad de personal, vehículos y presupuesto para cubrir alrededor de 8.000 escuelas en más de 250 distritos;
- La falta de datos fiables, disponibles y precisos de los estudiantes con discapacidad, cuántos se encuentran aún en escuelas especiales, cuántos están siendo incluidos con los apoyos necesarios y cuántos niños, niñas y adolescentes no escolarizados se han encontrado a través del Programa MAPE¹¹.

La educación inclusiva debe responder a la diversidad de estudiantes y alumnas, tanto en la matriculación como en la participación en igualdad de condiciones y en el éxito académicos. Por este motivo, se debe formar a docentes y equipos técnicos en procesos de implementación de una educación inclusiva que considere enfoques y dimensiones, como el Diseño Universal, el Diseño Universal para el Aprendizaje y los Ajustes Razonables. Asimismo, debe definirse el rol de docente de apoyo, dejar que sea un rol contratado por las familias, sino que sea parte integrante de la institución.

Resulta notorio que todavía no se pueda intervenir en el entorno, cuando el cambio de paradigma es, precisamente, contar con entornos accesibles para todos y todas.

MUJERES CON DISCAPACIDAD TAMBIÉN VÍCTIMAS DE VIOLENCIA

El sistema patriarcal y machista afecta y genera situaciones de violencia a todas las mujeres, siendo las mujeres con discapacidad doblemente vulneradas. Esto se ve evidenciado en la falta de información estadística sobre mujeres con discapacidad afectadas por violencia. La violencia que sufren las mujeres con discapacidad es invisible y, en el caso de las niñas, adolescentes

¹¹ Este programa busca posicionar a Paraguay en el mapa científico del mundo.

y mujeres con discapacidad intelectual y psicosocial, aún más invisibles. De este modo, al machismo se debe sumar el capacitismo, elementos culturales que terminan generando violencia, opresión y discriminación.

Este año saltó a la luz el caso de feminicidio de una mujer con discapacidad.

María Ramona Cardozo, mujer de 37 años, embarazada de 7 meses, quien seguía su proceso de rehabilitación en la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) había desaparecido el 1 de julio pasado en Altos, Departamento de Cordillera, luego de salir de su vivienda, ubicada en el barrio Corazón de Jesús para dirigirse al hospital de Caacupé. Fue vista por última vez en compañía de su pareja, Víctor Cantero, agente de Policía que prestaba servicios en la Comisaría 31^a de Reducto, San Lorenzo. El hombre había sido detenido e imputado por abuso sexual en personas indefensas guardando prisión en la Penitenciaría Regional de Emboscada y tras confirmarse que el cuerpo hallado en el cerro Cristo Rey en Caacupé correspondía a María Ramona Cardozo los agentes fiscales decidieron ampliar la imputación contra él por feminicidio y aborto.¹²

Aún en la actualidad el feminicidio es puesto en tela de juicio, aunque esté tipificado en el marco normativo. Por otro lado, la violencia, el abuso y el feminicidio en el caso de mujeres con discapacidad es un tema silenciado e incluso postergado en el análisis y la intervención. Al momento de la redacción del presente informe —por ejemplo— no se observa en la página web del Ministerio de la Mujer ni de la Senadis acciones que expliciten el cumplimiento del lineamiento 5.3¹³, ni de las líneas del área/eje 14¹⁴ del PLANPcD, que hace referencia a mujeres con discapacidad.

Así como la violencia y el abuso, la discriminación por género y por discapacidad tiene raíces culturales y expresiones en diferentes ámbitos, como el laboral. En el caso de personas con discapacidad en la función pública se observa en la web institucional de la Secretaría de la Función Pública (SFP)¹⁵ una pestaña específica denominada: «Informe sobre Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en el Sector Público», en donde se dispone de los datos de proporción de mujeres con discapacidad en la función pública bajo el título de Resumen Sexado¹⁶, así como se presenta en el gráfico 1.

12 Mary Glezcu, «La extraña desaparición de María Ramona y su posible macabro hallazgo», *Última Hora*, 25 de julio de 2023, acceso el 5 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/la-extraña-desaparición-de-maria-ramona-y-su-posible-macabro-hallazgo>

13 Asignación de recursos necesarios y suficientes a las instituciones responsables de llevar a cabo programas que dan seguimiento y asistencia a los casos de abuso y maltrato, en especial mujeres, niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

14 Protección contra la explotación, violencia y el abuso.

15 Secretaría de la Función Pública.

16 Inclusión de Personas con Discapacidad (PcD) en los organismos y entidades del Estado (OEE), según Ley N.º 2479 y su modificatoria Ley N.º 3585. Septiembre de 2023. Resumen por Sexo.

GRÁFICO 1. RESUMEN POR SEXO



Fuente: UOSICCA-OEE, Módulo de Remuneraciones del SICCA - SFP.

ATENCIÓN A LA SALUD MENTAL SIGUE SIENDO MANICOMIAL

La situación alarmante y acuciante del Hospital Psiquiátrico fue tomando cada vez más un carácter público y mediático en este último año, si bien siempre se tuvo conocimiento real sobre las denuncias de toda clase de violencia (física, sexual, psicológica y hasta muertes) hacia las personas internadas en este hospital¹⁷.

El testimonio de Fernanda Rolón¹⁸, sobreviviente del hospital, con un diagnóstico psiquiátrico, refleja la situación inhumana en la que viven las personas.

Me llevaron enfermeros, eran celdas, celdas de mujeres y celdas de varones. Hay una sala de castigo, te aíslan, te llevan, comes bien, a veces nadie entra.

Solo eran enfermeros varones y esporádicamente alguna enfermera, pero que eran maltratadoras, como un varón más.

Existimos muchas personas bajo la etiqueta de «trastornades», «psicosis», «locas»: a nosotras las desigualdades nos aplastan más.

Mi compa de celda estaba con su período, pedía toallita, pedía y pedía y tanto pedía y no se le daba que se le inyectó nomás ya.

Solo te medican y te medican.

¹⁷ «Un paciente muere en el Hospital Psiquiátrico», *ABC Color*, 28 de septiembre de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/09/28/un-paciente-muere-en-el-hospital-psiquiatrico/>

¹⁸ Entrevista realizada por Fátima Morínigo.

Vos creés en lo que te dice el doctor, es él el que sabe y vos le creés. No accedés a tu expediente, borran cosas, agregan cosas. Ni oportunidad de reclamar nada tenés, ¿quién le va a creer a la loca?

Yo tenía miedo de irme y no venir más. Ser carga para mi familia. Quería ser funcional y pensaba: ¿con quién me quedó al salir?

Ya no espero nada más, me cuesta creer, sigo porque no quiero más que me traten de «no normal» o de «especial», incluso para mi profesor de ética soy amoral por ser una persona psiquiátrica.

El modelo asilar de encierro cronifica la situación de las personas, viola los derechos humanos y rompe con todos los vínculos significativos y comunitarios de las personas. Situaciones como las que relata Fernanda fueron expuestas por medios de prensa¹⁹.

El director actual del Hospital Psiquiátrico, lejos de asumir las denuncias presentadas, defendió al personal y se escudó en el estigma que posee la institución a su cargo. El rápido «mejoramiento» de algunas áreas del edificio, tal como se realiza históricamente, siempre que existen denuncias, no garantiza que se eliminen las prácticas de tortura y maltrato. Es necesario des/montar el modelo manicomio hospitalario y carcelario, y el cambio debe ir acompañado de una revisión presupuestaria, pues el deficitario presupuesto del Ministerio de Salud y Bienestar Social (MSPBS) destinado a salud mental es absorbido mayoritariamente por el Hospital Psiquiátrico.

Los cuestionamientos tienen larga data. Ya en la década del 2000, el Paraguay tuvo dos medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a favor de pacientes de este hospital, debido a hechos de violencia física, sexual y dos muertes violentas.

En el 2021, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura realizó un informe de su visita al Hospital Psiquiátrico²⁰. Entre sus recomendaciones al Ministerio de Salud y Bienestar Social refiere:

- Promover un cambio en el modelo de asistencia a la salud, que tome en cuenta e incorpore los avances de la ciencia en la materia, así como a los avances internacionales y locales en la legislación con enfoque de derechos, y que rompa con las tradiciones anacrónicas subsistentes.

19 «Horror en el "Neuro": pacientes denuncian violencia física y hasta abuso sexual», *ABC Color*, 18 de septiembre de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/09/18/horror-en-el-neuro-pacientes-denuncian-violencia-fisica-y-hasta-abuso-sexual/>. «Ante graves denuncias, autoridades observan la realidad del Hospital Psiquiátrico», *Última Hora*, 3 de octubre de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/ante-graves-denuncias-autoridades-observan-la-realidad-del-hospital-psiquiatrico>

20 Informe de visita al Hospital Psiquiátrico de Asunción, *MNP*, enero de 2022, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/func-startdown/582/>

- Implementar, difundir y utilizar la red de servicios comunitarios y hospitalarios de prevención, atención y reinserción social, en sus diversos niveles, con cobertura nacional. Normar su utilización, según la procedencia a las personas, como requisito previo de acudir al servicio más cercano de su residencia habitual, antes de derivarlas para su atención y hospitalización si lo requieren y reúnen los criterios.
- Dotar de recursos humanos, espacios físicos, dependencias, financiación, programas, entre otros para el funcionamiento de la red sustitutiva al Hospital Psiquiátrico.
- Impulsar la descentralización de modo tal que sea organizada en forma acorde a las necesidades de la salud mental, de la cercanía a la familia y la comunidad, con espacios especiales para pacientes con componentes crónicos y que no sea una repetición de la tradición existente.

En octubre de este año, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recomendó al Estado «prohibir explícitamente en la legislación el aislamiento, la sujeción mecánica, la medicación forzada, la terapia electroconvulsiva, los encierros en celdas individuales y salas de aislamiento, así como los tratamientos forzados en situaciones de crisis»²¹.

Es evidente que la política de salud mental ha fracasado respecto a la desmanicomialización y las acciones de promoción, prevención, rehabilitación y reinserción en todos los niveles del sistema de salud.

TRABAJO SIN INCLUSIÓN Y SIN DIGNIDAD

El pasado 27 de septiembre de 2023, Myrian Acuña²² acudió a una feria de empleos organizada por el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal) y la Municipalidad de Asunción. Al completar la ficha de recolección de datos, se percató de que la ficha no releva si la persona tiene alguna discapacidad²³.

A pesar de los veinte años de la promulgación de la Ley N.º 2479/2004, y su modificatoria Ley N.º 3585, junto a los esfuerzos de las diversas organizaciones de la sociedad civil de y para personas con discapacidad, la cantidad de personas con discapacidad incluidas en el ámbito laboral es baja. Según la Secretaría de la Función Pública (SFP), al mes de septiembre de este año,

21 Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre los informes...*

22 Persona con discapacidad, licenciada en Ciencias de la Comunicación.

23 Al preguntar a las personas si tienen una discapacidad, se pueden brindar todos los apoyos, las adaptaciones o ajustes que se precisan para garantizar acceso y participación en igualdad de condiciones.

solamente 22 de los 177 organismos y entidades del Estado (OEE) cuentan con Plan de Inclusión de Personas con Discapacidad, homologado por la SFP y vigente. Esto resulta alarmante, pues significa que solo el 12% cuenta con un plan.

Del total de las personas con discapacidad incluidas en OEE al mes de septiembre de 2023, se observa en la tabla 1 que, por tipo de vínculo 2.100 personas son de carácter permanente, mientras que 612 son de carácter contratado. En ambos casos, permanente y contratado, las mujeres son de menor cantidad, siendo las mujeres en carácter permanente 854 frente a 1.246 varones y en carácter de contratadas son 176 mujeres frente a 436 varones.

TABLA 1. INCLUSIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN OEE POR SEXO Y TIPO DE VINCULACIÓN

TIPO DE VÍNCULO	MASCULINO	FEMENINO	TOTAL	PORCENTAJE
Permanente	1.246	854	2.100	77,40%
Temporal (contratado)	436	176	612	22,60%
TOTAL	1.682	1.030	2.712	100%

Fuente: Datos de la SFP hasta septiembre de 2023.

La SFP no tiene facultad de sancionar a las instituciones que no cumplen con la cuota del 5% de incorporación de personas con discapacidad que establece la ley. Es necesaria la reglamentación de los tipos de trabajo que pueden desarrollar las personas con discapacidad de acuerdo con las aptitudes que poseen, así como los procesos administrativos a desarrollar con los OEE que incorporan a personas con discapacidad y no dan funciones determinadas y de responsabilidad, lo cual no dignifica el trabajo que se realiza.

Es importante destacar que no existe la promoción para los trabajadores con discapacidad, no se tienen en cuenta las adaptaciones ni los Ajustes Razonables en todo el ejercicio dentro de la carrera civil: ingreso por concurso, permanencia, promoción ni jubilación. Tampoco se tiene en cuenta a las personas con discapacidad a la hora de realizar los ajustes salariales, aunque sean idóneas.

Es preocupante que, a la fecha, el Estado no haya realizado acciones suficientes para dotar de presupuestos ni haya impulsado acciones para promover o erradicar las desigualdades, en particular en el caso de las mujeres con discapacidad y las personas con discapacidad psicosocial o intelectual.

Si bien durante el 2020 el Estado ha dictado la reglamentación de la Ley N.º 4962/2013²⁴ buscando impulsar la inclusión de las personas con discapacidad, hasta la fecha del presente informe, el Ministerio de Economía y Finanzas no ha establecido el procedimiento para el cumplimiento de esta ley.

CONCLUSIONES

La situación de derechos de personas con discapacidad es una muestra de cómo las barreras de todo tipo, la discriminación, las incipientes políticas públicas con enfoque inclusivo, el poco alcance de los planes, la falta de inversión y gestión hacen que el contexto sea adverso y con múltiples factores de riesgos que ubican a la población con discapacidad en desventaja y vulnerabilidad.

Tener una discapacidad en el país implica que las personas y las familias hagan un esfuerzo titánico por acceder a salud, educación y trabajo, por nombrar algunos derechos.

Las leyes siguen siendo expresiones de deseos de un país que pronuncia cambios, pero que su comportamiento es estático, como si las personas con discapacidad fueran ciudadanos y ciudadanas de tercera categoría, o lo peor, como si no existiesen.

RECOMENDACIONES

- Dar cumplimiento efectivo al Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Realizar un relevamiento de datos estadísticos y su publicación y actualización, específico para la población de personas con discapacidad.
- Desarrollar un plan de mejoramiento de la educación inclusiva a partir de una línea de base que permita identificar puntos críticos del proceso e indicadores vinculados al PLANPcD, que permita conocer avances. Establecer lineamientos sobre el rol del docente de apoyo en el marco de las funciones del personal del MEC. Formar al equipo docente y estudiantes en el enfoque de derechos, Diseño Universal para el Aprendizaje y Ajustes Razonables.

24 Ley N.º 4962, que establece beneficios para los empleadores, a los efectos de incentivar la incorporación de personas con discapacidad en el sector privado, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de noviembre de 2023, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1165/establece-beneficios-para-los-empleadores-a-los-efectos-de-incentivar-la-incorporacion-de-personas-con-discapacidad-en-el-sector-privado>

- Transversalizar la perspectiva de discapacidad y de género en leyes y políticas públicas, con la participación real, activa y efectiva de las mujeres y niñas con discapacidad, especialmente en la estrategia nacional para la inclusión financiera.
- Desarrollar acciones que permitan incrementar el apoyo para la inclusión efectiva, real y activa de las mujeres con discapacidad en la vida política y pública.
- Establecer políticas claras contra la discriminación de las mujeres y niñas con discapacidad y mecanismos para la presentación de quejas, su seguimiento, sanción y restauración, en formatos accesibles.
- Desagregar datos de mujeres con discapacidad víctimas de violencia, abuso y feminicidio.
- Diseñar e implementar de manera participativa un programa específico de atención comunitaria, descentralizada a la situación de las personas bajo tratamiento psiquiátrico, con enfoque de derechos, asegurando progresivamente la desinstitucionalización.
- Cumplir con las recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en torno a las intervenciones al Hospital Psiquiátrico de Asunción y del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Establecer mecanismos accesibles de denuncia e investigación para que las personas con discapacidad recluidas en instituciones puedan denunciar los tratos crueles, inhumanos o degradantes, propiciando contar con asistencia jurídica, recursos efectivos, reparaciones para las víctimas, y asegurar la sanción de los autores.
- Establecer el procedimiento para el cumplimiento de la Ley N.º 4962/2013, de incentivo fiscal.
- Aplicar mecanismos efectivos para la aplicación de las sanciones establecidas en la Ley N.º 3585/2008 sobre inclusión laboral de personas con discapacidad a los OEE que la incumplan.

Fátima Morínigo

Educadora de personas con discapacidad y sus familias. Profesora de Educación Escolar Básica. Especialista en Educación Inclusiva, Planificación y Gestión Estratégica y Defensa Internacional de Derechos Humanos. Egresada de la Carrera de Letras por la UNA. Dinamiza el espacio CRI Paraguay (Construyendo Realidades Inclusivas Paraguay), espacio de capacitación e incidencia en derechos humanos e inclusión.

Contacto: fmorinigo1@gmail.com

Fabio Franco Pacuá

Licenciado en Psicología Comunitaria, Universidad Nacional de Asunción. Máster en Atención Integral a Personas con Discapacidad, Universidad Católica de Valencia, España. Certificado en prácticas colaborativas y dialógicas, Enfoque Niñez, Paraguay - Houston Galveston Institute and The Taos Institute, EE. UU. Certificado en facilitación del modelo basado en rutinas, Universidad de Alabama, EE. UU. Especializado en Terapia y Práctica Narrativa, Instituto Narrate, Chile. Con formación en Psicodrama (Paraguay-Argentina) y Desarrollo inclusivo basado en la comunidad (Paraguay-Nicaragua).

Contacto: franco.pacua@gmail.com

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO
DISCRIMINACIÓN HACIA LAS MUJERES

Desigualdad, agudización de la violencia estructural y de género



Estamos ante un escenario de riesgo palpable de graves retrocesos en los derechos a la igualdad y no discriminación, históricamente conquistados y con limitadas posibilidades de avanzar con aquellos derechos postergados, como los referidos a los derechos sexuales, derechos reproductivos y no reproductivos. Se instala un escenario que pasó de los discursos de odio a la acción concreta con la propuesta de leyes y políticas de criminalización para quienes promuevan y eduquen con perspectiva de género.

Palabras claves: *desigualdad, discriminación, retrocesos, criminalización, fundamentalismo.*

Ma. Limpia Díaz O. y Elba Núñez

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA
DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES (CLADEM PARAGUAY)

En este artículo se coloca el foco de manera transversal al contexto electoral vivido en el país en este periodo, teniendo en cuenta que ha influenciado fuertemente en los derechos conquistados por las mujeres, a partir de retrocesos que se proponen en los anteproyectos de ley, como, por ejemplo, el desmantelamiento del mecanismo institucional de género, que ha sido instalado a partir de la histórica lucha de las mujeres organizadas en Paraguay. También se presentan los resultados de la participación política de las mujeres en las recientes elecciones en comparación con el periodo de gobierno anterior. En un segundo y tercer momento se exponen las propuestas legislativas y las políticas sociales de protección que están significando posibilidades de regresión en materia de igualdad de género, fundamentalmente en la educación. Finalmente, se presentan los casos de violencia estructural materializada en la falta de garantía de los derechos de salud sexual y salud reproductiva de las mujeres para evitar más pérdida de vidas y las consecuencias socioeconómicas y culturales que eso genera para las familias y las comunidades.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

AGUDIZACIÓN DE LAS BRECHAS DE DESIGUALDAD DE GÉNERO

El Poder Ejecutivo —responsable de las políticas sociales de protección social, que tiene a la cabeza al presidente Santiago Peña, recientemente elegido— dio señales claras de su posición y convicción neoliberal, respecto al modelo de desarrollo económico y social del país, pues ya en el proceso de traspaso de mando, el nuevo presidente de la República plantea rápidamente el achicamiento del Estado en lo social con la fusión de 35 instituciones públicas que disminuirá a 10 instituciones estatales, según el proyecto de ley «Que regula la organización administrativa del Estado»¹. Entre ellas se halla el Ministerio de la Mujer, el que, a pesar de sus debilidades técnico-presupuestarias, ha implementado medidas destinadas a promover la igualdad de género en el país².

1 «Ejecutivo presenta proyecto de ley de organización administrativa del Estado», *Agencia de Información Paraguaya*, 2 de agosto de 2023, acceso el 22 de noviembre de 2023, <https://www.ip.gov.py/ip/ejecutivo-presenta-proyecto-de-ley-de-organizacion-administrativa-del-estado/>

2 Por ejemplo, en el año 2020 se conformó la Red de Mecanismos de Género, con el objetivo de incidir en la creación de los mecanismos de género, fortalecer los existentes y trabajar de manera coordinada entre las distintas unidades o mecanismos del Poder Ejecutivo («I Reunión de la Red de Mecanismos de género del Poder Ejecutivo», *Ministerio de la Mujer*, acceso el 29 de octubre de 2023, <https://bit.ly/38ltNuj>). La Red se crea como instancia técnica especializada, responsable de impulsar y llevar adelante en sus respectivas instituciones las políticas públicas con perspectiva de género. En el presente año, se realizó el III Encuentro de la Red a fin de planificar acciones prioritarias para el año 2023 en base al IV Plan Nacional de Igualdad 2018/2024 («III Encuentro de la Red de Mecanismos de Género», *Ministerio de la Mujer*, 26 de octubre de 2023, acceso el 29 de octubre de 2023, <https://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/iii-encuentro-de-la-red-de-mecanismos-de-genero-1>

En las últimas tres décadas, el Ministerio de la Mujer, a través de la implementación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (PNIO)—denominado actualmente Plan Nacional de Igualdad (PlANI)—, logró acumular y permear las instituciones públicas centralizadas y descentralizadas con la creación de mecanismos de transversalización de género. En dicho proceso, en el sistema educativo se implementaron: el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (PRIOME), la adopción del Marco Rector de la Educación de la Sexualidad en el año 2009, que han constituido junto con la Política de Salud Reproductiva en el sistema de salud, herramientas de gran importancia para la igualdad, equidad y no discriminación, con una gradual inclusión del enfoque de género en las políticas educativas y de salud reproductiva.

Sin embargo, los grupos fundamentalistas y neoconservadores fueron incursionando y copando instancias estatales, ejerciendo directa injerencia en las políticas públicas³. En Paraguay se han adoptado medidas restrictivas y de prohibición de la enseñanza de la educación sexual integral (ESI) en el sistema educativo, así como la difusión de materiales con perspectiva de género, según la Resolución N.º 29664/2017 del Ministerio de Educación y Ciencias, que prohíbe la difusión y utilización de materiales que hacen referencia a la teoría de género, resolución que continúa vigente⁴.

En su momento hubo diversas estrategias desde el propio Ministerio de Educación y Ciencias⁵ y de instancias articuladas de organizaciones—como la de Igualdad de Género Sí y Familias por la Educación Integral en Paraguay (Feipar)— para revertir la desinformación instalada, pero los intentos fueron infructuosos. No solamente no se ha logrado revertir, sino que se ha iniciado una persecución a directivos y docentes⁶ que se atrevieron a incluir la perspectiva de género en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Al cierre de este informe, la situación se agrava con la implementación de «forma

3 Por ejemplo, a fines del año 2022, padres católicos y evangélicos denominados «profamilia» se integraron a la Mesa Técnica abierta por el MEC ante los cuestionamientos de que el Plan Nacional de Transformación Educativa contenía «ideología de género» («Grupos autodenominados "provida" se ratifican en su postura de excluir a FEIPAR de Mesa Técnica de Padres», *ABC Color*, 19 de abril de 2023, acceso el 29 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/04/19/grupos-autodenominados-pro-vida-se-ratifican-en-su-postura-de-excluir-a-feipar-de-mesa-tecnica-de-padres/>); y, más recientemente, asume como senadora Lizarella Valiente constituyéndose, desde el Parlamento, en la vocera de los grupos con pensamientos radicalmente opuestos a las políticas con perspectiva de género.

4 «MEC no derogará resolución que prohíbe uso y difusión de materiales con "ideología de género"», *ABC Color*, 15 de diciembre de 2022, acceso el 29 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/12/15/mec-no-va-a-derogar-resolucion-que-prohibe-uso-y-difusion-de-materiales-con-ideologia-de-genero/>

5 Respuesta a pedido de suspensión del proceso de Transformación Educativa. PNTE, *Todo lo que necesitas saber sobre la transformación educativa*, acceso el 29 de septiembre de 2023, <https://www.transformacioneducativa.edu.py/pnte2030>

6 Un ejemplo es lo ocurrido con la directora y docente de una escuela de la ciudad de Hernandarias, departamento Alto Paraná, a quien se le ha instruido sumario por Resolución N.º 1233 de 7 de noviembre de 2022, del MEC, https://www.mec.gov.py/cms_v4/documentos/ver_documento/?titulo=1233-2022-ZARATE2. Por Resolución R.D. de fecha 28 de diciembre de 2022, el resultado del sumario es la sanción disciplinaria con la separación del cargo y traslado. Portal Paraguay, 17 de febrero de 2023, Información Pública, acceso 29 de octubre de 2023, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/446357-65687pdf-65.687.pdf>

experimental» en 5 instituciones públicas del país del material denominado «12 Ciencias para la educación de la sexualidad y la afectividad en la escuela y la familia», según lo refiere el propio ministro de Educación⁷.

Para las organizaciones de la sociedad civil y el Movimiento contra la Violencia Sexual hacia Niñas, Niños y Adolescentes, estos materiales únicamente desinforman y su contenido tiene sesgos religiosos, con lo que se corre el riesgo de profundizar la violencia de género y el abuso sexual⁸. Además, están en contra de los artículos constitucionales 24 y 26, que reconocen la libertad religiosa e ideológica, y garantizan la libertad de expresión, la difusión del pensamiento y de la opinión sin censura alguna, excepto las limitaciones que el mismo cuerpo normativo establece.

El Estado debería haber implementado programas de educación integral de la sexualidad, abordado el problema del abuso sexual en niñas y en niños, la prevención del embarazo infantil forzado y de la violencia de género, como lo establece la Carta Magna, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y las observaciones finales y recomendaciones de sus respectivos órganos de monitoreo. La educación integral de la sexualidad es fundamental para empoderar a niñas, niños y adolescentes, sin embargo, está cada vez más cerca su criminalización, con la propuesta de ley que prohíbe la incorporación, promoción, difusión o enseñanza de la perspectiva de género en el marco de la Política Nacional Educativa y la Política Nacional de Niñez y Adolescencia. Este proyecto de ley busca tipificar como crimen, con penas de hasta 10 años, a quien difunda, distribuya ideas o materiales con enfoque de género. Si se trata de funcionarios públicos, propone se aumente la pena carcelaria a 15 años y también para autoridades que consientan estos contenidos. Tal como se mencionó, esto atentaría contra la libertad de expresión establecida en la Constitución Nacional.

La educación integral de la sexualidad, desde una perspectiva de género, está directamente vinculada a la prevención de la violencia de género. El Estado debería impulsar de manera eficiente la implementación de políticas integrales de prevención y atención a la violencia de género, lo cual implica promover la igualdad de género en todos los ámbitos, fomentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones, y combatir la discriminación y el sexismo en todas sus formas.

7 «El Gobierno ya aplica la educación sexual con sesgo religioso en cinco escuelas públicas», *La Política Online*, 24 de octubre de 2023, acceso el 29 de octubre de 2023, <https://www.lapoliticaonline.com/paraguay/politica-py/gobierno-ya-utiliza-materiales-de-educacion-sexual-con-sesgo-religioso-de-manera-experimental-en-cinco-colegios-publicos-del-pais/>

8 «Suman voces contra material del MEC con desinformación y sesgo religioso», *Última Hora*, 26 de octubre de 2023, acceso el 29 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/suman-voces-contra-material-del-mec-con-desinformacion-y-sesgo-religioso>

En el ámbito de la salud, si bien no se ha tenido la misma injerencia fundamentalista que se tuvo en educación, aún persisten importantes deudas del Estado para la garantía en el acceso equitativo y universal a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad y no discriminación para las mujeres indígenas, personas LGTBIQ+ y personas con discapacidad. Esto incluye la disponibilidad de métodos anticonceptivos, el respeto a los conocimientos y saberes de las mujeres indígenas, la atención prenatal y posnatal de calidad, el acceso a pruebas y tratamientos de enfermedades de transmisión sexual y los tratamientos hormonales de las personas trans. El aborto es un capítulo especial respecto a la deuda del Estado con las mujeres a quienes se les sigue negando el derecho a decidir sobre sus cuerpos, debido a su penalización⁹. En la coyuntura actual, difícilmente existan condiciones para el debate en el Congreso, a pesar de que estas leyes restrictivas de acceso al aborto violan los derechos reproductivos y no reproductivos. En todos los casos, es esencial garantizar la confidencialidad y la privacidad en estos servicios.

PERSPECTIVAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO A PARTIR DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Los resultados de las elecciones nacionales del 2023 se caracterizaron por el copamiento de las esferas de poder por parte de la Asociación Nacional Republicana (ANR) - Partido Colorado¹⁰, específicamente de una facción política con fuerte composición de grupos fundamentalistas que hoy se encuentran liderando iniciativas legislativas con aceleradas estrategias de acción. Estos apuntan, por un lado, a criminalizar la enseñanza del enfoque de género en el sistema educativo con proyectos de ley presentados y, por el otro, a modificar el mecanismo institucional de género vigente, fusionando con los Ministerios de la Niñez y la Adolescencia, el de la Juventud y la Secretaría Nacional de Personas con Discapacidad, para convertirlo en un Ministerio de la Familia¹¹.

El escenario de la representación política de las mujeres se presenta con mucha complejidad. El informe preliminar de la Misión de Observación

9 Artículo 349: «La mujer que causare su aborto por cualquier medio empleado por ella o por un tercero con su consentimiento, será castigada con penitenciaría de quince a treinta meses». Ley N.º 1160/1997 «Código Penal», Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación, acceso el 29 de octubre de 2023, <https://www.bacn.gov.py/archivos/3497/20150629143942.pdf>

10 En la Cámara de Senadores de 45 senadores(as), 23 son de la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el resto de los demás partidos suman 22. «Titular del Congreso Nacional participó al acto de proclamación de nuevas autoridades», Honorable Cámara de Senadores, 30 de mayo de 2023, acceso el 3 de octubre de 2023, <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/11539-titular-del-congreso-nacional-participo-al-acto-de-proclamacion-de-nuevas-autoridades-2023-05-30-17-44-21>. En la Cámara de Diputados, 48 diputados(as) pertenecen a la ANR de un total de 80 que conforman dicho colegiado. Honorable Cámara de Diputados, *Diputados por departamento*, acceso el 3 de octubre de 2023, <https://www.diputados.gov.py/index.php/diputados-nacionales/diputados-por-departamento-periodo-2023-2028>

11 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 30 de octubre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/128543>

Electoral de la OEA (MOE) con respecto a las últimas elecciones nacionales afirma que el Paraguay tiene una de las tasas más bajas de representación política de las mujeres en América Latina. El análisis que realiza este organismo es que, a pesar del aparente avance, la Ley N.º 6318/2019¹² —que establece modificaciones al Código Electoral respecto al desbloqueo de la lista de candidaturas— no facilita la participación de las mujeres, lo cual se ve reflejado en los resultados finales de las recientes elecciones de 2023.

Con el desbloqueo de las listas creció la competencia al interior de los partidos y se incrementó el costo para cada candidato o candidata, siendo que deben financiar sus propias campañas preelectorales. Estos aspectos van en detrimento de las mujeres, quienes en las estructuras partidarias siempre están en desventaja porque tienen menor representación y están desprovistas de autonomía económica. Cabe agregar la existencia de una estructura de poder en el sistema electoral y al interior de los partidos o movimientos preparada por y para los hombres, ante la cual las mujeres deben anteponer un esfuerzo mayor para posicionarse y enfrentar demasiados obstáculos para tan solo llegar a ser aceptadas como candidatas. Esto se puede constatar mediante los diversos casos de violencia política contra las mujeres, que ha sido la nota cotidiana en el contexto electoral. A partir de lo observado, la MOE ha realizado recomendaciones concretas para visibilizar la problemática e ir avanzando hacia una participación sustancial de las mujeres en los poderes políticos¹³.

Los datos actuales hablan de un ligero aumento de mujeres electas en comparación con las elecciones nacionales del periodo anterior. Entre 2018 y 2023 fueron electas 8/11 senadoras, 12/18 diputadas y 0/2 gobernadoras¹⁴, respectivamente. El Congreso actual está integrado por 24% de senadoras (11/34), 23% de diputadas (18/62), y las Gobernaciones cuentan con un 12% de mujeres (2/15).

Sin embargo, el acceso de las mujeres a un espacio de poder no garantiza avances en la normativa, en las políticas sociales o acciones hacia la igualdad y no discriminación. Deben tener enfoque de derechos humanos y de género, a fin de impulsar y(o) acompañar las transformaciones en las relaciones sociales, hacia una sociedad más justa para las mujeres y, especialmente, para aquellas en situación de vulnerabilidad por su condición socioeconómica, identidad étnico-racial, identidad de género, edad, discapacidad, etc.

12 Ley N.º 6318/2019, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 30 de septiembre de 2023, <https://www.bacn.gov.py/archivos/8850/Ley+6318.pdf>

13 OEA, *Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Paraguay*, 2 de mayo de 2023, acceso el 30 de septiembre de 2023, <https://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar-Paraguay-2023.pdf>

14 OEA, *Informe preliminar...*

En ese sentido, las mujeres políticas que se mantuvieron coherentes en todo momento, con la defensa de los derechos humanos en general y de las mujeres en particular, han sido la senadora Esperanza Martínez, única electa de la concertación Frente Guasu, tercera fuerza partidaria en anteriores elecciones y la diputada Johana Ortega, excandidata a la Intendencia de Asunción, que se dio a conocer por sus fuertes y fundadas críticas a la malversación de los recursos del municipio de la capital, quien accede a la banca de la Cámara de Diputados. Ambas mujeres, si bien no tendrán la fuerza opositora, representan una esperanza frente a lo que se instala en ambas cámaras del Poder Legislativo, que son grupos conservadores y fundamentalistas.

DE AVANCES A RETROCESOS EN MATERIA LEGISLATIVA

Ante la asunción de los(as) parlamentarios(as) electos(as) para el Congreso Nacional y el gobierno, rápidamente se presentaron proyectos de ley que buscan derribar más de 60 años de históricas luchas y conquistas de derechos para las mujeres. Incluso, el gobierno saliente del presidente Mario Abdo Benítez, a menos de 15 días de culminar su periodo, el 31 de julio de 2023, presenta un proyecto de ley «Que regula la organización administrativa del Estado»¹⁵ y que en el artículo 51 propone la fusión de instituciones públicas, entre las que se encuentra aglutinar al Ministerio de la Mujer, al Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, a la Secretaría Nacional de la Juventud y a la Secretaría Nacional de los Derechos Humanos de la Personas con Discapacidad (inciso 3); todas instituciones conquistadas por la intensa e histórica lucha de la sociedad civil organizada. Aunque en este proyecto no se menciona cuál sería la denominación de la entidad que aglutinará a las mencionadas instituciones, la tendencia es al nombre de Ministerio de la Familia¹⁶.

Al momento de la elaboración del presente informe, este proyecto se encuentra en proceso de tratamiento, por ende, es potencialmente un riesgo la pérdida de la gran conquista de institucionalización de políticas de igualdad género en Paraguay, que ha sido resultado de la incidencia de organizaciones de mujeres y feministas, creándose en el año 1992 la Secretaría de la Mujer (Ley N.º 34), la que posteriormente en el año 2012 es elevada al rango de Ministerio de la Mujer (Ley N.º 4675).

Por tanto, en el ámbito legislativo, durante el periodo de este informe las mujeres se enfrentan al desafío de proteger los derechos ya obtenidos y avanzar en la igualdad y la no discriminación. En este contexto, los derechos

15 *Ibidem* 11.

16 «Santi Peña plantea crear el Ministerio de la Familia para defenderla como "política pública"», *ABC Color*, 7 de julio de 2023, acceso el 30 de septiembre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/07/07/santi-pena-plantea-crear-el-ministerio-de-la-familia-para-defenderla-como-politica-publica/>

sexuales y reproductivos, así como los derechos de las personas LGTBIQ+ y el derecho al aborto se convierten en temas normativos y de políticas sociales cruciales. Estos derechos son percibidos como amenazas por los sectores conservadores y fundamentalistas, quienes se presentan como defensores de «la familia» y «la vida» y encuentran apoyo en una sociedad con acceso limitado a información y fuertes influencias religiosas.

El contexto eleccionario hizo que se intensificara la intención de desmantelamiento de todo lo logrado, cuando un sector político ha utilizado como discurso de su campaña partidaria la «defensa de la familia» y contra la «ideología de género», atacando fuertemente al Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE) en Paraguay y a la cooperación de la Unión Europea, que financia el PNTE. A través de sus representantes en el Congreso, en el mes de noviembre de 2022 propusieron un proyecto de ley «Que deroga la vigencia de la Ley 6659/20 que aprueba el Convenio de financiación entre la Unión Europea y la República del Paraguay para el Programa de Apoyo a la Transformación del Sistema Educativo en Paraguay»¹⁷. Este proyecto de ley siguió su trámite con silencios por momentos y era reflotado cuando era necesario para los intereses eleccionarios, sin ninguna consideración hacia las consecuencias sociales que esto ocasiona a niños y niñas en el plazo inmediato, porque afectaba la alimentación escolar y, a mediano y largo plazo, la educación de calidad que se pretendía, a pesar de que para sectores críticos al PNTE tampoco representaba la panacea transformadora de la educación en el país que viene de 30 años de reforma, con resultados preocupantes.

Como parte de la intensidad en los ataques a los derechos humanos de las mujeres, buscando posicionarse, un sector del Senado perteneciente al oficialismo sigue con la misma intención de sacar rédito de la mentada «ideología de género», con proyectos de ley presentados para prohibir su uso en las instituciones educativas. El 6 de julio de 2023 presentan el proyecto de ley «Por el cual se prohíbe la promoción, fomento o enseñanza de la ideología de género en las instituciones educativas del país» que aún se encuentra en trámite en el Parlamento Nacional. Actualmente tiene dictamen de la Comisión de Familia, Niñez, Adolescencia y Juventud, que pretende modificar el proyecto de ley con una precisión más preocupante aún, porque se plantea la prohibición de la incorporación, promoción, difusión o enseñanza de la perspectiva de género en el marco de la Política Nacional Educativa y la Política Nacional de Niñez y Adolescencia¹⁸. Contrariamente, el 29 de agosto de 2023, ante la ola de feminicidios en el país, un rejunte de senadores(as) de la oposición, pero incluidos también del oficialismo, como el líder de la banca oficialista, senador Basilio Gustavo Núñez y la senadora Regina Lizarella

17 «Ficha Técnica del Proyecto de Ley», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 30 de octubre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/127085>

18 «Ficha técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/128370>

Valiente Cabrera, vocera de los grupos denominados «provida y profamilia», presentan el proyecto de ley «Que declara emergencia social ante la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes y establece mecanismos urgentes de prevención, promoviendo cambios culturales, a través de talleres y campañas de concientización de *igualdad de género* entre hombres y mujeres»¹⁹. El mencionado proyecto de ley se encuentra con media sanción y con modificaciones en cuanto a los términos igualdad de género. La palabra género es reemplazada una vez más por igualdad/desigualdad entre hombres y mujeres, quedando la denominación de proyecto de ley «De emergencia social ante la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes y refuerza estrategias tendientes a promover el cambio de patrones socioculturales que sostienen la desigualdad entre hombres y mujeres» con voto en contra de Núñez y Valiente.

Esto trajo como consecuencia que proyectos de ley en materia de despenalización del aborto, los derechos sexuales y derechos reproductivos y la ley contra toda forma de discriminación quedaran postergados a pesar de las recomendaciones finales del Comité de la CEDAW y otros comités de derechos humanos. Asimismo, corrieron la misma suerte iniciativas legales para el reconocimiento y la protección de los derechos humanos de las personas trans, presentadas en el mes de mayo de 2023²⁰; otro proyecto que propone la creación de canales seguros de atención, despacho y seguimiento de denuncias de acoso laboral, que afecta mayoritariamente a las mujeres²¹, presentado el 28 de junio de 2023; y el que propone la realización de una campaña permanente de difusión masiva, a nivel nacional, de prevención y disminución de la discriminación y violencia en las instituciones públicas, privadas y subvencionadas, presentado el 23 de agosto de 2023²². Estos proyectos no han sido retomados desde el mes de junio, a excepción del último mencionado, que en la primera comisión que fue tratada, el dictamen fue de rechazo.

En el orden de los instrumentos internacionales, aún el Estado paraguayo se encuentra en mora en la presentación del informe ante el comité de la CEDAW, específicamente debía haber presentado su informe en noviembre del 2020. En el diálogo mantenido entre el Alto Comisionado de Naciones Unidas y las organizaciones de defensa de derechos humanos de las mujeres, se planteó la pregunta sobre qué estrategias de incidencia se pueden utilizar para que el Estado paraguayo respete la obligación de presentar su informe

19 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/128964>

20 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/128194>

21 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/128322>

22 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 23 de noviembre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/128736>

de cumplimiento de la CEDAW. Este es uno de los desafíos de articulación de estrategias para las organizaciones de la sociedad civil.

CASOS OCURRIDOS EN 2023

La desigualdad y discriminación de género encuentran su manifestación más extrema en la violencia de género que ha ocasionado la muerte de mujeres indígenas, niñas y personas LGTBIQ+ debido a la falta de medidas efectivas de protección por parte del Estado paraguayo.

MUERTE DE MUJERES INDÍGENAS

En comparación con las de otros grupos, las mujeres indígenas tienen los índices de mortalidad más elevados durante el proceso de embarazo y parto, tal como lo señala el UNFPA²³. Dos casos de muertes de mujeres indígenas en menos de un mes revelan la situación y lo más grave aún se registró en el propio centro asistencial.

- **Silvia López.** Embarazada de 42 años, la líder indígena del pueblo mbya guaraní, perteneciente a la comunidad Takuara'i, ubicada en Yasy Cañy (Canindeyú), falleció el 26 de agosto del 2023 en el Hospital Distrital de Curuguaty, dejando cuatro hijos huérfanos²⁴. Las organizaciones de mujeres de la Conamuri han exigido al Ministerio Público a que abra una investigación fiscal²⁵ por una supuesta negligencia médica luego de la cirugía de ovarios con las consecuentes complicaciones²⁶.
- **Norma Recalde.** El fallecimiento de esta mujer enxet de 33 años, de la comunidad de Kurupayty en San Fernando, ubicada a 50 kilómetros de Pozo Colorado, ocurrió en la Unidad de Salud de la Familia (USF) por complicaciones de su embarazo y la falta de una ambulancia para su traslado oportuno. Debido al grave estado de Norma, el líder indígena Gabriel Fernández exigió a las autoridades del Hospital Regional de Presidente Hayes la provisión de la ambulancia para el traslado urgente de la paciente a un centro asistencial. En lugar de asegurar la respuesta, el director de este hospital justificó la falta de una ambulancia y respon-

23 «Hoja informativa: Salud y mortalidad materna de las mujeres indígenas», UNPFA, UNICEF, UN Women, acceso el 2 de octubre de 2023, https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/factsheet_v20_Spanish.pdf

24 «Exigen justicia por muerte de lideresa indígena en Hospital de Curuguaty», *Última Hora*, 29 de agosto de 2023, acceso el 2 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/exigen-justicia-por-muerte-de-lideresa-indigena-en-hospital-de-curuguaty>

25 «Lideresa indígena fallece en el Hospital de Curuguaty», Conamuri, 28 de agosto de 2023, acceso el 2 de octubre de 2023, <https://www.conamuri.org.py/lideresa-indigena-fallece-en-el-hospital-de-curuguaty/>

26 «Atribuyen a negligencia médica fallecimiento de mujer indígena», *Última Hora*, 30 de agosto de 2023, acceso el 2 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/atribuyen-a-negligencia-medica-fallecimiento-de-mujer-indigena/>

sabilizó de la llegada tardía de la paciente a la USE. La ambulancia llegó muy tarde y Norma Recalde falleció dejando a cuatro hijos huérfanos. A raíz de esta situación, los líderes indígenas se reunieron el 30 de septiembre con autoridades del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en la comunidad de Makxawaya, en cuya oportunidad denunciaron la falta de atención médica en la comunidad, solicitaron el cambio del director y anunciaron una movilización el 12 de octubre de 2023.

Estos casos ejemplifican la preocupante realidad de la mortalidad materna indígena y la falta de acceso oportuno a atención médica adecuada que enfrentan y la desprotección de sus derechos fundamentales y, en particular, de su derecho a la salud.

VIOLENCIA OBSTÉTRICA

Una enorme pérdida para el movimiento de derechos humanos y el movimiento feminista fue la muerte de Melanie Patricia Vega Vera, abogada, feminista, luchadora social y activista por los derechos sexuales, reproductivos y no reproductivos de las mujeres. Mel fue víctima de violencia obstétrica en varios hospitales públicos adonde acudió entre los meses de febrero y septiembre a realizarse los controles prenatales y asistencia obstétrica²⁷.

En uno de los tantos episodios de violencia obstétrica, una enfermera no identificada del Hospital San Pablo le interpeló sobre por qué a su edad (37 años) y viendo la cantidad de hijos que había tenido no había realizado la planificación familiar, desconociendo su derecho a decidir sobre su maternidad y a no ser objeto de discriminación por ese motivo. Este episodio le indignó a Mel y exigió la identificación de la enfermera que había ejercido la violencia y que el hospital tomara medidas para evitar que se repita, pero no tuvo respuesta alguna. Cuando fue al Hospital de Trinidad en busca de atención, le negaron asistencia con la excusa de ser un embarazo de riesgo.

Debido a la falta de gratuidad de la asistencia médica en Paraguay, se trasladó hasta el Hospital Dr. Cruz Felipe Arnedo de la ciudad de Clorinda (Argentina), donde habría sufrido una presunta negligencia médica durante la cesárea, a raíz del cual la trasladaron de urgencia al Hospital Central de Formosa, donde murió luego de una intervención quirúrgica. Con la colaboración de mujeres de organizaciones feministas de Formosa se obtuvo el apoyo de la Secretaría de Repatriados para traer el cuerpo de Mel para ser sepultada en el cementerio de la Recoleta de Asunción.

27 Relato recuperado por Cinthia Noemí Aquino, integrante de CDD Paraguay, Melisa Platz exintegrante de Femiunida Paraguay, de las conversaciones e intercambios mantenidos con Melanie.

La niña nació en buenas condiciones en Clorinda, pero no permitieron que sea inscrita con el nombre que su madre había elegido para ella. La familia de Mel denunció este hecho y la violencia sufrida por ella ante el Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del país vecino. Se logró que se subsane lo referido al nombre de la recién nacida, pero aún no realizó una denuncia formal referente a la violencia de la que fue víctima Mel. Mientras tanto, una articulación de feministas denominada «Justicia para Mel» se está gestando en busca de justicia y no impunidad de la violencia obstétrica de la que fue objeto Mel y de la que siguen siendo víctimas numerosas mujeres en Paraguay.

Estos casos, incluidos los mencionados de muertes de mujeres indígenas, revelan un patrón de violación de derechos de las mujeres y la manera como opera la discriminación. Concretamente, muestran un patrón de violencia obstétrica que sufren las mujeres en etapa de gestación que acuden a los centros asistenciales públicos y privados y evidencian la necesidad urgente de investigar estos hechos, individualizar a los responsables, reparar los daños causados y ofrecer garantías de no repetición.

CONCLUSIONES

El mecanismo institucional que implementa la política social de igualdad de género y no discriminación, que ha tenido avances a lo largo de los últimos 30 años, corre riesgo real de ser absorbido, junto con otras instituciones públicas. Esto agravará su debilitamiento institucional para cumplir con su rol de rectoría para todas las mujeres del país, principalmente para las que están en condiciones de vulnerabilidad por ser indígenas, campesinas, pertenecientes a sectores urbano-populares, afrodescendientes, trabajadoras en condiciones de explotación, lesbianas, trans, privadas de libertad, quienes se verán afectadas en la garantía de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como civiles y políticos.

La participación política de las mujeres, si bien ha sido de calidad, requiere de medidas para allanar los obstáculos que se visibilizan a partir de la implementación de la ley que desbloquea las candidaturas («listas sábanas»). Se cuenta con diagnósticos preliminares arrojados por la misión de observación de la OEA respecto a la desigualdad de género para la participación política de las mujeres, a ser tenidos en cuenta en la propuesta de políticas para la igualdad de género.

La educación integral de la sexualidad que, desde una perspectiva de género está directamente vinculada a hacer efectiva la prevención de la violencia

de género en todas sus formas, no solamente está siendo censurada, sino también criminalizada por sectores conservadores y fundamentalistas que están en el poder político, donde se definen las leyes y políticas públicas. El Estado requiere retomar su rumbo en la garantía de los derechos humanos para las mujeres, con el cumplimiento de lo establecido en la Constitución de la República del Paraguay y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, continuando con la implementación de políticas integrales de prevención y atención a la violencia de género, que implica promover la igualdad de género en todos los ámbitos y para todas las mujeres.

RECOMENDACIONES

- Fortalecer el Ministerio de la Mujer y sus mecanismos institucionales de género en los tres poderes del Estado, con los recursos presupuestarios y profesionales requeridos, aumentando su capacidad de gestión para abarcar a poblaciones de mujeres, que hasta el momento han sido escasamente incluidas en acciones concretas para que apunten a eliminar la desigualdad y discriminación por razones de género.
- Desestimar y archivar el proyecto de ley «Por el cual se prohíbe la incorporación, promoción, difusión o enseñanza de la perspectiva de género en el marco de la política nacional educativa y la política nacional de niñez y adolescencia», que apunta a criminalizar, no solo a defensoras y feministas, sino también a servidoras(as) públicas, que formen desde una perspectiva de género.
- Asegurar la inclusión del enfoque de género de género en el proyecto de ley «De emergencia social ante la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes y refuerza estrategias tendientes a promover el cambio de patrones socioculturales que sostienen la desigualdad entre hombres y mujeres» y asegurar la participación efectiva de las organizaciones de mujeres a través de audiencias públicas de consulta.
- Presentar el informe país que adeuda el Estado paraguayo al Comité de la CEDAW, desde el año 2020, a fin de cumplir con lo establecido en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificado por Ley N.º 1215/1986.
- Derogar la Resolución ministerial N.º 29664, de fecha 5 de octubre de 2017, firmada por el exministro de Educación Enrique Riera Escudero, que prohíbe el enfoque de género en el sistema educativo y asegurar el diseño e implementación de programas de educación integral de la sexualidad en el sistema educativo, para prevenir el abuso sexual en niñas, niños y

adolescentes, el embarazo infantil forzado, el embarazo adolescente, la violencia de género, y prevenir la discriminación con procesos de empoderamiento de las niñas y adolescentes.

- Promover una ley en materia de derechos reproductivos que proteja la maternidad con perspectiva de género, perspectiva intercultural y territorial, así como también considerar las interseccionalidades.
- Asegurar el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a ampliar la cobertura y la calidad de la atención en salud sexual, salud reproductiva y no reproductiva, con respeto a la cultura de los pueblos originarios, campesinas y mujeres trabajadoras y de sectores urbano-populares, víctimas de la violencia institucional y estructural del sistema de salud.
- Diseñar e implementar políticas públicas efectivas para garantizar que las mujeres indígenas tengan acceso a servicios de atención médica de calidad y oportunos, sin discriminación. Esto incluye asegurar la disponibilidad de ambulancias en áreas remotas y mejorar la respuesta ante emergencias médicas y eliminar las barreras que enfrentan las mujeres indígenas en la búsqueda de atención médica.

Ma. Limpia Díaz O.

Magister 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 del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem Paraguay) y de Católicas por el Derecho a Decidir (CDD Paraguay).

Contacto: mlimpia@gmail.com

Elba Núñez

Feminista y defensora de derechos humanos, integrante del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem Paraguay). Magister en Ciencias políticas. Especialista en políticas sociales. Diplomada en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Trabajadora social y abogada, investigadora, docente universitaria de grado y posgrado.

Contacto: enunez.py@gmail.com

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO
DISCRIMINACIÓN HACIA LAS MUJERES

Militando desigualdad mediante políticas públicas insuficientes e injerencias antiderechos



La igualdad entre hombres y mujeres y el principio de no discriminación se encuentran establecidos en la Constitución, colocando al Estado paraguayo como responsable de remover obstáculos, crear mecanismos y establecer protecciones. Sin embargo, ni esto ni los planes y tratados suscritos por el Estado han sido suficientes para lograr la igualdad sustantiva. La falta de políticas públicas específicas para las mujeres, la débil institucionalidad de los mecanismos de género y las injerencias de los sectores antiderechos continúan perpetuando la discriminación y la exclusión.

Palabras claves: *mujeres, igualdad, no discriminación, políticas públicas, institucionalidad.*

**Miyuki Shimanaka De Bavay, Julieta Gamarra
y Marcia González**

KUÑA RÓGA – UNIVERSITARIAS FEMINISTAS DE ITAPÚA

En este artículo se presenta un análisis sobre la situación de la institucionalidad de género y la existencia, eficacia o falta de políticas públicas de igualdad orientadas a garantizar los derechos de las mujeres. Además, se realiza una reflexión sobre el impacto que genera sobre estos temas el avance de los sectores antiderechos con sus agendas antigénero. Por otro lado, también se hace un recuento de los esfuerzos que se están realizando localmente desde las organizaciones feministas y proderechos humanos en diferentes puntos del país para contrarrestar estos desafíos nacionales.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

IGUALDAD DE GÉNERO BAJO CONSTANTE AMENAZA

Las políticas públicas y, en este caso puntual, las políticas públicas con perspectiva de género tienen una especial relevancia en el contexto del derecho a la igualdad. Aunque la Constitución reconoce este derecho, su cumplimiento efectivo se ve afectado de manera seria por diversos aspectos que se han agudizado y asentado tanto política como culturalmente en el 2023. Esto, bajo el incentivo de la última campaña electoral llevada a cabo por la Asociación Nacional Republicana (ANR)¹ y consecutivas elecciones de gobiernos² que, lejos de abordar la igualdad y no discriminación como elementos fundamentales, se han valido de sus plataformas políticas para utilizar a su favor la desinformación que se ha propiciado en los últimos años alrededor de la perspectiva de género³.

Además, una débil institucionalidad del Ministerio de la Mujer (MinMujer), la supresión de comunidades diversas en las propuestas electorales, y las deudas legislativas y sociales que continúan sin resolverse —como la falta de educación sexual integral y de una ley contra toda forma de discriminación— se encuentran constantemente amenazando el acceso a la igualdad y no discriminación⁴. No es ninguna novedad que los derechos fundamentales empiecen por conquistarse desde abajo, pero sí es clave resaltar el contradictorio compromiso que aparentemente tienen quienes detentan el poder político para no permitir su avance.

1 Jazmín Acuña y Josué Congo, «La desinformación como arma de disputa electoral», en *Ruido: El régimen de desinformación en las elecciones 2023 de Paraguay*, primer libro de la serie Infocracia, Jazmín Acuña (ed.). (Asunción: La Precisa, 2023), 67-119, <https://elsurti.com/wp-content/uploads/2023/08/RUIDO-LaPrecisa-Infocracia-1.pdf>.

2 Pelao Carvallo, «Elecciones generales Paraguay 2023. Descoloradizar Paraguay, cerrar el ciclo histórico del Estado Colorado». CLACSO, 25 de abril de 2023, <https://www.clacso.org/elecciones-generales-paraguay-2023-descoloradizar-paraguay-cerrar-el-ciclo-historico-del-estado-colorado/>

3 Maricarmen Sequera, «La desinformación. Desafíos en el contexto electoral en Paraguay», *TEDIC*, 15 de junio de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.tedic.org/la-desinformacion-desafios-en-el-contexto-electoral-en-paraguay/>

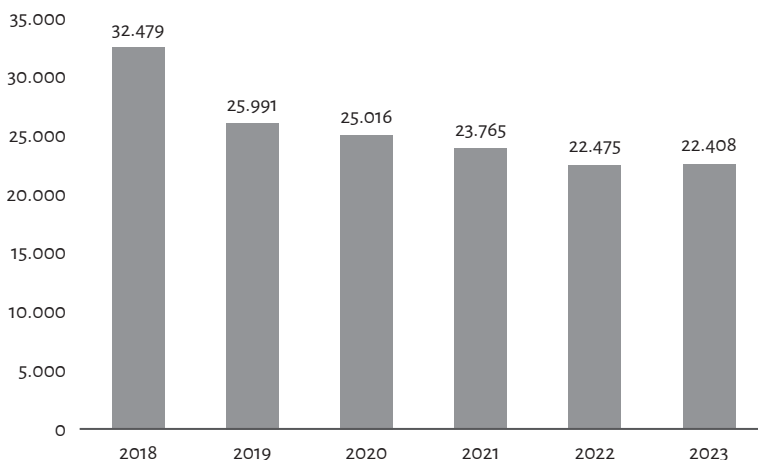
4 Melody Brizuela y María Limpia Díaz, «(Des)igualdad ante los débiles mecanismos institucionales de género», en *Derechos Humanos Paraguay 2022* (Asunción: Codehupy, 2022), 131-140.

MINMUJER: BUENAS INTENCIONES SOLO EN PAPEL

El Ministerio de la Mujer es el órgano rector en materia de políticas públicas de igualdad⁵, además de ser el encargado de velar por el cumplimiento del ODS 5 – Igualdad de género. En su plan de acción para el año 2023, entre sus metas estuvo el fortalecimiento institucional de los mecanismos de género. A través de su Viceministerio de Igualdad y no Discriminación, el MinMujer se compromete a impulsar la transversalización de la perspectiva de género en todos los ámbitos de su competencia, así como a diseñar políticas y estrategias que garanticen la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación hacia las mismas. Pero, hasta el momento, las intenciones han quedado solamente en papel, mientras que la cultura de la discriminación y desigualdad continúa diariamente latente.

Desde 2018 a 2022 se fue dando un descenso gradual en la asignación presupuestaria para el Ministerio de la Mujer⁶, y el 2023 no fue la excepción, con una reducción de alrededor de 65 millones de guaraníes.

**GRÁFICO 1. PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE LA MUJER.
AÑOS 2018-2023 (EN MILLONES DE GUARANÍES)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por el Portal de Acceso a la Información Pública⁷.

5 «¿Cuál es la función del Ministerio de la Mujer?», *Ministerio de la Mujer*, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/cual-es-la-funcion-del-ministerio-de-la-mujer>

6 Myrian González Vera, «Tiempo de medir las políticas públicas de violencia basada en género», en *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (Asunción: Codehupy, 2022), 87-105.

7 «Solicitud #74874. Presupuesto del Ministerio de la Mujer», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/74874>

A su vez, el Ministerio de la Mujer es un ente altamente centralizado y con escasa presencia institucional en el interior del país. Actualmente cuenta con apenas cuatro filiales, ubicadas en los departamentos de Alto Paraná, Amambay, Boquerón y Canindeyú. Así, las Secretarías de la Mujer municipales y departamentales se constituyen en las instituciones más al alcance de las mujeres. Entre sus funciones, se pueden citar principalmente la coordinación y el seguimiento de planes, acciones y programas para institucionalizar la perspectiva de igualdad entre hombres y mujeres, y los derechos humanos de las mujeres, además de la impulsión de políticas de igualdad departamentales y locales. Otra de las funciones clave de estas secretarías es la de articular apoyos y comunicación entre sí y otras instituciones gubernamentales locales y departamentales, como así también con el Ministerio de la Mujer⁸.

El Ministerio de la Mujer cuenta con planes y programas adecuados, pero son escasamente aplicados. Es urgente la asignación de un mayor presupuesto para garantizar la efectividad de su labor y su fortalecimiento institucional en todo el país, no solo en la capital. Asimismo, es importante garantizar su autonomía, libre de injerencias de sectores antiderechos que puedan entorpecer o sabotear sus objetivos.

LAS PERSONAS POLÍTICAMENTE INVISIBLES

Las últimas campañas electorales han dejado en claro que ni las mujeres ni las disidencias forman parte de las agendas políticas. A pesar del avance en materia de representatividad logrado en las candidaturas, las mujeres no han tenido presencia significativa en las propuestas o líneas de acción de candidatos y candidatas. Al mismo tiempo, hay comunidades enteras que no se han visto reflejadas en las campañas electorales, como la comunidad LGBTQ+, las trabajadoras sexuales, las trabajadoras domésticas, las personas con discapacidades y las infancias como sujetos plenos de derecho. Otras, sin embargo, continúan siendo tratadas desde una mirada paternalista y colonial. Tal es el caso de las comunidades indígenas, sin verdaderos proyectos políticos específicos que respondan a sus intereses y protección, especialmente de sus niñas, niños y mujeres.

Esto podría indicar dos situaciones igualmente preocupantes: no hay personas representantes de estos grupos en espacios como partidos o movimientos políticos, o sus necesidades y demandas son invisibilizadas y suprimidas, primeramente, dentro de los partidos o movimientos y, consecuentemente, en los planes de gobierno. Ergo, los mecanismos democráticos son los que perpetúan la desigualdad y discriminación desde lo comunitario. Aunque se haya visto cómo estos temas han permeado la arena política, y aunque haya

⁸ Ministerio de la Mujer, *Manual de funciones de las Secretarías de la Mujer de Gobernaciones y Municipalidades*, octubre 22, https://www.mujer.gov.py/index.php/download_file/view_inline/12727

habido candidatas y candidatos cercanos a estas comunidades, quedará un largo trecho hacia una verdadera representatividad y un compromiso con la democracia mientras estos grupos no sean nombrados ni involucrados en el trabajo. Lo que no se nombra, lo que no se representa, no existe.

Por ejemplo, la ausencia de una ley contra toda forma de discriminación contribuye a la desprotección de las mujeres del colectivo LGBTIQ+. La discriminación, la exclusión, la violencia y las trabas en el acceso a la justicia son las principales barreras que enfrenta este grupo⁹. También se puede mencionar la situación de las mujeres con discapacidad, que carecen de protecciones específicas contra la violencia y políticas de inclusión financiera, por mencionar algunas¹⁰.

Previsiblemente, las últimas elecciones generales, desarrolladas en abril del 2023, dejaron como resultado una mayor injerencia de sectores fundamentalistas en los espacios de toma de decisión. Esto, a menos de un año de los comicios, ya repercute de manera preocupante en el avance de los derechos de las mujeres, e incluso poniendo sobre la mesa la posibilidad de un franco retroceso¹¹.

¿POR QUÉ «LOS ÚTEROS SE FUERON»¹² DE PARAGUAY?: DEUDAS LEGISLATIVAS Y SOCIALES

La Comisión de Niñez, Adolescencia y Juventud del Senado ha analizado en el mes de julio del presente año un controvertido proyecto de ley que busca prohibir la enseñanza de la perspectiva de género en las instituciones educativas del país. El proyecto, presentado por un grupo de senadores (Natalicio Chase, Carlos Giménez, Gustavo Leite, Orlando Penner y Lizarella Valiente), argumenta que esta prohibición es necesaria para «proteger a los niños, niñas y adolescentes»¹³.

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

10 Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados del Paraguay*, 17 de octubre del 2023, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CRPD%2FC%2FPRY%2FCO%2F2-3&Lang=en

11 Juliana Quintana, «Nuevo gobierno de Paraguay promete combatir la ideología de género y quitar ayudas sociales a las infancias», *Agencia Presentes*, 14 de agosto de 2023, acceso el 17 de octubre de 2023, <https://agenciapresentes.org/2023/08/14/nuevo-gobierno-de-paraguay-promete-combatir-ideologia-de-genero-y-quitar-ayudas-sociales-a-las-infancias/>

12 El 1 de setiembre de 2023, en una entrevista con Radio Ñandutí sobre los resultados del Censo Nacional 2022, el director del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Iván Ojeda, utilizó esta expresión para referirse a la migración de mujeres como una de las causales de la disminución poblacional. «Los úteros se fueron del Paraguay». La expresión machista... [X], Liv [@livmediapy], 1 de setiembre de 2023, <https://twitter.com/livmediapy/status/1697682269387784678>

13 «Analizan documento que prohíbe la enseñanza de perspectiva de género en instituciones educativas», *Honorable Cámara de Senadores*, 18 de julio de 2023, acceso el 1 de noviembre de 2023, <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/11796-analizan-documento-que-prohibe-la-ensenanza-de-perspectiva-de-genero-en-instituciones-educativas-2023-07-18-18-31-35>

Sin embargo, varios referentes, activistas y organizaciones de la sociedad civil se han pronunciado para señalar que esta iniciativa legislativa atenta contra principios fundamentales consagrados en la Constitución Nacional. Específicamente, prohibir la educación con perspectiva de género limita la libertad de expresión, la igualdad y el derecho a una educación integral y no discriminatoria. El género es una categoría analítica válida y necesaria para entender las desigualdades estructurales que afectan a diferentes grupos en la sociedad. Su enseñanza promueve valores esenciales de justicia e igualdad, al tiempo que fomenta el pensamiento crítico en los estudiantes. Por ello, esta propuesta representa un intento por coartar el debate democrático sobre un tema de interés público.

Asimismo, el proyecto de ley es contrario a compromisos internacionales asumidos por el Paraguay en materia de derechos humanos e igualdad de género. En ese sentido, el Consultorio Jurídico Feminista ha presentado consideraciones a dicho proyecto de ley¹⁴, mencionando que el proyecto es inconstitucional porque atenta contra la libertad de expresión y pensamiento al prohibir la difusión de una teoría. Además, viola tratados internacionales ratificados por el Paraguay. Las principales consideraciones en contra del proyecto de ley son:

- Es inconstitucional porque viola el artículo 24 de la Constitución que prohíbe la censura y el artículo 26 que garantiza la libertad de expresión.
- Viola el artículo 137 de la Constitución al contravenir la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que protege los conceptos de sexo y género.
- Carece de técnica legislativa al no definir un órgano de aplicación, procedimientos para decidir dónde se aplica la prohibición ni las sanciones.
- Viola el principio de legalidad al pretender crear sanciones penales sin tipificar las conductas punibles.
- Impide abordar problemas que afectan a niñas y mujeres, como el embarazo adolescente, el abuso sexual y el criadazgo.
- Priva al país de un enfoque necesario para crear políticas públicas contra la desigualdad de género.

14 Mirta Moragas, María José Durán y Cecilia Balbuena del Pino, «Consideraciones sobre el proyecto de ley "Por el cual se prohíbe la promoción, fomento o enseñanza de la ideología de género en las instituciones educativas del país" – Expediente S-2300017[1] y la propuesta de modificación planteada por la Comisión de Niñez, Adolescencia y Juventud de la Cámara de Senadores», *Consultorio Jurídico Feminista*, 7 de agosto de 2023, acceso el 1 de noviembre de 2023, https://www.cjfeminista.org/consideraciones-sobre-el-proyecto-de-ley-genero/#_ftn1

Respecto a la situación actual, el proyecto de ley ha tenido modificaciones, se ha cambiado el término «ideología de género» por «perspectiva de género». Por su parte la senadora Lizarella Valiente, quien preside la comisión impulsora, señaló que someterán el proyecto a un proceso de consultas y modificaciones. Sin embargo, es claro que esta iniciativa enfrenta serios cuestionamientos sobre su constitucionalidad y conveniencia.

Vale la pena recordar que ya existe un antecedente en Paraguay respecto a normativas que buscan prohibir la enseñanza con perspectiva de género. Se trata de la Resolución N.º 29664/2017, más conocida como «Resolución Riera»¹⁵, que prohíbe la utilización de materiales sobre teoría o “ideología” de género en instituciones educativas. Esta resolución sigue vigente y es utilizada para criminalizar y perseguir a docentes y directivos que incluyen temas de sexualidad, género o igualdad de género en sus clases. Este tipo de normativas obstaculizan la implementación de una política pública de educación integral en sexualidad (EIS).

Pero eso no es todo, en octubre de este año el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) ha llevado adelante la implementación del plan «12 Ciencias para la educación de la sexualidad y la afectividad en la familia» en algunas instituciones educativas del país. Si bien el ministro Luis Ramírez afirmó que la implementación de estos manuales es una etapa experimental, la Resolución N.º 933/2023 del MEC ya aprobó su uso¹⁶. Estos materiales contienen contenidos anticiencia desfasados y discriminatorios, que refuerzan estereotipos de género y machismo, como, por ejemplo, lo que se señala en la página 155 del Manual para Docentes, que dice que una de las características de las niñas es que «manipulan con la mente» y que los niños resuelven conflictos con la técnica de «empujones, patadas y puñetazos»¹⁷. Esto, además de representar un estereotipo de género, también normaliza las situaciones de violencia.

Estos manuales fueron elaborados por la conferencista ecuatoriana María Judith Turriaga, con el acompañamiento del pastor evangélico Miguel Ortigoza, ambos líderes de grupos conservadores y antiderechos. Asimismo, cabe destacar que estos materiales no se encuentran disponibles y accesibles para la ciudadanía por parte del MEC, solo se pudo acceder a ellos en versión pdf a través de la organización de sectores de educación.

Ante esto, organizaciones educativas, gremios estudiantiles, sindicatos de docentes y organizaciones de derechos de la niñez solicitaron la suspensión de estos materiales por considerarlos inadecuados. Sin embargo, el MEC no

15 Resolución N.º 29664/2017, disponible en el sitio del MEC: <https://www.mec.gov.py/sigmec/resoluciones/29664-2017-RIERA.pdf>

16 «Polémico libro sobre sexualidad y afectividad familiar, en etapa experimental en 5 colegios», *ABC Color*, 24 de octubre de 2023, acceso el 1 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/10/24/polemico-libro-sobre-sexualidad-y-afectividad-familiar-en-etapa-experimental-en-5-colegios/>

17 Acceso a los materiales: https://drive.google.com/drive/folders/1avFlk_77sm8N32jmdGqHQfvR57pTbDz?usp=sharing

ha respondido a estos reclamos¹⁸. Es necesario defender una educación laica, científica e inclusiva, que no refuerce estereotipos ni promueva la discriminación. La perspectiva de género es una herramienta válida para avanzar en este sentido, por lo que se debe rechazar su prohibición y exigir al MEC retractarse de materiales que contradicen este enfoque.

AVANCES LEGISLATIVOS¹⁹

Propuestas del Congreso

En el periodo de este informe, se presentaron las siguientes propuestas con perspectiva de género.

- **Cámara de Diputados.** Esta Cámara propuso dos proyectos de ley.

Proyecto de ley «De apoyo de asistencia de promoción social con transferencia monetaria para mujeres amas de casa en situación de pobreza que no califican al proyecto Tekoporã» (en trámite)²⁰.

Proyecto de ley de «protección a la trabajadora embarazada» (en trámite).

- **Cámara de Senadores.** El Senado presentó dos proyectos.

Proyecto de ley que mejora las condiciones laborales para la promoción, protección y crecimiento económico para la mujer en situación de vulnerabilidad (aprobado).

Proyecto de ley «De emergencia social ante la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes y refuerza estrategias tendientes a promover el cambio de patrones socioculturales que sostienen la desigualdad entre hombres y mujeres» (aprobado).

Aprobación de la Ley N.º 6506/2020

En septiembre del 2022 se aprobó la Ley N.º 6506/2020, que amplía y modifica la Ley N.º 5415/2015, por la cual la Corte Suprema de Justicia crea el Regis-

18 «Ante silencio del MEC, analizan acciones legales», *Última Hora*, 1 de noviembre de 2023, acceso el 1 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/12-ciencias-ante-silencio-del-mec-analizan-acciones-legales>

19 «Solicitud #74875. Leyes aprobadas, rechazadas y presentadas entre octubre 2022 y septiembre 2023 sobre derechos de las mujeres», *Portal Unificado de Información Pública*, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/74875>

20 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, <http://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/126663>

tro de Deudores Alimentarios Morosos, que contribuye a la autonomía y justicia económica de las mujeres a cargo de sus hijos e hijas menores de edad.

Iniciativas a nivel local

Se han promovido medidas con perspectiva de género de sumo interés, impulsadas en muchos casos de manera conjunta por la sociedad civil y concejales municipales.

- En el distrito de Pilar se aprobó una ordenanza que establece la prohibición de la venta de terrenos municipales en caso de denuncias de violencia de género, a fin de que las víctimas puedan contar con un lugar seguro en caso de que el terreno esté a nombre del agresor.
- Otra iniciativa es la implementación de una oficina de atención mensual por parte de la Defensoría Pública para que la defensora pública especializada en la Ley N.º 5777/2016 preste servicios de sensibilización, atención y asesoramiento personalizado a mujeres víctimas de violencia, en conjunto con el equipo de trabajo del ministerio en los distritos de Ayolas, Santa María y Santa Rosa.
- En Encarnación, a través de la articulación entre diversas instituciones que son parte de la Mesa de Prevención de la violencia contra la Mujer (PREVIM) se logró la aprobación de un Plan Municipal de Prevención de la violencia contra la mujer, el cual tiene como objetivo trabajar articuladamente con las instituciones en acciones para la prevención de la violencia hacia las mujeres, así como la atención y contención a las mujeres en situación de violencia.
- En Ayolas se logró la creación de la Comisión de Equidad y Género, la cual funciona de soporte al grupo organizado de mujeres de la sociedad civil, quienes llevan adelante el acompañamiento de los casos de violencia ya que el municipio no cuenta con Secretaría de la Mujer.

CASOS OCURRIDOS EN 2023

CONTINUO ATAQUE EN DIPUTADOS POR APOYO A COLECTIVO LGBTQ+

El 9 de agosto de 2023, la Cámara de Diputados trató en sesión ordinaria la posible derogación de la Ley N.º 6659/2020 «Que aprueba el convenio de financiación entre la Unión Europea y la República del Paraguay para el programa de apoyo a la transformación del sistema educativo en el Paraguay, y sus anexos», en medio de un gran debate público. Desde su aprobación en

el 2020, el convenio ha dividido a la opinión pública, especialmente a raíz de la desinformación y como efecto de alegaciones de grupos «provida y profamilia», los cuales manifiestan que el convenio promueve la mal llamada «ideología de género»²¹. La bancada colorada —mayoría de la Cámara— ya había anticipado su apoyo a la derogación, desde sus discursos en la pasada campaña electoral²², hasta un comunicado oficial publicado por Fuerza Republicana el 3 de agosto previo a la sesión²³.

Por su parte, la diputada Johanna Ortega manifestó su rechazo a la derogación durante su intervención en el debate²⁴, enfatizando la importancia del convenio para el cumplimiento de políticas, como el acceso de las y los estudiantes a kit de alimentos en instituciones educativas públicas²⁵, entre otras. El diputado colorado Yamil Esgaib, además de utilizar lenguaje discriminatorio durante su intervención, buscó desmeritar a la diputada, compartiendo en sesión un video extraído de la red social Tik Tok sobre Ortega dando su discurso durante la Parada del Orgullo 2023, realizada el 1 de julio en Asunción²⁶.

La misma diputada compartió imágenes de su participación en la Parada del Orgullo en sus redes oficiales²⁷, luego de haber liderado una de las pocas campañas electorales amigables con minorías, como el colectivo LGBTQ+. Pero el objetivo del diputado Esgaib al reproducir este video puede ser entendido como un intento de demostrar de que la diputada está «a favor de la ideología de género» y, así, deslegitimar su autoridad política. Además, constituye un precedente preocupante, ya que otros legisladores y legisladoras pueden temer hacer público su apoyo a los derechos del colectivo ante un posible «escrache» de sus propios colegas. Por encima de todo, esta acción demuestra que el camino de colectivos disidentes, como el LGBTQ+, hacia una verdadera igualdad legislativa y reconocimiento como ciudadanía con derechos por parte de los políticos nacionales es aún extenso.

21 José Congo, «Narrativas desinformantes del movimiento provida contra el Plan de Transformación Educativa», en Acuña (ed.), *Ruido: El régimen...*, 149-176.

22 Julia Quintana, «La trama de la desinformación de género y el discurso de odio en las elecciones», en Acuña (ed.), *Ruido: El régimen...*, 177-238.

23 «Semana decisiva para el rechazo de donación de la UE», *ABC Color*, 7 de agosto de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/08/07/semana-decisiva-para-el-rechazo-de-donacion-de-ue/>

24 «Convenio con la UE: diputada Johanna Ortega califica de "hipócritas y oportunistas" a cartistas», *ABC Color*, 9 de agosto de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/08/09/convenio-con-la-ue-diputada-johanna-ortega-califica-de-hipocritas-y-oportunistas-a-cartistas/>

25 «El MEC ratifica que merienda escolar está en jaque sin los € 16 millones de la UE», *LATITUD 25*, 24 de marzo de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://enlatitud25.com/el-mec-ratifica-que-merienda-escolar-esta-en-jaque-sin-los-e-16-millones-de-la-ue/>

26 «Emisión en directo de TV Cámara Paraguay» [Archivo de video], *TV Cámara Paraguay*, minuto 06:05:22, 9 de agosto de 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=kZ1bDrbpQmg&t=264685>

27 «UNIÓN E IGUALDAD. Creo firmemente en un Paraguay...» [Instagram], Johanna Ortega [@Johannaparaguay], 1 de julio de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, https://www.instagram.com/p/CuLCEleLnd2/?utm_source=ig_web_copy_link&igshid=MzRIODBiNWfIZA==

PROYECTO DE ELIMINAR EL MINISTERIO DE LA MUJER Y REEMPLAZARLO CON UN «MINISTERIO DE LA FAMILIA» ENTRE LAS PRIMERAS AMENAZAS DEL NUEVO GOBIERNO HACIA LA IGUALDAD

Una de las primeras iniciativas anunciadas del presidente Santiago Peña y el presidente de la Cámara de Diputados, Raúl Latorre de la ANR, ha sido la de impulsar la eliminación del Ministerio de la Mujer, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia y la Secretaría de la Juventud y reemplazarlos por un Ministerio «de la Familia»²⁸. Nuevamente, este proyecto busca responder a sectores conservadores como parte del movimiento «en contra de la ideología de género», poniendo en peligro el funcionamiento efectivo de los ministerios encargados de supervisar las políticas que responden a poblaciones específicas y vulneradas y que buscan la igualdad. Además, la propuesta perpetúa estereotipos de género y generacionales que invalidan la agencia de la mujer, infancias y adolescencias por fuera del plano familiar.

Grupos de la sociedad civil y organizaciones sociales, particularmente las organizaciones de mujeres y en defensa de los derechos humanos, como la Codehupy²⁹ y el Grupo Impulsor de la Paridad Democrática, han manifestado su preocupación y rechazo hacia la propuesta, reflexionando sobre el significativo retroceso que podría significar³⁰.

SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES: ALEXA TORRES

El caso de Alexa Torres ha sido seguido por el equipo redactor del artículo sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación de las mujeres en las últimas ediciones, aguardando resolución definitiva³¹. El 4 de abril de 2023, luego de años de lucha judicial por parte de Torres en contra del sacerdote Silvestre Olmedo, imputado en el 2016 por acosarla sexualmente, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ratificó el sobreseimiento definitivo de Olmedo³². Esto, mediante la declaración de inadmisibilidad del recurso de

28 «Santi Peña plantea crear ministerio de la familia para defenderla como política pública», *ABC Color*, 7 de julio de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/07/07/santi-pena-plantea-crear-el-ministerio-de-la-familia-para-defenderla-como-politica-publica/>

29 «Preocupación por la posible desaparición del Ministerio de la Mujer, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia en Paraguay y su impacto en la igualdad de género y los derechos humanos», *Codehupy*, 14 de julio de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.codehupy.org.py/preocupacion-por-la-posible-desaparicion-del-ministerio-de-la-mujer-el-ministerio-de-la-ninez-y-la-adolescencia-en-paraguay-y-su-impacto-en-la-igualdad-de-genero-y-los-derechos-humanos/>

30 «Confusa iniciativa del Ministerio de la Familia genera más rechazo que apertura», *El Nacional*, 17 de julio de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.elnacional.com.py/politica/2023/07/17/confusa-iniciativa-del-ministerio-de-la-familia-genera-mas-rechazo-que-apertura/>

31 Brizuela y Díaz, «(Des)igualdad ante los débiles...

32 William Vera, «La Corte ratifica el sobreseimiento del sacerdote Silvestre Olmedo», *ABC Color*, 4 de abril de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/04/04/la-corte-ratifica-el-sobreseimiento-del-sacerdote-silvestre-olmedo/>

casación presentado por el Ministerio Público y la querrela adhesiva conformada por las abogadas del Consultorio Jurídico Feminista, Mirta Moragas y María José Durán, en contra del Acuerdo y Sentencia N.º 19 del 27 de abril de 2022, que declaraba la nulidad del hecho, la prescripción de la acción y decretaba el sobreseimiento definitivo. De esta manera, la condena de Olmedo a un año de privación de libertad por acoso sexual dictada el 5 de noviembre de 2021 ha quedado sin efecto³³.

CONCLUSIONES

Es claro que, a pesar de los compromisos asumidos, el Paraguay aún tiene una gran deuda pendiente en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres. La discriminación y exclusión persisten, en gran medida por la ausencia de políticas públicas específicas, planes con mirada interseccional adecuados a las múltiples realidades de las mujeres y una institucionalidad de género fortalecida. Urge una respuesta decidida y multidimensional, con un compromiso de voluntad política para situar la igualdad como un objetivo primordial de cualquier proyecto democrático.

RECOMENDACIONES

- Asignar un presupuesto acorde para que el Ministerio de la Mujer ejerza su rol de garante de derechos de las mujeres.
- Crear Secretarías de la Mujer en todos los municipios con asignación presupuestaria acorde.
- Generar acciones afirmativas para la inclusión de los grupos vulnerables en el diseño de las políticas públicas.
- Aprobar una ley contra toda forma de discriminación, para garantizar los derechos de los grupos históricamente marginados.
- Derogar la Resolución N.º 933/2023 del Ministerio de Educación y Ciencias, que prohíbe la utilización de materiales sobre teoría o ideología de género en instituciones educativas.
- Derogar la Resolución N.º 29664/2017 (Resolución Riera) que prohíbe la utilización de materiales sobre teoría de género en instituciones educativas y sirve de excusa para criminalizar y perseguir a docentes y directivos que incluyen estos temas.

33 «Anulan condena por acoso sexual contra el sacerdote Silvestre Olmedo», *ABC Color*, 27 de abril de 2022, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/04/27/anulan-condena-por-acoso-sexual-contra-el-sacerdote-silvestre-olmedo/>

- Suspender el uso y socialización del material de educación sexual con sesgo religioso «12 Ciencias para la educación de la sexualidad y la afectividad en la familia» implementado por el Ministerio de Educación y Ciencias.
- Abordar los planes de educación integral en sexualidad desde una perspectiva de igualdad, con el apoyo de profesionales en materia de género.

Miyuki Shimanaka De Bavay

Abogada, diplomada en Políticas Públicas. Máster en Estudios de Género Aplicados por la Universidad de Strathclyde, Glasgow, Reino Unido. Desarrolladora de proyectos sociales, feminista y activista por los derechos humanos, miembro de Universitarias Feministas de Itapúa y colaboradora de la Asociación Kuña Róga.

Contacto: miyukish.71@gmail.com

Julieta Gamarra

Comunicadora social, feminista y activista por los derechos humanos. Consultora en comunicación. Vicepresidenta de la Asociación Kuña Róga, integrante del equipo técnico del proyecto «Sumamos Derechos, Sumamos Igualdad» de la Asociación Kuña Róga.

Contacto: julieta.gamarra15@gmail.com

Marcia González

Licenciada en Psicología. Diplomada en Participación Política de las Mujeres. Activista feminista y por los derechos humanos. Coordinadora del proyecto «Sumamos Derechos, Sumamos Igualdad» de la Asociación Kuña Róga.

Contacto: marcia.gonzalez901@gmail.com

DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS
Y ADOLESCENTES

Infancias se debaten entre violencia y una débil institucionalidad



Se observa un contexto de violencia que se profundiza e incide directamente en niñas, niños y adolescentes, quienes son víctimas directas de las situaciones, como ser: feminicidios, aumento en el consumo de drogas y abusos sexuales, vulnerando sus condiciones de vida y sus derechos individuales. La continua fragilidad institucional no logra hacer efectivo el real cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia en el Paraguay.

Palabras claves: *niñez y adolescencia, violencia, derechos, vulneración, institucionalidad.*

Nidia Battilana, Liz Torres y Norma Duarte

ASOCIACIÓN CALLESCUELA

El artículo aborda la situación del derecho a una vida libre de violencia de niños, niñas y adolescentes (NNA) del Paraguay durante el 2023, colocando el foco en dos temas prioritarios. Por un lado, la insuficiente respuesta institucional ante la violencia que sufren NNA, poniendo especial énfasis en víctimas de abuso sexual, en consumo y víctimas directas (huérfanos[as]) de los feminicidios. Por otra parte, se hace hincapié en la fragilidad de la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia, así como del efectivo funcionamiento del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia en el país.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

Los informes de Paraguay revelan un incremento en los casos de violencia. Resulta importante destacar la falta de un sistema unificado de indicadores y registros que permita una visibilidad clara, precisa y actualizada de seguimiento y evaluación de la situación de las niñas, niños y adolescentes.

NIÑEZ Y ADOLESCENCIA VÍCTIMAS DE ABUSO SEXUAL

En el 2022, los casos de abuso sexual llegaron a cifras alarmantes: 3.804 víctimas, aumentando el número de 10 a 13 casos por día¹. Y este año los números no son alentadores, según las diferentes fuentes que registran las denuncias.

Ministerio Público

En lo que va de enero a junio del 2023, se registraron en total 1.708 casos de abuso sexual en NNA, concentrándose en Asunción y Central el 50% de las denuncias realizadas².

Fono ayuda 147³

Este servicio gratuito del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) registró hasta septiembre de 2023 más de novecientas llamadas (tabla 1).

1 Consignado en Datos Abiertos del Ministerio Público, Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación. <https://www.ministeriopublico.gov.py/datos-abiertos->

2 *Ibidem*.

3 Este servicio brinda «atención y orientación telefónica para situaciones que involucren a niñas, niños y adolescentes, especializado en brindar orientación psicológica, social y legal en casos que se presenten vulneraciones de derechos tales como: maltrato, abuso sexual, explotación sexual, negligencia, entre otras, además de responder a temas de intereses genuinos de las niñas, niños y adolescentes». MINNA, *Fono Ayuda*, <http://www.minna.gov.py/pagina/1224-fono-ayuda-147.html>

TABLA 1. REGISTRO DE DENUNCIAS RECIBIDAS A TRAVÉS DE FONO AYUDA 147

PERIODO	CANTIDAD	DENUNCIA
Enero a septiembre de 2023	781	Posible abuso sexual hacia NNA.
Enero a septiembre de 2023	103	Posible explotación sexual hacia NNA.
Enero a julio del 2023	35	Vinculadas a uso, abuso y dependencia de sustancias estupefacientes y conductas adictivas.

Fuente: MINNA, *Reporte mensual de Fono Ayuda* ⁴.

En general, quienes más utilizan el servicio para denunciar maltrato y abuso sexual de niñas, niños y adolescentes son los agentes comunitarios y las vecinas y vecinos. En la tabla 2 se tomaron solo algunos actores de referencia como denunciante, puesto que en la estadística del Fono Ayuda 147 se clasifican en 56 actores denunciante.

TABLA 2. ALGUNOS ACTORES DE REFERENCIA QUE REALIZAN DENUNCIAS. JULIO 2023

DENUNCIANTE	CANTIDAD
Agente comunitario	59
Tía	26
Vecino	12
Vecina	65
Agente institucional	24
Conocida	17
Padre	40
Madre	59
El mismo/la misma	4
Profesor	1
Profesora	6

Fuente: MINNA, *Reporte mensual de Fono Ayuda*.

4 MINNA, *Reporte mensual de Fono Ayuda*, <http://www.minna.gov.py/seccion/104-estadisticas-fono-ayuda-147.html>

Como se puede apreciar en la tabla 2, quienes más realizan denuncias son las mujeres: madres, vecinas, profesoras. Asimismo, se identifica en la estadística a los «agentes comunitarios» y «agentes institucionales» como actores claves para la realización de denuncias. Esto es relevante porque pone en evidencia la necesidad de profundizar en las campañas y acciones de sensibilización y educación en derechos dirigidas y diferenciadas por grupos de población. Además, es importante destacar las denuncias o llamadas al 147, realizadas «por el mismo niño o la misma niña».

Estos datos muestran la importancia de la difusión de información para la prevención y la denuncia en los ámbitos comunitarios e institucionales, así como el refuerzo a las campañas para la desnaturalización de toda forma de violencia y maltrato hacia NNA.

En cuanto a las denuncias por vulneraciones (sin distinción) hacia NNA recibidas por el servicio de Fono Ayuda, en la tabla 3 se consignan los registros del mes de julio⁵. Resulta alarmante el número de denuncias de vulneración de derechos en el rango de edad primera infancia. Igualmente, puede notarse que, a medida que aumenta el rango de edad, también se da un aumento de vulneración hacia las niñas, siendo la más significativa en el rango de 14 a 17 años.

TABLA 3. DENUNCIAS RECIBIDAS. JULIO DE 2023

EDAD/RANGO	SEXO	CANTIDAD
Primera infancia 0-8 años	Femenino	191
	Masculino	179
	S/D	10
Niño/niña 9-13 años	Femenino	111
	Masculino	94
	S/D	1
Adolescente 14 a 17 años	Femenino	85
	Masculino	37
	S/D	1
S/D	Masculino	6
	Femenino	2
	S/D	2

Fuente: MINNA, *Reporte mensual de Fono Ayuda*.

⁵ *Ibidem*.

NNA EN SITUACIÓN DE CONSUMO DE DROGAS

En septiembre de 2023, el ministro del Interior declaró que «existirían aproximadamente 90 mil jóvenes en el mundo de las drogas en Asunción y Central»⁶. Desde la política pública existen programas con servicios de asistencia a NNA en situación de consumo, sin embargo, estos son de alcances muy limitados en la cobertura ante una problemática en crecimiento alarmante y que impacta de manera especial en las comunidades y las familias. Se pueden mencionar dos avances legales que no obstante aún no se materializan en la prevención y respuesta.

- **Ley N.º 6800 «Que crea el Consejo y Secretaría Municipal de Prevención y Tratamiento de Adicciones»**⁷. Promulgada en el 2021, en su artículo 3 se establecen sus funciones, que incluyen:
 - a. Orientar prioritariamente sus gestiones al desarrollo de programas de atención directa y de promoción destinados a la prevención y atención de adicciones;
 - b. Promover acciones de prevención y tratamiento de adicciones conjunta con otras municipalidades, instituciones públicas, privadas u organizaciones de la sociedad civil;
 - c. Coordinar los programas y acciones emprendidas por las instituciones públicas y con las instituciones privadas orientadas a la prevención y control de adicciones;
 - d. Proponer a la Municipalidad el presupuesto anual de los programas de la Secretaría Municipal de Prevención y Atención de Adicciones.

En el artículo 4 establece la obligatoriedad de la creación de una Secretaría Municipal de Prevención y Tratamiento de Adicciones para aquellas que se encuentran en el primer y segundo grupo según lo establecido en Ley N.º 3966/2010 «Orgánica Municipal». Conforme indica en su artículo 5, su fin principal es «prestar servicio y orientación permanentes, veraces y gratuitos a los ciudadanos, que se acerquen por problemas relativos a cualquier tipo de adicción y brindar asistencia continua a la comunidad». Dentro de sus atribuciones, en el artículo 7 se establece que, además de la prestación de servicios, debe «informar a la ciudadanía con datos estadísticos concretos sobre la situación de la comuna respecto a las adicciones existentes. Los datos serán obtenidos a través

6 «"Chau Chespi": Usarán datos de información policial para registrar a adictos», *ABC Color*, 7 de septiembre de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/09/07/chau-chespi-usaran-datos-de-informacion-policial-para-registrar-a-adictos/>

7 Ley N.º 6800, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 14 de noviembre de 2023, <https://www.bacn.gov.py/archivos/9656/LEY+6800.pdf>

de encuestas y otras herramientas estadísticas, en trabajo conjunto con la Dirección General de Estadística Encuestas y Censos».

- **Ley N.º 7104 que «Declara emergencia nacional en materia de consumo de sustancias psicoactivas en todo el territorio de la República del Paraguay»⁸.** Promulgada en junio de 2023, tiene por objetivo «articular acciones para el abordaje integral del consumo de sustancias psicoactivas, teniendo como ejes la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y reinserción social de niños, adolescentes, jóvenes y adultos» (artículo 1). Esta declaración de emergencia tiene una vigencia de tres años (artículo 2) y faculta al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y a la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) para que «prioricen los ámbitos de prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social, para la implementación de planes de acción a corto y mediano plazo, destinadas a hacer frente a la emergencia declarada [...]» (artículo 3).

Asistencia

Un nuevo plan del gobierno complementa la asistencia disponible.

SENAD. Esta institución tiene disponible una línea telefónica del programa «Llamame – 172 – Fono Ayuda Drogas», que ofrece atención y contención psicológica profesional gratuita y confidencial, y en su portal cuenta con un directorio de Centros de Tratamiento del sector privado y público⁹.

MSPBS. El Centro de Control de Adicciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social es el único en el país abocado al tratamiento integral del adicto. Posee dos unidades de desintoxicaciones programadas (niños y adultos), cada uno con 15 camas disponibles¹⁰.

MINNA. Este ministerio implementa un Programa de Atención Integral a NNA en situación de calle (PIANAC)¹¹, entre ellos, algunos en situación de consumo de drogas. El trabajo es realizado en articulación con el MSPBS, el Ministerio de la Defensa Pública y otras instituciones del SIPPINA, como el Ministerio del Trabajo, el MEC, etc. Es importante destacar que los destina-

8 Ley N.º 7104, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 14 de noviembre de 2023, <https://www.bacn.gov.py/archivos/11679/LEY+7104.pdf>

9 SENAD, *Dirección de Tratamiento y Rehabilitación*, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.senad.gov.py/index.php/senad-1/reduccion-de-la-demanda-de-drogas/direccion-de-tratamiento-y-rehabilitacion>

10 «Centro de Adicciones, único en el país abocado al tratamiento integral del adicto», MSPBS, 4 de junio de 2016, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.mspbs.gov.py/portal/8847/centro-de-adicciones-unico-en-el-pais-abocado-al-tratamiento-integral-del-adicto.html>

11 El objetivo del PAINAC consiste en la «disminución progresiva de niñas, niños y adolescentes en situación de calle sin vínculos familiares y expuestos a todos tipos de riesgos en la vía pública, mediante la atención integral en centros y la revinculación con referentes familiares y/o entorno afectivo cercano, de modo a restituir los derechos de los mismos». MINNA, PAINAC, <http://www.minna.gov.py/pagina/1440-paniac.html>

tarios de este programa no son los NNA que están en consumo y viven en sus comunidades y con sus familias.

«**CHAU CHESPI**». El nuevo gobierno plantea este plan que se enfoca en la atención primaria a la salud en las Unidades de Salud de la Familia (USF) para atender la problemática de la adicción al consumo de drogas en los territorios de los NNA sin necesidad de acudir al centro de adicciones.¹²

FRAGILIDAD DE LA POLÍTICA DE NIÑEZ Y DEL SISTEMA

A 33 años de Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la institucionalidad tiene grandes deudas con la niñez y adolescencia en Paraguay.

Con la aprobación y ratificación del Estado paraguayo, en 1990, de la Convención sobre los Derechos del Niño, y el otorgamiento a los derechos de NNA de categoría constitucional (artículo 54)¹³, se ha dado apertura al proceso de reconocimiento del niño(a) como sujeto de derechos, iniciándose una etapa de cambios y construcción de una nueva institucionalidad para la niñez y adolescencia en el Paraguay.

En el 2001, a través del Código de la Niñez y la Adolescencia¹⁴, se creó la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, que en el 2018 fue elevada a rango ministerial por Ley N.º 6174/2018¹⁵. Esto trajo un cambio significativo en cuanto a las funciones y competencias como institución articuladora del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNPPI).

El SNPPI es «competente para preparar y supervisar la ejecución de la política nacional destinada a garantizar la plena vigencia de los derechos de niñas, niños y adolescentes» (artículo 37 de la Ley N.º 1680/2001). Este sistema se conforma e instala en tres ámbitos.

12 Juan Oteiza, «Plan Chau Chespi: Combate a adicciones con G. 2000 millones», *RDN Resumen de Noticias*, 30 de agosto de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.rdn.com.py/2023/08/30/plan-chau-chespi-combate-a-adicciones-con-g-2000-millones/>

13 «**Artículo 54 – De la protección del niño.** La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores. Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente». Constitución Nacional, Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional->

14 Creada por el artículo 39 del Código de la Niñez, Ley N.º 1680/2001, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, <https://www.bacn.gov.py/archivos/5261/ley+16802001+codigo+de+la+ni%C3%B1ez2001.pdf>

15 Ley N.º 6174/2018 «Que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y pasa a denominarse Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA)», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, <https://www.bacn.gov.py/archivos/8805/Ley+6174.pdf>

- **Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.** Formula las políticas del sector y aprueba planes y programas del Ministerio de la Niñez.
- **Consejos departamentales de la Niñez y Adolescencia.** Aprueban planes y programas para el departamento y apoya la ejecución de los mismos en forma coordinada con las municipalidades. Se constituyeron 13, no alcanzando aún a todo el territorio.
- **Consejo Municipal de la Niñez y Adolescencia.** Sus gestiones deben orientarse al desarrollo de programas de atención directa y promoción integral de los derechos en el municipio. En 115 distritos se han conformado estos Consejos, faltando aún la instalación en 148, es decir que son territorios sin la instancia que garantice la efectiva toma de decisiones sobre los programas y proyectos de atención al sector.

Además, el SIPPINA cuenta con instancia operativa (artículo 48 de la Ley N.º 1680/2001), que son las **Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI)**. Su fin es la prestación de servicios permanente y gratuito de protección, promoción y defensa de los derechos del niño y del adolescente. No poseen carácter jurisdiccional, siendo la instancia más cercana a la comunidad. Existen 246 CODENI de 263 municipios del país, que en su mayoría no cuentan con la estructura básica que establece la ley¹⁶.

Resulta preocupante que, a más de 30 años de la mencionada aprobación jurídica que ha desencadenado los procesos de reformas que modificaron la relación del Estado y de los adultos con los niños, niñas y adolescentes, estos no fueran acompañados con el financiamiento de las acciones necesarias para asegurar el respeto, la protección, y la garantía de todos los derechos de niños, niñas y adolescentes, y menos aun garantizando la participación de NNA en la definición de los presupuestos¹⁷. Igualmente preocupa que, más allá de la regularidad en su funcionamiento, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia no disponga de representaciones con poder de decisión en temas claves para el tema de la niñez y adolescencia, para focalizar recursos y efectivizar la articulación del Sistema Nacional, que represente mayor efectividad en la implementación de las políticas, planes y programas para esta población.

A pesar de los avances en términos jurídicos, las cifras de casos de abusos sexuales, situaciones de consumo por parte de NNA, y otras problemáticas que afectan especialmente a los grupos más vulnerables, muestran la fragilidad institucional, más aún en contextos de profundización de las violencias.

16 MINNA, *Informe de Gestión 2018-2023*, <https://bit.ly/46Yqpf>

17 CRC/C/GC/19, de 21 de julio 2016.

Otro factor que muestra la fragilidad institucional, y que genera preocupación, es la incidencia que vienen teniendo los grupos antiderechos. Esto se evidencia en sus «logros»: frenar la implementación de una educación integral en sexualidad; impulsar el proyecto de ley «Por el cual se prohíbe la promoción, fomento o enseñanza de la ideología de género en las instituciones educativas del país», presentado el 6 de julio de 2023 por varios senadores y que está en las Comisiones de la Cámara de Senadores; y revertir la aprobación del Plan Nacional de la Niñez y Adolescencia con enfoque de derechos y perspectiva de género¹⁸. Además, sorpresivamente, en junio 2023 consiguieron la aprobación por Resolución N.º 933 «Por la cual se aprueba el uso de los materiales educativos denominados “12 Ciencias para la educación de la sexualidad y la afectividad en la escuela”», presentados por la editorial Verus¹⁹, que no fueron socializados ni validados siquiera con el MINNA. Pero, además, han logrado que el MEC promueva talleres de formación con docentes, con la propuesta presentada por un pastor evangélico, presidente de la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Estudiantes del Paraguay (Fenapep) autodenominada «provida» y representante en Paraguay de la ONG evangélica Capitol Ministries²⁰, quienes «buscan evangelizar a líderes políticos electos y designados y guiarlos hacia la madurez en Cristo»— cuando la misma Constitución lo prohíbe.

CASOS OCURRIDOS EN 2023

FEMINICIDIO CON PRESENCIA DE NNA. El hecho ocurrió el 24 de septiembre en Ñemby²¹. El victimario decidió quitarse la vida luego de cometer el hecho punible. Toda esta situación ocurre en horas de la madrugada, encontrándose en la vivienda los 7 hijos(as) —una joven de 20 años y los otros 6 con menos de 18 años— quienes, según las noticias de prensa, han recibido contención psicológica. La pareja se encontraba en trámites de divorcio recientemente. Cabe aclarar que en los demás casos de feminicidio ocurridos en el periodo de este informe no hay registros de presencia de hijos(as) menores de edad, pero es claro que eventos de esta naturaleza dejan secuelas en la persona, quien precisa de atención y contención para reconstruirse como individuo.

18 «Plan Nacional de Niñez está vigente desde hace cinco años», *ABC Color*, 12 de noviembre de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/11/12/plan-nacional-de-ninez-esta-vigente-desde-hace-cinco-anos/>; «Ministra lamenta ataque de familias a Plan de Transformación Educativa», *Última Hora*, 28 de septiembre de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/ministra-lamenta-ataque-familias-plan-transformacion-educativa-n3025839>

19 MEC, Resolución N.º 933, <https://www.mec.gov.py/sigmec/resoluciones/933-2023-ZARATE.pdf>

20 Capitol Ministries, *Who we are*, <https://capmin.org/who-we-are/>

21 «Feminicidio en Ñemby: hombre mata a su pareja y luego se quita la vida», *ABC Color*, 24 de septiembre de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/09/24/feminicidio-en-nemby-hombre-mata-a-su-pareja-y-luego-se-quita-la-vida/>

HELADERA COMO REPARACIÓN. A mediados del 2022, la Fiscalía de la ciudad de Yaguarón recibió la denuncia de una persona menor de 15 años que acusó a su tío (funcionario de la Municipalidad de esa ciudad) por abuso sexual infantil. El supuesto autor fue beneficiado con la suspensión condicional de la causa, porque según el «análisis del Juzgado», supuestamente existió el acuerdo entre las partes, lo que motivó al juez de Ybycuí, Guillermo Ortega Brítez, ordenar por el A.I. N.º 517/2023 la reparación del daño por el hecho de coacción y ordenó al procesado la entrega de una heladera Cónsul de 300 litros a la comisaría de Ybycuí. El caso estuvo en manos de los fiscales Mercedes Vera y Alfredo Manzur. La primera no imputó al denunciado alegando que no encontró elementos. Posteriormente, el segundo se hizo cargo de la causa y cambió la calificación de la carpeta fiscal por el hecho punible de coacción²². El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) decidió abrir una investigación preliminar.

CONCLUSIONES

El trabajo realizado en estos más de 33 años de implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño y 22 años de aprobación y promulgación del Código de la Niñez y Adolescencia exigiendo la instalación del reconocimiento como sujetos de derechos a los niños, niñas y adolescentes, ha sido en un proceso complejo, intentando superar las visiones adultocéntricas que reproducen relaciones asimétricas.

Los esfuerzos del propio Ministerio de la Niñez y Adolescencia, de las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de niños(as) y adolescentes han buscado dar mayor visibilidad y protagonismo como actores claves en la demanda a sus necesidades y la promoción y defensa de sus derechos, pero en la actualidad, ante el cambio de gobierno y en un contexto de violencias, dicha institucionalidad presenta desafíos para su fortalecimiento y, particularmente, en un país donde las estadísticas dan cuenta que 34%²³ son NNA.

La cantidad de casos de abuso sexual denunciados, y, una resolución judicial beneficiando a otro procesado con la suspensión condicional de la causa, constituyen alertas ante el riesgo de la naturalización de estas situaciones y el peligro de su banalización por parte de los diferentes actores sociales, muchos de ellos en cargos de toma de decisión.

La falta de prevención y atención a los NNA en situación de consumo por parte del Estado tiene un impacto directo en las comunidades y sociedad en su conjunto, profundizando el miedo al «otro», estigmatizándolos y depositando en la víctima (NNA) la responsabilidad de un problema estructural.

²² Causa N.º 1786/2022.

²³ Según datos del Instituto Nacional de Estadística, www.ine.gov.py

RECOMENDACIONES

- Avanzar en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia, y asignar el presupuesto adecuado, para garantizar el funcionamiento de las instituciones en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la prevención, detección y atención de los casos de violencia hacia niños, niñas y adolescentes.
- Destinar recursos necesarios para el desarrollo de programas y proyectos para la prevención del consumo de sustancias en NNA, especialmente en el ámbito comunitario, con ocupación del tiempo libre, arte y deportes.
- Impulsar propuestas innovadoras, gratuitas, de rehabilitación involucrando a las familias, de tal manera que se pueda contar con un abanico de alternativas de servicios que puedan dar respuesta a la diversidad de situaciones.
- Generar programas específicos e integrales para el acompañamiento y seguimiento a NNA víctimas directas (huérfanos[as]) de los feminicidios.
- Dotar de presupuesto suficiente a la CODENI para la contratación de equipo técnico especializado en niñez para la ejecución de programas y proyectos en las comunidades del territorio, especialmente para la protección, intervención social y preventiva²⁴.
- Realizar sostenidamente campañas y articulación nacional para sensibilizar a la ciudadanía para prevenir toda forma de violencia en la vida del NNA, así como acerca de las consecuencias.
- Articular y operativizar un sistema de registro único de situaciones de violencia hacia NNA.
- Profundizar las campañas de sensibilización e involucramiento de la sociedad en general, en particular dirigida a varones. También en campañas educativas de empoderamiento a NNA, con mensajes diferenciados por rango de edades.
- Promover la concreción de la descentralización en la atención y aplicación efectiva de la Ley N.º 6800 «Que crea el Consejo y Secretaría Municipal de Prevención y Tratamiento de Adicciones» en los territorios.

24 CDIA Observa, *Índice de desprotección*, <https://www.cdiaobserva.org.py/indice-de-desproteccion/>

Nidia Battilana

Trabajadora social. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNA. Miembra plena y del comité directivo de la Asociación Callescuola.

Contacto: ni.battilana@gmail.com

Liz Torres

Docente de Educación Especial. Activista social. Miembra plena y coordinadora ejecutiva de la Asociación Callescuola.

Contacto: torresherreralizcristina@gmail.com

Norma Duarte

Trabajadora social. Activista social. Miembra plena de la Asociación Callescuola.

Contacto: norma.duartece@gmail.com

DERECHOS DE LAS MUJERES
TRABAJADORAS SEXUALES

En la lucha por el reconocimiento de derechos y prevención de la violencia



En Paraguay, el trabajo sexual no está prohibido, pero carece de regulaciones legales específicas. Aunque la Constitución Nacional y el Código Penal abordan indirectamente el tema, la única normativa concreta es una ordenanza municipal en Asunción que reconoce y regula aspectos sanitarios del trabajo sexual. Es preciso que los esfuerzos del Estado también se enfoquen en la salud, la prevención de la violencia y la discriminación hacia las trabajadoras sexuales.

Palabras claves: *violencia de género, discriminación, derechos humanos, trabajo sexual.*

Unidas en la Esperanza (UNES)

Este artículo explora la interacción entre el trabajo sexual y la violencia de género en Asunción, Ciudad del Este, Encarnación y San Lorenzo, Paraguay. Aborda cómo las trabajadoras sexuales, históricamente marginadas y desprovistas de derechos, enfrentan desafíos en el contexto de las ordenanzas municipales y programas relacionados con la violencia de género. Al examinar este tema, el artículo busca arrojar luz sobre las políticas públicas y las medidas de protección para este grupo, subrayando la importancia del reconocimiento de sus derechos en la lucha contra la violencia de género estructural.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

URGENCIA DE MÁS AVANCES LEGISLATIVOS Y NORMATIVOS

Aunque el ejercicio de su trabajo no está prohibido en Paraguay, las trabajadoras sexuales enfrentan la falta de garantías legales y protecciones laborales, necesarias más aun cuando a menudo sufren explotación laboral, discriminación y estigmatización. Hasta la fecha, no hay suficientes investigaciones ni disposiciones normativas de nivel nacional que reconozcan y legitimen esta actividad.

Por este motivo, en Paraguay, la incidencia política y los esfuerzos de sensibilización en torno al trabajo sexual se han centrado en el reconocimiento de esta actividad y el establecimiento de leyes laborales basadas en los derechos humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece el derecho al trabajo y a condiciones laborales equitativas y satisfactorias, lo que respalda la lucha por el reconocimiento del trabajo sexual como una elección laboral legítima.

La legislación paraguaya aborda el trabajo sexual y aspectos relacionados de varias maneras, aunque no de forma directa y completa. Los aspectos legales más relevantes incluyen los derechos y las garantías alineados con los estándares internacionales de derechos humanos. Esto incluye la protección de la libertad personal, la libertad de expresión, la libertad de conciencia, y la integridad física, psíquica y moral de los individuos (artículos 9, 11, 33, 46 y 86 de la Constitución Nacional). Estas disposiciones proporcionan un marco general de derechos que pueden interpretarse para apoyar la protección de las trabajadoras sexuales, aunque no abordan específicamente el trabajo sexual.

Si bien el Código Penal de Paraguay no tipifica al trabajo sexual como delito, sí penaliza ciertas formas de proxenetismo, especialmente cuando involucran a menores de edad o a personas con limitaciones concretas, como se establece en el artículo 139. Además, el artículo 140 castiga la explotación de las ganancias del trabajo sexual de otra persona. Estas disposiciones se enfocan en la explotación sexual y el proxenetismo, pero no en el trabajo sexual voluntario y consensuado.

La Ley N.º 3940/2009¹ «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)», busca garantizar el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos en el tratamiento de las personas afectadas por el VIH/sida, incluyendo medidas preventivas para evitar la transmisión. Esta ley es relevante para las trabajadoras sexuales, ya que asegura el acceso a información y recursos para la prevención y el tratamiento del VIH y otras infecciones de transmisión sexual (ITS). Lo último está incluido en la Ordenanza N.º 278/2013 de la Municipalidad de Asunción², posteriormente modificada por la Ordenanza Municipal N.º 573/2015³ (artículo 5).

Ciertamente, esta ordenanza municipal es un avance significativo en Paraguay. Esta legislación local es un paso importante para el reconocimiento de las trabajadoras sexuales, regulando aspectos sanitarios y de higiene en los lugares donde ejercen su trabajo. Sin embargo, esta es la única legitimación oficial de este tipo en el país hasta la fecha, lo que subraya la necesidad de más avances legislativos y normativos a nivel nacional, que protejan y reconozcan a las trabajadoras sexuales.

RESPONSABILIDADES Y NORMATIVAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES REFERENTES AL TRABAJO SEXUAL

Los gobiernos municipales tienen responsabilidades específicas para garantizar el cumplimiento de la Ley N.º 5777/16 «De Protección Integral de las Mujeres contra Toda Forma de Violencia». Estas incluyen la realización de campañas de sensibilización y prevención, brindar asistencia y orientación psicológica y jurídica gratuita, habilitar líneas telefónicas para información y orientación, coordinar con la Policía Nacional en casos de auxilio inmediato, llevar un registro de casos, adoptar protocolos de atención y promover políticas de prevención de violencia contra las mujeres.

1 MSPBS, Ley 3940/2009, <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/pronasida/adjunto/b138bf-LEY394009VIHSIDA1.pdf>

2 Disponible en el sitio de la Junta Municipal de Asunción, <http://201.217.34.206:3000/documentos/5211>

3 Disponible en el sitio de la Junta Municipal de Asunción, <http://201.217.34.206:3000/documentos/5425>

A continuación, se presenta información de aspectos legales y regulatorios relacionados con el trabajo sexual en Ciudad del Este, Encarnación y San Lorenzo⁴. En las tres ciudades la situación refleja una serie de desafíos y preocupaciones con respecto a la implementación de políticas y leyes relacionadas con el trabajo sexual y la violencia de género. Las ordenanzas municipales dejan en un vacío legal a las trabajadoras sexuales y no reconocen el trabajo sexual como una profesión legítima, vulnerando sus derechos humanos.

Ciudad del Este

Las disposiciones han sido implementadas a lo largo de los años por la Junta Municipal de la ciudad.

ORDENANZA N.º 10 DE 1993⁵. Regula el funcionamiento de las casas de tolerancia y el ejercicio de la prostitución en Ciudad del Este. Subraya la responsabilidad de la Municipalidad de velar por la salud física y moral de la comunidad, incluida la protección de menores.

RESOLUCIÓN N.º 005/1997. Prohíbe el ejercicio de la prostitución en la zona céntrica de Ciudad del Este. La Junta Municipal, a través de su Comisión de Moralidad y Legislación, recomendó esta prohibición. El artículo 1 de esta resolución específicamente prohíbe la prostitución callejera de mujeres y personas homosexuales en el microcentro de la ciudad, ordenando el retiro inmediato de las personas afectadas mediante los mecanismos legales correspondientes.

ORDENANZA N.º 30/2004. En concordancia con la Resolución 005/1997, esta ordenanza también prohíbe la práctica de la prostitución callejera de mujeres y personas homosexuales en la zona del microcentro. Además, el artículo 3 de la Ordenanza N.º 30/2004 establece la obligación para las personas que ejercen la prostitución de portar un certificado médico de control y una certificación especializada, emitidos por instituciones públicas del Estado, con una renovación mínima cada 15 días.

Encarnación

En la ciudad turística más importante de Paraguay⁶, la Ordenanza N.º 240/2014 es considerada fundamental. Sus disposiciones principales se enfocan en la regulación de diversos trabajos y actividades llevadas a cabo en los espacios públicos de Encarnación. En su artículo 4 especifica las sanciones

4 Federico Otazú, «Diagnóstico jurídico de ordenanzas municipales que regulan el trabajo sexual», en Lucy Esquivel (Coord.), *Documento diagnóstico sobre trabajo sexual: Ciudad del Este, Encarnación y San Lorenzo* (Asunción: UNES/RedTraSex, 2023).

5 UNES, «Evidentes para los atropellos, invisibles para los derechos», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), <https://ddhh2021.codehupy.org.py/wp-content/uploads/2021/12/C-1-Trabajadoras-sexuales-117-123.pdf>

6 Limita con la ciudad argentina de Posadas.

relacionadas con la promoción, el favorecimiento o la prestación de servicios de naturaleza sexual en espacios públicos.

La clave es la alteración de la tranquilidad y(o) seguridad de los(as) ciudadanos(as). La ordenanza parece estar diseñada para abordar situaciones en las que el trabajo sexual en espacios públicos pueda perturbar el tránsito de peatones y vehículos, o cause molestias incompatibles con el descanso y la tranquilidad de los(as) ciudadanos(as).

La ordenanza no parece prohibir el trabajo sexual en sí, sino que se centra en las implicaciones de esta actividad en espacios públicos, especialmente en términos de perturbación pública y seguridad ciudadana, considerando la importancia turística de Encarnación.

San Lorenzo

Respecto al trabajo sexual y la protección de las mujeres contra la violencia, en San Lorenzo están vigentes dos disposiciones.

ORDENANZA N.º 29/1997. Esta ordenanza establece la definición de prostitución y prostíbulos. El artículo 2 define la prostitución como el ejercicio del comercio carnal a cambio de un precio, sin distinción de género, y los prostíbulos como los lugares donde se realiza esta actividad. Según el artículo 7 de la misma ordenanza, se debe mantener una ficha médica actualizada mensualmente para personas involucradas en la prostitución, basada en certificados laboratoriales (ELISA, VDRL, Frotis de Secreción Vaginal) expedidos por instituciones locales de salud y especialistas del Centro de Salud o la Clínica Municipal son responsables de expedir certificados médicos, cuyos resultados forman parte de la ficha médica.

ORDENANZA N.º 26/2000. El artículo 1 de esta ordenanza prohíbe el ejercicio de la prostitución en espacios públicos en toda la ciudad.

INCUMPLIMIENTO DE FUNCIONES MUNICIPALES⁷

En las tres ciudades que incluimos en este informe, se da un incumplimiento de funciones municipales.

- En **San Lorenzo** se observa una falta de cumplimiento de los roles establecidos en la Ley N.º 5777/2016 para la protección de las mujeres contra la violencia. A pesar de las declaraciones oficiales, las acciones efectivas parecen ser insuficientes.

7 Paola Kohler, «Diagnóstico sobre los planes y programas vigentes relacionados con la violencia de género, con énfasis en las mujeres que ejercen el trabajo sexual en Ciudad del Este, Encarnación y San Lorenzo», en Esquivel, *Documento diagnóstico sobre trabajo sexual...*

- En **Encarnación** existe una contradicción entre la responsabilidad municipal de proteger a las mujeres según la ley y las ordenanzas que limitan su uso de espacios públicos para el trabajo sexual. Esto crea una vulnerabilidad doble para las trabajadoras sexuales, que enfrentan violencia tanto de clientes y empleadores como de la Municipalidad. A pesar de la influencia de grupos conservadores en todo el país, en esta ciudad existen organizaciones feministas, como Kuña Róga, que trabajan activamente contra la violencia de género.
- En **Ciudad del Este**, aunque hay equipos multidisciplinarios tanto en la Municipalidad como en la gobernación, falta coordinación entre ellos. El conocimiento en temas de género depende de la voluntad individual de las personas que integren el equipo, lo que sugiere una necesidad de formación institucional más sólida.

FALTA DE FORMACIÓN ADECUADA⁸

En los tres municipios, las(os) funcionarias(os) carecen de la formación necesaria para cumplir con las funciones determinadas por la Ley N.º 5777/2016.

Las comisarías, a menudo el primer lugar de contacto para las denuncias de trabajadoras sexuales, tienden a estigmatizar y discriminar a estas mujeres, lo que dificulta el proceso de denuncia y perpetúa la violencia institucional.

VIOLENCIA Y DENUNCIAS

En Ciudad del Este, las trabajadoras sexuales han denunciado violencia tanto por ordenanzas municipales como por parte de la comunidad, incluyendo agresiones físicas.

Para el año 2017, el Informe Nacional de Investigación sobre violencia institucional hacia las mujeres trabajadoras sexuales en Paraguay⁹ reveló declaraciones de trabajadoras sexuales sobre experiencias de violencia tanto de clientes como de los cuerpos de seguridad del Estado.

Muchos casos de violencia no son denunciados oficialmente, lo que evidencia un problema mayor de violencia institucional y discriminación.

⁸ Kohler, «Diagnóstico sobre los planes...».

⁹ Asociación Unidas en la Esperanza (UNES) y Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex), *Estudio sobre violencia Institucional hacia las trabajadoras sexuales en 13 países de América Latina y el Caribe. Informe Paraguay* (Asunción: UNES/RedTraSex, 2017).

Estos puntos resaltan la necesidad de una mayor atención y reforma en las políticas y prácticas relacionadas con el trabajo sexual y la violencia de género en Paraguay. Es crucial que las autoridades locales cumplan con las leyes nacionales y se comprometan a proteger los derechos y la seguridad de todas las mujeres, incluidas las trabajadoras sexuales.

En el portal web de la RedTraSex se denunciaron allanamientos irregulares y despojos de pertenencias. Transcribimos dos testimonios al respecto¹⁰.

1. Llevan todo lo que encuentran, llevan nuestros preservativos, nuestros cuadernos, plata, todo lo que encuentran, nuestras cosas personales y nos dicen que lo van a llevar a la Fiscalía, teléfono, sábanas, colchas. «Para averiguación», dicen. No sé para qué lo van a llevar a la Fiscalía, llevan todo lo que encuentran, pero ya no nos lo devuelven.
2. Yo hice una vez una denuncia, pero no te hacen caso, no ayudan a resolver nada, porque para las personas nosotras hacemos mal, «para qué vamos a hacer la denuncia», nos dicen.

De estas declaraciones se desprende la conclusión de que las trabajadoras sexuales lidian a diario con diversos casos de violencia y abuso, inclusive desde el Estado, por parte de las autoridades policiales.

CONCLUSIONES

Las trabajadoras sexuales enfrentan discriminación y estigmatización significativas debido a la falta de reconocimiento social de su trabajo como una actividad laboral legítima. Esta situación se agrava por la ausencia de un marco legal adecuado que proteja sus derechos y les brinde condiciones laborales seguras. La implementación de políticas públicas que reconozcan el trabajo sexual como una profesión legítima es crucial. Esto permitiría el acceso a beneficios y protecciones legales, contribuyendo a la reducción de la vulnerabilidad y precariedad laboral de estas trabajadoras.

Además, existe un desconocimiento general sobre las normativas y políticas relacionadas con los derechos de las trabajadoras sexuales, resultando en una implementación deficiente y en la perpetuación de la violencia y estigmatización contra ellas. Esta situación dificulta su acceso a la justicia y la denuncia de abusos. Para cambiar esta realidad, es esencial no solo implementar leyes y políticas efectivas, sino transformar los patrones socioculturales a través de la educación, para combatir la discriminación y los estereotipos negativos asociados al trabajo sexual.

¹⁰ MTS, Espacio cerrado, Paraguay.

RECOMENDACIONES

- Trabajar juntamente con trabajadoras sexuales para armonizar legislación y prácticas desde instituciones como el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- Implementar políticas específicas para proteger a las trabajadoras sexuales de la violencia, incluyendo la capacitación en derechos humanos y no discriminación para los cuerpos de seguridad y el funcionariado público.
- Fomentar el respeto y el buen trato hacia las trabajadoras sexuales por parte de la sociedad y las autoridades, especialmente durante los procedimientos policiales.
- Impulsar la creación de ordenanzas municipales con participación de trabajadoras sexuales, enfocándose en el respeto de sus derechos.
- Establecer un marco legal que garantice el acceso a la seguridad social y otros beneficios para las trabajadoras sexuales.
- Crear espacios en redes sociales para el apoyo y la denuncia de violencias, así como para el fortalecimiento de la comunidad de trabajadoras sexuales.
- Promover proyectos que mejoren las habilidades y oportunidades laborales de las trabajadoras sexuales, aumentando su ingreso económico y autonomía.

Unidas en la Esperanza (Unes)

Fundada en 2004, esta asociación busca la promoción de políticas públicas que favorezcan el ejercicio del trabajo sexual como parte de los derechos humanos fundamentales y su reconocimiento como trabajo y la mejora de las condiciones de vida de las mujeres trabajadoras sexuales. Forma parte de la Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex).

Contacto: unidasenlaesperanza.paraguay@gmail.com

DERECHO DE LAS PERSONAS VIVIENDO CON VIH

Prevención combinada, vital para alcanzar la meta 95-95-95 para el año 2030



La meta para el 2030 es que el 95% de las personas con VIH estén diagnosticadas, el 95% esté en tratamiento y que el 95% cuente con carga viral indetectable, por tanto, intransmisible. Aparte de la falta de acción del Estado, los esfuerzos para lograrla están limitados por el estigma y la influencia de grupos antiderechos en la política pública. Combatir el VIH requiere eliminar barreras sociales e implementar políticas de prevención además de avances biomédicos.

Palabras claves: *estigma y discriminación, derecho al acceso a la salud, educación científica e integral de la sexualidad.*

Pablino Caballero Aguilera y Martín Negrete

FUNDACIÓN VENCER

Este artículo tratará sobre la situación del estigma y la discriminación en Paraguay durante el 2022-2023, la situación epidemiológica y los desafíos en materia de la educación integral de la sexualidad. En este sentido, se analizarán los datos obtenidos en materia del estigma y la discriminación, que favorecen en el acceso al diagnóstico precoz del VIH, a los estudios laboratoriales, al tratamiento para todas las personas viviendo con el VIH y otras infecciones de transmisión sexual. Así también, se posicionará sobre la postura en materia de las estrategias de prevención combinadas que promueven organismos internacionales de salud, a las que el Estado paraguayo se compromete y establece los lineamientos en el Plan Estratégico Nacional (PEN) de la respuesta al VIH/Sida en Paraguay y otras ITS 2019-2023, el cual fue aprobado por Resolución Ministerial N.º 346/2020 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social¹.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

DATOS EPIDEMIOLÓGICOS 2018-2022²

En los últimos años, Paraguay ha experimentado un aumento progresivo en los casos de infección por VIH. Entre 2018 y 2019, los nuevos diagnósticos aumentaron de 1.564 a 1.605, un incremento del 2,62%. Sin embargo, en 2020 se registró una disminución del 25% en el número de diagnósticos. Desde 2021 ha habido un incremento significativo del 26,48% en comparación con el año 2020.

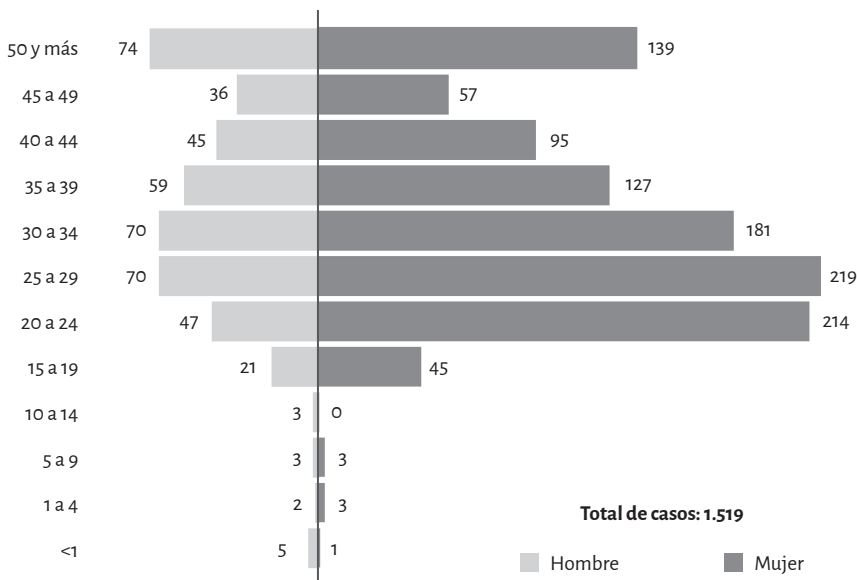
En 2022, el Programa Nacional de Control del SIDA/ITS (Pronasida), adscrito al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), informó de 1.519 nuevos casos de VIH, de los cuales 495 fueron categorizados como sida. El 58,66% de estos diagnósticos corresponden a la población general, seguido por hombres que tienen sexo con hombres (32,19%) y mujeres embarazadas (6,91%). Se registraron menos casos en personas privadas de libertad (0,20%), en trabajadoras sexuales (0,20%), usuarios de drogas (0,33%) y la población trans (0,99%).

La mayoría de los nuevos diagnósticos se localizaron en la capital (57,21%), seguidos por Amambay, Misiones, Central y Concepción. El 52,73% de los nuevos casos se encontraba entre los 20 y 34 años; el 0,72% era menor de 5 años. El 71,36% de los diagnósticos en 2022 fueron hombres y la mayor frecuencia se encontró en el grupo de 25 a 34 años y en mayores de 50 años (gráfico 1).

1 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Resolución Ministerial N.º 346/2020*, <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/pronasida/adjunto/ddb9d2-RESOLUCIONSGN3462020.pdf>

2 Pronasida, 2022 *Informe. Situación Epidemiológica del VIH – Paraguay* (Asunción: MSPBS, 2022), <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/pronasida/adjunto/252034-INFORMEPIDEMIOLOGICOVIH2022.pdf>

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN DE NUEVOS DIAGNÓSTICOS DE VIH SEGÚN EDAD Y SEXO. AÑO 2022



Fuente: Informe la situación epidemiológica del VIH de Pronasida.

En 2022, la media mensual de nuevos diagnósticos fue de 127 personas, con un máximo de 170 en septiembre. Entre junio y noviembre se reportaron las cifras más altas. La tasa de nuevos diagnósticos ha aumentado en jóvenes de 15 a 19 años y de 20 a 24 años desde 2013, mientras que en menores de 5 años se ha mantenido estable.

- **VIH en embarazadas.** En 2022, el 29,04% de las mujeres diagnosticadas (de 12 a 51 años) estaba embarazada, principalmente entre 25 y 34 años, siendo la mayoría de los departamentos de Central, Alto Paraná y Amambay.
- **Tratamiento antirretroviral.** Un total de 11.891 personas reciben tratamiento antirretroviral, principalmente en Asunción, los departamentos de Alto Paraná, Central e Itapúa.
- **Mortalidad.** En 2022, se registraron 112 muertes por VIH: 87 hombres y 25 mujeres, con una tasa de mortalidad acumulada de 4,72.

DESAFÍOS EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA REDUCCIÓN DEL ESTIGMA HACIA LAS PERSONAS CON VIH EN PARAGUAY

Un estudio realizado por la Fundación Vencer, con apoyo de UNFPA y el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, revela cómo las personas con VIH en Paraguay enfrentan estigma y discriminación. Este estudio, titulado *Índice de Estigma y Discriminación en Personas con VIH*³, compara datos actuales con estudios anteriores, enfocándose en el estigma interno (preconceptos y emociones negativas propias) y externo (discriminación por terceros), especialmente en entornos laborales y de salud.

El estigma asociado al VIH crea barreras significativas para el diagnóstico y tratamiento oportunos. Según la encuesta realizada, el 92% de los participantes encuentra difícil comunicar su estado serológico, y un alto porcentaje reporta sentimientos de vergüenza (82%), culpa (40%) y baja autoestima (33%).

A pesar de que el 74% de los encuestados conoce la Ley N.º 3940, que protege los derechos de las personas con VIH, el 93% que ha experimentado vulneración de derechos no ha realizado denuncias. Las razones incluyen desconocimiento sobre adónde recurrir, miedo a la exposición de su estado serológico, intimidación y percepción de un proceso de denuncia complicado.

El Estado paraguayo ha adoptado posturas conservadoras y antiderechos, reforzando discursos de odio y oponiéndose a iniciativas clave como la Ley contra toda forma de discriminación, la educación integral de la sexualidad (EIS) y el enfoque de género en políticas públicas. Esto agrava la situación de estigma y discriminación hacia las personas con VIH.

En los servicios de salud, el 12% de los encuestados reportó haber enfrentado estigma o discriminación. Es preocupante que el 3,4% de las mujeres haya sido presionada para someterse a esterilización, y que un 40% dude de la confidencialidad de sus datos médicos. Además, el 8% ha escuchado murmuraciones sobre su estado serológico y el 21% ha interrumpido su tratamiento en algún momento.

El estigma y la discriminación continúan siendo barreras principales para que las personas con VIH accedan a una calidad de vida plena. Estos desafíos limitan su capacidad para exigir la reparación de derechos vulnerados, debido al temor a la exposición de su estado serológico.

3 Informe inédito.

CONTRADICCIONES EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN CIENTÍFICA Y AL USO DEL PRESERVATIVO

La accesibilidad a información científica veraz y al uso del preservativo es esencial en la lucha contra las infecciones de transmisión sexual (ITS) y el VIH. La educación integral de la sexualidad, sustentada en datos científicos y un enfoque en género y derechos humanos, es crucial para fomentar una sexualidad informada y saludable. En Paraguay, la EIS está respaldada por una serie de legislaciones y políticas que instan a su implementación en todos los niveles educativos y forman parte de la estrategia nacional contra el VIH/Sida.

Contrariamente a las obligaciones legales, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) ha obstruido la socialización e implementación de la EIS al mantener en vigor resoluciones anticuadas, como la Resolución N.º 35635/2011 y la Resolución «Riera» N.º 29664/2017, que excluye el enfoque de género en materiales educativos. El actual gobierno ha intensificado la marginación de la EIS del sistema educativo formal.

Un ejemplo palpable de la problemática es la distribución del manual educativo «12 Ciencias para la educación de la sexualidad y la afectividad en la escuela», que contiene afirmaciones erróneas sobre la eficacia del preservativo. Estas afirmaciones van en contra de las directrices del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, que señalan al preservativo como el método preventivo principal contra el VIH y las ITS.

La propagación de información incorrecta amenaza la salud pública, potencialmente elevando las tasas de ITS, VIH y embarazos no deseados en adolescentes, y vulnerando el derecho de los(as) jóvenes a obtener información precisa para decisiones conscientes sobre su salud sexual y reproductiva.

Es imperativo que el Estado revise su postura conservadora y alinee sus políticas educativas con las recomendaciones de entidades locales e internacionales. Debe promover una Política Nacional de EIS que sea científica, laica, con enfoque de género y derechos humanos. Esto requiere la colaboración multi-sectorial entre el MEC, el MSPBS, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, así como la participación activa de organizaciones juveniles y de derechos humanos. Además, es urgente crear un foro inclusivo para el análisis crítico y la socialización de la guía #12Ciencias.

CONCLUSIONES

A pesar de los avances significativos en el diagnóstico y tratamiento del VIH, los desafíos persisten en múltiples frentes. El aumento en los nuevos diagnósticos de VIH, particularmente en hombres y jóvenes, resalta la necesidad urgente de fortalecer las estrategias de prevención y educación. La prevalencia de estigma y discriminación hacia las personas con VIH subraya la importancia de promover un entorno más inclusivo y respetuoso, tanto en ámbitos laborales como de salud.

La discrepancia entre las políticas educativas y las necesidades de salud pública, especialmente en lo que respecta a la educación integral de la sexualidad y el acceso a información veraz sobre métodos preventivos como el preservativo, es una problemática que no solo afecta a la lucha contra el VIH y otras ITS, sino que también compromete el bienestar y los derechos de los(as) jóvenes. La respuesta del Estado paraguayo a estos desafíos ha sido insuficiente, marcada por posturas conservadoras y una falta de alineación con las recomendaciones de entidades de salud y derechos humanos.

El panorama del VIH en Paraguay nos llama a reflexionar sobre la necesidad de una respuesta integral que aborde tanto los aspectos médicos como sociales de esta epidemia. La lucha contra el VIH no es solo un desafío médico, sino también un imperativo social y ético que requiere un compromiso renovado y coordinado de todos los sectores de la sociedad.

RECOMENDACIONES

- Abordar desde un enfoque integral y multisectorial para combatir el estigma y la discriminación por el estado serológico.
- Adecuar el marco político y legal para sancionar efectivamente actos de discriminación y proporcionar mecanismos de reparación e impulsar y promover la aprobación de la Ley contra toda forma de discriminación.
- Incluir en los sistemas de vigilancia del VIH la prevalencia de situaciones de estigma, discriminación y violencia para tomar decisiones estratégicas a nivel de servicios de salud.
- Implementar estrategias de sensibilización y educación en derechos humanos dirigidas a toda la comunidad, incluyendo el personal de salud.
- Derogar la Resolución N.º 29664/2017, que impide el uso de materiales educativos que incluyan teorías de género en instituciones educativas,

para promover una educación inclusiva y actualizada en cuanto a género y diversidad.

- Garantizar la implementación de la educación integral de la sexualidad en todos los niveles escolares del país, para asegurar que los estudiantes reciban una educación sexual completa, científica y respetuosa de los derechos humanos.
- Optimizar desde el Poder Ejecutivo los procedimientos para recibir y responder a denuncias relacionadas con la vulneración de los derechos de las personas con VIH, asegurando que haya canales efectivos y accesibles para todos.
- Someter el manual educativo «12 Ciencias para la educación de la sexualidad y la afectividad en la escuela» a una revisión rigurosa por parte de Pronasida, garantizando que el contenido esté alineado con las políticas nacionales de salud y educación sexual.
- Generar y financiar desde el Estado acciones de prevención del VIH, que actualmente dependen en gran medida de la cooperación internacional, asegurando así su continuidad y efectividad a largo plazo con fondos nacionales.

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 el movimiento social que promueve la EIS.

Contacto: caballeropablino70@gmail.com

Martín Negrete

Coordinador general de la Fundación Vencer. Psicólogo y Máster en Salud Pública. Investigador y docente universitario.

Contacto: coordinacion@fundacionvencer.org.py

CAPÍTULO 2

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES



DERECHO A LA SALUD

Persisten la exclusión y la injusticia en un sistema de salud que no funciona como sistema



La estrategia de Atención Primaria de Salud vertebró al Sistema Nacional de Salud para el acceso universal a la salud. El presupuesto de salud pública es insuficiente, el sistema sigue fragmentado, ineficiente, excluyente. La estrategia va perdiendo fuerza, no ofrece atención integral, promoción de la participación social ni intersectorialidad para enfrentar los factores causales de los problemas de salud. Todo esto, en un contexto de modelo productivo que genera más y más enfermedades crónicas y muerte.

Palabras claves: *derecho a la salud, acceso a servicios de salud, atención primaria de salud.*

María Raquel Escobar Argaña

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE MEDICINA SOCIAL (ALAMES)

En este artículo se abordará la situación del derecho a la salud en Paraguay durante el año 2023, poniendo el foco en cómo se encuentra la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS), considerando que la misma es un buen indicador para evaluar el acceso universal a la salud cuando funciona de manera adecuada. Las preguntas guía son: ¿cuál es la situación de la estrategia de APS en comparación al año pasado?, ¿avanzó en algo?, ¿cómo se refleja esta situación en temas concretos? Para responderlas, se detallarán los avances y retrocesos en la implementación de la estrategia APS en términos generales. Luego se tocarán sucintamente temas especiales, como el acceso a la salud de personas con discapacidad, la reforma de la salud mental y el acceso a alimentos seguros.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

CASI 30 AÑOS DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD EN PARAGUAY

La Atención Primaria de la Salud es una estrategia basada en cinco componentes: la salud como un derecho, la universalidad, la integralidad, la participación social y la intersectorialidad. Tiene de existencia en el mundo 40 años¹, a lo largo de los cuales fue interpretada y aplicada de maneras muy distintas, según diferentes momentos, contextos y voluntades políticas.

Desde la salud concebida como una mercancía, la APS se transforma en un eslogan en el discurso y en la práctica en paquetes reducidos de prestaciones para poblaciones focalizadas (por ejemplo, suero oral, vacunas, control de planificación familiar).

Desde la perspectiva de la salud como un derecho, la APS propone un modelo de atención que tiene como estrategias de acción a las promocionales, preventivas, curativas y de rehabilitación. En los territorios donde se habilita, sus abordajes son tanto individuales como colectivos, familiares y laborales, y construye la participación y el consenso horizontal.

En Paraguay, aunque la APS es enunciada como política pública de salud desde el año 1996 con la Ley N.º 1032, «Del sistema nacional de salud»², fue llevada a la práctica e implementada recién en el año 2008 con las Políticas Públicas de Calidad de Vida y Salud con Equidad³. Desde entonces, a través

1 Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Declaración de Alma-Ata*, <https://www.paho.org/es/documentos/declaracion-alma-ata>. (Doc. OPS/Conferencia Internacional De Atención Primaria De Salud, 12 de septiembre de 2018).

2 Ley N.º 1032 que «Crea el Sistema Nacional de Salud», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 6 de noviembre de 2023, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2484/ley-n-1032-crea-el-sistema-nacional-de-salud>

3 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Quiénes somos*, <https://www.mspbs.gov.py/planificacion/quienes-somos.html>

de diferentes gobiernos y con distintos abordajes está en marcha como una estrategia de consenso, aprobada por la ciudadanía, por los sectores técnicos y por el personal de salud⁴.

SISTEMA NACIONAL DE SALUD LEJOS DE SER UN SISTEMA

El Sistema Nacional de Salud (SNS) está conformado por subsistemas que funcionan de manera descoordinada, segmentada y fragmentada. Los subsistemas públicos con dos instituciones principales, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), que se financia con recursos públicos y ofrece servicios de carácter universal, y el Instituto de Previsión Social (IPS) que se financia principalmente⁵ con aporte de trabajadores y empleadores y ofrece servicios a cotizantes y sus familiares dependientes⁶. El sector privado tiene tanto entidades sin fines de lucro (organizaciones no gubernamentales) como con fines de lucro (medicina prepaga, sanatorios, hospitales, clínicas).

El 69,5% de la población recurre a los servicios de salud proporcionados por el MSPBS, el 23,2% de la población ocupada tiene cobertura de IPS y el 7,3% tiene seguros privados o de la sanidad militar o policial⁷.

En el SNS hay restricciones por la capacidad de pago de las personas, poca eficiencia (por la fragmentación y descoordinación entre sus partes). Asimismo, la calidad⁸ y oportunidad de atención brindada no es uniforme. A pesar de estas limitaciones, es el sector público el garante del cumplimiento de los derechos. Por este motivo, se debe fortalecer al MSPBS, como es la autoridad de aplicación de las políticas públicas de salud.

-
- 4 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Política Pública para la Calidad de Vida y Salud con Equidad 2009*, <https://www.mspbs.gov.py/planificacion/principios.html>. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Política Nacional de Salud 2015 - 2030*, <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/9753ad-POLITICANACIONALDESALUD.pdf>
 - 5 Además de los aportes obrero-patronales, el IPS recibe recursos del Estado, cuota mensual del trabajador independiente, legados y donaciones, ingresos por renta de inversiones financieras e inmobiliarias que realiza el IPS, ingresos por multas y recargos por mora, ingresos por atenciones médicas de emergencias prestadas a no asegurados. Instituto de Previsión Social, *Administración de recursos*, <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?sm=44#:~:text=%C2%BFcu%C3%A1l%20es%20el%20principal%20recurso,los%20empleadores%20y%20los%20jubilados>
 - 6 Además, están otras instituciones que tienen baja cobertura poblacional y financiamiento: el Hospital de Policía y la Sanidad Militar, el Hospital de Clínicas y el Instituto Oncológico de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción.
 - 7 Verónica Serafini y Claudia Zavattiero, «Políticas de protección social y laboral: evidencias y desafíos para Paraguay», *PNUD LAC Working Paper N.º 36*, 13 de marzo de 2023, <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/politicas-de-proteccion-social-y-laboral-evidencias-y-desafios-para-paraguay>
 - 8 La recientemente lanzada circular N.º 4/2023 del MSPBS, que establece 12 minutos como promedio de atención a la población en hospitales públicos, es una muestra de la falta de garantías en cuanto a recibir calidad de atención. «Consultas médicas deben durar 12 minutos. ¿Es tiempo suficiente?», *ABC Color*, 15 de septiembre de 2023, acceso el 23 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/09/15/consultas-medicas-deben-durar-12-minutos-es-tiempo-suficiente/#tbl-em-lInryaz72trig6ankoom>

Durante el 2023 se realizó un cambio de gobierno. Las señales dadas hasta el momento son alarmantes. Se percibe una amenaza de retroceso en la construcción de un SNS más equitativo e incluyente. El actual presidente de la República, Santiago Peña, declaró que «el MSPBS debe restringir sus funciones, ser solamente el órgano rector de la salud pública, y que el Estado contrate servicios de atención médica»⁹. Estas declaraciones se corresponden a lo que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional vienen recomendando a los países como una política de achicamiento del Estado y pérdida de derechos ciudadanos¹⁰. En caso de ser así, se perderían las otras funciones del sistema: financiación, generación de recursos y prestación de servicios (personales y no personales, es decir, los que atañen a la sociedad en su conjunto). Si así fuera, la prestación de servicios se privatizaría y quedarían a la deriva los servicios no personales.

PRESUPUESTOS EN DECRECIMIENTO E INSUFICIENTES PARA SALUD PÚBLICA Y APS EN PARTICULAR

El MSPBS organiza sus servicios de salud según niveles de atención, correspondiendo el primer nivel a las células operativas de la APS —las Unidades de Salud de la Familia (USF)—, el segundo nivel a clínicas que brindan consultas ambulatorias especializadas y el tercer nivel al hospitalario. Los servicios deben estar comunicados entre sí a manera de redes en las Redes Integradas e Integrales de Servicios de Salud (RISS), siendo el apoyo logístico (transporte y comunicación) requisito indispensable para su funcionamiento¹¹. Cuando el sistema funciona de manera adecuada, las personas reciben oportunamente un abordaje integral a su salud. En estas circunstancias, el 85% de los problemas de salud se resuelven en el nivel comunitario —cerca de donde vive la gente—, el 15% requiere de una atención especializada y solamente el 5% requiere de hospitalización¹².

Desde hace años se viene repitiendo que la condición necesaria (aunque no suficiente) para tener un sistema de salud que pueda responder a las necesidades de la gente es que los países inviertan al menos el 6% del Producto Interno Bruto (PIB)¹³. Si bien hubo en Paraguay un incremento progresivo

9 «El Ministro de Salud debe ser solamente el órgano rector de la salud pública...» [X], El Nacional [@elnacionalpy], 6 de marzo de 2021, <https://twitter.com/elnacionalpy/status/1632738596783366144>

10 Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes Garmendia, «El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina», *Política y Cultura, primavera 2012*, núm. 37, 35-64, <https://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>

11 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Manual de Organización de los Servicios de Salud en el marco de las RISS*, <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/planificacion/adjunto/17613e-ManualdeOrganizacionAprobadoORIGINAL.pdf>

12 Kerr L. White, T. Franklin Williams y Bernard G. Greenberg, «La Ecología de la Atención Médica», en Kerr White (Org.), *Investigaciones sobre Servicios de Salud: una Antología* (Washington: Pub. Científica 534, OPS, 1992), https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3692928/mod_resource/content/1/La%20ecologia%20de%20la%20AM%20KW.pdf

13 «Financiación de la atención de la salud», *Organización Panamericana de la Salud*, s.f., acceso el 20 de octubre de 2023, <https://www.paho.org/es/temas/financiacion-atencion-salud>

del presupuesto público asignado a salud en las últimas dos décadas, aún estamos lejos, considerando que la inversión pública en salud apenas alcanza el 3% del PIB. El presupuesto sigue siendo insuficiente año tras año y la necesidad de un aumento progresivo de recursos nuevamente este año no solamente no ocurrió, sino que incluso disminuyó en comparación con el año pasado. En efecto, el presupuesto total general para el año 2022 fue de 8.689.090 millones de guaraníes y para este año es de 8.438.431 millones de guaraníes¹⁴, correspondiendo a un gasto público previsto en 2023 en salud de USD 292 per cápita¹⁵, uno de los más bajos de la región¹⁶.

En cuanto a las fuentes de financiación, en el gráfico 1 puede apreciarse que, en relación con el año pasado, se incrementó proporcionalmente la Fuente 10 (Recursos del Tesoro) y se disminuyó la Fuente 20 (préstamos internacionales), lo cual es positivo en términos de fortalecimiento institucional. Ahora bien, hay que considerar no obstante que el financiamiento del sistema salud se sustenta lamentablemente de manera predominante en el gasto de bolsillo de las personas enfermas y sus familiares, alcanzando el 45% del financiamiento sanitario¹⁷. Esta cifra es escandalosamente alta¹⁸ y refleja cuán inequitativa e injusta es esta realidad. Los hogares pobres tienen la carga más pesada en proporción a sus ingresos y sufren de mayores gastos catastróficos¹⁹.

14 BOOST (Hacienda), Portal de datos abiertos de Hacienda, Bicameral de Presupuesto y datos abiertos presupuestarios del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2023.

15 Si se toma el total de la inversión en salud del Presupuesto General de la Nación (PGN), y el número de habitantes actualizado (6.110.000 habitantes), o a lo sumo si se retoman las cifras de población que antes se manejaban (7.200.000 habitantes), la cifra de gasto público per cápita es de USD 248.

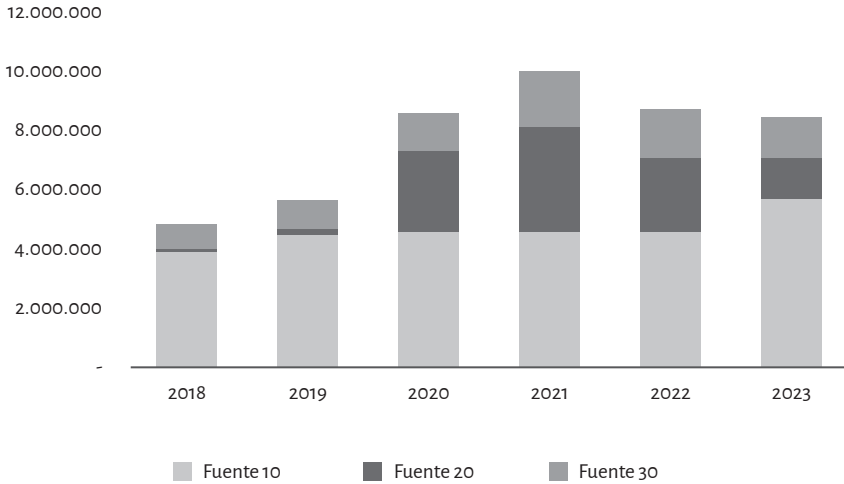
16 Un informe publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo da cuenta de que Paraguay es uno de los países de la región que menos invierte en salud: solo unos USD 510 anuales por persona, por debajo del promedio regional que es de USD 583. Uruguay, Argentina y Chile son los que más invierten, con más de USD 1.000. William D. Savedoff *et al.*, *Gasto inteligente en salud: cómo hacer que cada peso cuente* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2023), <http://dx.doi.org/10.18235/0005103>

17 «El sistema de salud en Paraguay», *Desarrollo en democracia (Dende)*, 29 de septiembre de 2021, acceso el 20 de octubre de 2023, <https://dende.org.py/temas/el-sistema-de-salud-en-el-paraguay-2/>

18 La Organización Mundial de la Salud recomienda un gasto de bolsillo menor del 20% del financiamiento sanitario para lograr universalización de la salud con protección financiera. Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la salud en el mundo 2010: la financiación de los sistemas de salud: El camino hacia la cobertura universal*, <https://www.paho.org/es/documentos/informe-sobre-salud-mundo-2010-financiacion-sistemas-salud-camino-hacia-cobertura>

19 Se considera gasto catastrófico cuando el gasto de bolsillo supera el 30% de la capacidad de pago de los hogares paraguayos en un trimestre. Entre el 2000 y el 2014, la incidencia del gasto catastrófico se mantuvo en torno al 5% de los hogares y entre los pobres, en torno al 8% de los hogares. Edgar Giménez Caballero *et al.* «Gastos empobrecedores de salud: un desafío para la cobertura universal de salud en el Paraguay», *Anales de la Facultad de Ciencias Médicas Vol. 52 N.º 1. Asunción* (2019): 33-42, [https://doi.org/10.18004/anales/2019.052\(01\)33-042](https://doi.org/10.18004/anales/2019.052(01)33-042)

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO VIGENTE SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO



Fuente: BOOST (Hacienda), Portal de datos abiertos de Hacienda, Bicameral de Presupuesto y datos abiertos presupuestarios del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

El panorama se ensombrece aún más al considerar que el 89% de los gastos del insuficiente presupuesto de salud va para gastos corrientes (servicios personales, remuneraciones) y en espejo se reporta que la compra de medicamentos es lo que más peso tiene en el gasto de bolsillo²⁰. Otro aspecto para tener en cuenta es la baja ejecución presupuestaria. Al 30 de agosto de este año se registra una ejecución del 53% del total del presupuesto destinado a salud²¹. Mientras tanto, la población se las agencia mediante polladas y hamburgueseadas que están a la orden del día y totalmente naturalizadas²².

Enfocándonos ahora en la estrategia de APS, encontramos una situación similar, un presupuesto insuficiente, muy lejos del mínimo ideal, en retroceso comparando con años anteriores y con baja ejecución presupuestaria. El presupuesto destinado a la estrategia para este año es de 600.129 millones

²⁰ *Ibidem* 19.

²¹ *Ibidem* 14.

²² «Polladas y rifas por la salud», *24 Horas*, 22 de enero de 2018, acceso el 13 de octubre de 2023, <https://www.24horas.com.py/polladas-y-rifas-por-la-salud/>. «Médicos hacen hamburguesada para refacciones en Hospital de Nemby», *La Nación*, 3 de marzo de 2023, acceso el 13 de octubre de 2023, <https://www.lanacion.com.py/pais/2023/03/03/medicos-hacen-hamburguesada-para-refacciones-en-hospital-de-nemby/>

de guaraníes²³ (19.096 millones menos que el año pasado), alcanzando el 7,1% del total del presupuesto destinado a salud. La Organización Mundial de la Salud (OMS) plantea que el presupuesto para la estrategia sea de al menos el 30% de los recursos públicos de salud²⁴. La ejecución al 30 de septiembre de este año es del 38%²⁵.

Las bajas ejecuciones y la falta de respuestas integrales señalan debilidades institucionales serias que deben ser afrontadas para que el sector pueda dar respuestas a las necesidades de salud de la población. El MSPBS cuenta con una enorme cantidad de programas que se hallan fragmentados, lo que supone un desgaste de recursos humanos y administrativos, sistemas de información precarios, debilidades en la planificación, en el monitoreo y la supervisión, en la compra y suministro de insumos y una aún excesiva centralización de todos los procesos de gestión. A ello se suma que el partido de gobierno tiene un *modus operandi* prebendario y prioriza intereses partidarios a la capacidad técnica de las personas que trabajan en el sector público²⁶. Con este modo de proceder no se puede avanzar en la constitución de equipos humanos solventes, con alta capacidad técnica, motivados, eficaces y eficientes.

ENORMES LIMITACIONES Y CARENCIAS DE LAS USF

Las USF son las puertas de entrada al sistema de salud, son las ejecutoras en los territorios sociales de la estrategia de APS, por lo que deben alcanzar al menos un número de 1.850 para cubrir a toda la población del Paraguay²⁷.

CANTIDAD INSUFICIENTE EN FUNCIONAMIENTO. Aunque la instalación de estas unidades empezó hace 15 años, y si bien en los primeros años alcanzaron casi la mitad del número mínimo necesario²⁸, hubo años en los que prácticamente no se crearon nuevas USF y hasta el momento el ritmo del

23 *Ibidem* 14.

24 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Seminario internacional Las desigualdades de acceso a la salud: la centralidad de la Atención Primaria de Salud para avanzar hacia la salud universal*, 19 de julio de 2023, <https://www.cepal.org/es/eventos/seminario-internacional-desigualdades-acceso-la-salud-la-centralidad-la-atencion-primaria>

25 *Ibidem* 14.

26 «Los que llegan a los cargos llegan gracias al Partido Colorado, señala Peña», *Última Hora*, 1 de abril de 2023, acceso el 21 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/los-que-llegan-los-cargos-llegan-gracias-al-partido-colorado-senala-pena-n3055751>

27 Cada USF tiene una población adscripta entre 3.500 a 5.000 personas. «Rige nuevo manual de funciones para Unidades de Salud de la Familia», *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, 13 de mayo de 2016, acceso el 23 de octubre de 2023, <https://www.mspbs.gov.py/portal/8689/rige-manual-de-funciones-para-las-unidades-de-salud-de-la-familia.html>

28 Desde 2008 hasta 2011 se instalaron 707 USF, lamentablemente el ritmo luego decayó estrepitosamente. Si se hubiera seguido el impulso imprimido en ese periodo de gobierno, la población podría estar gozando de una cobertura total en salud desde el año 2018, la pandemia pudo haber tenido otra historia al igual que los tiempos actuales. Claudia Zavattiero, «Evaluación de las Unidades de Salud de la Familia», en *Fiscalidad para la Equidad Social. Tomo 2* (Asunción: Decidamos/Cadep, 2018), <https://www.decidamos.org.py/fiscalidad/wp-content/uploads/2018/06/Cap-8-Evaluacion%3%B3n-de-las-Unidades-de-Salud-de-la-Familia-USF.pdf>

inicio no fue retomado, lo que puede interpretarse como una falta real de voluntad y compromiso político con la estrategia. Hasta septiembre del 2023 se registra la existencia de 919 USF²⁹ que dan una cobertura de atención a aproximadamente el 50% de la población. Comparando con el año pasado, hay 18 nuevas USF y el total de consultas externas en proporción fue mayor.

LIMITACIONES EN TODO SENTIDO. En cuanto a consultas externas realizadas por todas las USF existentes, de enero a octubre del año pasado se registraron 2.406.162 y de enero a septiembre de este año, 3.022.373³⁰. Sin embargo, las limitaciones que tienen las USF son enormes y prácticamente no están ofreciendo más que eso, consultas externas a las personas que llegan hasta ahí, es decir, una atención insuficiente a la enfermedad ya instalada, sin acciones promocionales, preventivas ni mucho menos de rehabilitación. El modelo de atención vigente es más bien el de paquetes de atención básicos y despersonalizados. Las USF tienen carencia de equipos humanos completos, de medicamentos e insumos básicos de manera sostenida en el tiempo, de medios auxiliares de diagnóstico, de transporte, de computadoras e internet³¹. A octubre de este año, el 33% de las USF no cuenta con computadoras de mesa y 36% cuenta con una sola computadora de mesa y el 49% de las USF no cuenta con conectividad a internet. Estas carencias se hacen mayores justamente en las zonas donde más se necesita de una comunicación ágil y segura: ni una de las USF de Alto Paraguay tiene conexión a internet y en el resto del Chaco menos de la mitad la tienen.³²

EQUIPOS HUMANOS SALUD FAMILIAR (ESF) INCOMPLETOS Y SOBRECARGADOS DE FUNCIONES. Los ESF deben estar constituidos por un profesional médico, un profesional con licenciatura en enfermería u obstetricia, un profesional auxiliar o técnico en enfermería u obstetricia, cinco agentes comunitarios o promotores de salud, un polivalente (múltiples funciones administrativas) y un profesional en odontología por cada 2 USF³³. A la fecha, ni una sola USF de todas las existentes cuenta con un ESF completo, 23 USF

29 «Solicitud #75161. Datos sobre la estrategia de Atención Primaria de Salud», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 20 de octubre de 2023, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/75161>

30 *Ibidem*.

31 Un estudio publicado en diciembre del 2022 acerca del grado de preparación que tienen las USF para proveer servicios de atención integral concluye que las mismas presentan limitaciones importantes, únicamente el 13,89% tuvo una preparación suficiente; identificándose brechas sobre todo en la disponibilidad de insumos, medicamentos, capacidad de diagnóstico por laboratorio, faltantes de personal requerido, disponibilidad de computadoras e internet. La investigación además detectó problemas de equidad, considerando que las USF de zonas rurales presentaban menor desempeño que las urbanas. Edgar Giménez Caballero *et al.*, «Evaluación de disponibilidad y preparación de servicios de salud en el primer nivel de atención de cinco regiones sanitarias del Paraguay durante el 2022», *Memoria Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud Vol. 20, N.º 3*, Asunción, diciembre de 2022), 13-26, <https://doi.org/10.18004/mem.iiics/1812-9528/2022.020.03.13>

32 *Ibidem* 29.

33 Esta es la composición mínima requerida, aunque según el carácter de la USF se pueden requerir además otros profesionales de la salud. «Rige manual de funciones para las Unidades de Salud de la Familia», *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, acceso el 21 de octubre 2023, <http://portal.mspbs.gov.py/rige-manual-de-funciones-para-las-unidades-de-salud-de-la-familia/>

no tienen personal médico y el 100% carece del número mínimo requerido de agentes comunitarios y promotores indígenas. Además, la gran mayoría carece de apoyo de secretaría o administración (solo el 1,5% cuenta con algún tipo de apoyo de este tipo) y personal de limpieza (solo 0,7% lo tiene)³⁴. Para paliar este déficit, el personal de salud que integra los ESF debe destinar una buena parte de su tiempo en tareas administrativas y de limpieza³⁵.

MODELO DE GESTIÓN ACTUAL. Actualmente se está llevando a cabo un modelo de gestión en ciertas USF con el involucramiento de los Consejos Locales de Salud, que busca promover la descentralización y mejorar la gestión con el pago por cumplimiento de metas sanitarias (en tres áreas de resultados: la rectoría, la gobernanza y el monitoreo de desempeño de micro redes)³⁶. De ser exitosa esta experiencia podría ser una herramienta valiosa que fortalezca a los servicios de salud.

NECESIDAD DE PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA

La estrategia de la APS está orientada al enfrentamiento de los factores causales de los problemas de salud, es decir, a la determinación social del proceso salud-enfermedad. Para ello, debe lograr la plena participación de individuos, familias y comunidades mediante diferentes acciones y con el mandato de articular en los territorios sociales a los distintos sectores responsables de garantizar las condiciones de vida necesarias para gozar de salud (agua, vivienda, ambientes seguros y libres de tóxicos, educación e información, trabajo, seguridad alimentaria, transporte, entre otras).

Las actividades promocionales son una condición fundamental de la APS, debiéndose realizar Asambleas o Aty Guasu en las cuales la población asignada a una USF se involucra con el modelo de atención integral con enfoque familiar y comunitario que debe recibir, al mismo tiempo de participar en la planificación de las acciones de la USF, el monitoreo y la evaluación activa de su desempeño y gestión³⁷. De esta manera, se busca la participación de la comunidad en todos los ámbitos —político, social, ambiental, organizativo— para el ejercicio pleno de soberanía y no solamente desde una perspectiva administrativa. Lamentablemente, las actividades de promoción de la salud

34 *Ibidem* 29.

35 El 35% de las actividades del ESF se refieren a actos administrativos, existen más de 300 formularios que deben ser llenados periódicamente debido a la enorme cantidad de programas de salud vigentes, los cuales funcionan en compartimentos estancos. Carmen Gómez (Coord.), *¿Son las Unidades de Salud de la Familia parte de la respuesta a la pandemia por COVID-19?* (Asunción: Decidamos, 2021), <https://www.decidamos.org.py/2021/investigaciones/son-las-unidades-de-salud-de-la-familia-parte-de-la-respuesta-a-la-pandemia-por-covid-19/>

36 «Unas 225 USF reciben incentivos por cumplimiento de metas sanitarias». *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, 19 de junio de 2023, acceso el 23 de octubre de 2023, <https://www.msps.gov.py/portal/27609/unas-225-usf-reciben-incentivos-por-cumplimiento-de-metas-sanitarias.html>

37 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Manual de Funciones de las Unidades de Salud de la Familia*, <https://www.msps.gov.py/dependencias/portal/adjunto/7aa3c3-ManualdefuncionesdelasUSF1.pdf>

en este momento están limitadas a la realización de clubes (de embarazadas, por ejemplo) o mingas ambientales. En el primer semestre del año 2023 solamente el 39% de las USF habían realizado un Aty Guasu y se registran solo 246 audiencias públicas para el total de unidades, es decir, menos de la mitad del número de USF existentes está llevando estos procesos³⁸.

INADMISIBLES ENFERMEDAD Y MUERTE: LAS USF NO PUEDEN SOLAS

La situación descrita en estas páginas se traduce en una falta de respuesta oportuna y resolutive de las USF y de toda la red de servicios de salud, que trae como consecuencias violencia, enfermedad y muerte que acontecen en mayor medida en poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión. Recientemente saltaron en los medios de comunicación cuatro casos ocurridos en población indígena seguidos con muy pocos días uno de otro.

1. **Muerte materna por falta de asistencia.** La ambulancia llegó a la comunidad de Kurupayty, ubicada a 50 kilómetros de Pozo Colorado, Presidente Hayes³⁹ después de cinco horas del pedido que era urgente y ya habiendo fallecido la madre.
2. **Niña enxet en trabajo de parto.** La niña de 14 años entró en trabajo de parto y dio a luz en la patrullera de la Policía Nacional de la Comisaría de Río Verde. Ella no tenía controles prenatales y su bebé nació prematuro⁴⁰.
3. **Niña embarazada por abuso sexual.** Del pueblo mbyá guaraní, la niña de 10 años de edad quedó embarazada tras sufrir abuso sexual⁴¹.
4. **Muerte durante puerperio.** Una mujer joven yshir murió en el Hospital Regional de Alto Paraguay durante su puerperio inmediato, aparentemente por sangrado⁴².

38 *Ibidem* 29.

39 «Denuncian muerte materna en comunidad indígena» [Facebook], Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco [@tierravivaparaguay], 25 de septiembre de 2023, https://www.facebook.com/watch/?v=640571474827904&extid=WA-UNK-UNK-UNK-AN_GKoT-GK1C&ref=sharing&mibextid=RUbZ1f

40 «Niña indígena da a luz a bordo de una patrullera camino al hospital», *Última Hora*, 3 de octubre de 2023, acceso el 13 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/nina-indigena-da-a-luz-a-bordo-de-una-patrullera-camino-al-hospital>

41 «Niña indígena embarazada: "No se debe admitir el abuso sexual como costumbre"», *Última Hora*, 6 de octubre de 2023, acceso el 13 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/nina-indigena-embarazada-no-se-debe-admitir-el-abuso-sexual-como-costumbre>

42 «Ministerio de Salud interviene Hospital Regional de Fuerte Olimpo tras la muerte de una indígenas», *ABC Color*, 19 de octubre de 2023, acceso el 23 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/chaco/2023/10/19/ministerio-de-salud-interviene-hospital-regional-de-fuerte-olimpotras-la-muerte-de-una-indigena/>

Las USF no pueden solas, necesitan estar conectadas a la red y poder hacer las funciones que le corresponden. Todas estas situaciones pudieron haber sido prevenidas y tratadas si se contara con la voluntad política, el compromiso, la capacidad técnica y los recursos suficientes. ¿Cómo es posible que sigamos teniendo muertes maternas de esta naturaleza, niñas embarazadas y violentadas, nacimientos prematuros en condiciones peligrosas?, ¿cómo puede ser que las camionetas que deben cubrir la atención a la población indígena no tengan combustible (o no existan) y que, sin embargo, en las campañas electorales los vehículos con combustible no faltan para que los caudillos políticos arreen a sus votantes?⁴³

DOBLE CARGA DE ENFERMEDAD EN EL PARAGUAY

El Paraguay se enfrenta a una doble carga de enfermedad, ya que persisten enfermedades infecciosas y condiciones que provocan una alta mortalidad materna e infantil, junto con problemas de salud emergentes, como las enfermedades crónicas asociadas a las condiciones y estilos de vida moderno y al envejecimiento de la población. La enfermedad cardiovascular, el cáncer (tumor maligno), la diabetes, la enfermedad respiratoria crónica y las enfermedades mentales y del comportamiento son las principales enfermedades crónicas no transmisibles del Paraguay⁴⁴.

Tener una población cada vez más enferma y cronificada se explica en parte por las deficiencias estructurales y enfoques limitados del sector salud, pero por sobre todo hay que considerar cómo vive la gente, qué come, qué aire respira y qué agua toma. El modelo hegemónico, extractivo de producción y consumo en el mundo en general y en nuestro país en particular es la principal causa de enfermedad y muerte de la población. El modelo agroindustrial, con sus paquetes tecnológicos y la degradación del medio ambiente traen consigo la pérdida de equilibrio entre los seres humanos y la naturaleza, más enfermedades y muertes⁴⁵. Además, por la exclusión y la inequidad social que impone el modelo, las personas en su gran mayoría sufren situaciones de incertidumbre económica, precariedad laboral⁴⁶, angustia, miedo y violencia. Vivimos tiempos en los que la gran mayoría de la población está expuesta a estrés crónico y toxinas que entran al cuerpo por aire, agua, piel

43 «Colorados siguen abusando de los bienes del Estado en sus campañas», *Última Hora*, 6 de marzo de 2011, acceso el 13 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/colorados-siguen-abusando-los-bienes-del-estado-sus-campanas-n2930461>

44 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Carga de enfermedad en Paraguay. Estimación de los años de vida saludables perdidos 2019*, <https://dgvs.mspbs.gov.py/wp-content/uploads/2023/08/Informe-CARGA-de-la-enfermedad-publicacion-DGVS.pdf>

45 Marcello Lachi (Dir.), «Sistema productivo, salud y protección social», *Novapolis-Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos*, N.º 14, diciembre 2018, https://www.portalguarani.com/660_marcello_lachi/39310_sistema_productivo_salud_y_proteccion_social_n_14_diciembre_2018_director_marcello_lachi.html

46 Verónica Serafini, «Precariedad laboral y salud mental. El vínculo invisible en Paraguay», *Análisis de coyuntura. Economía y Sociedad*, N.º 76, mayo-junio 2023, <https://www.cadep.org.py/uploads/2023/06/Revista-Economia-y-Sociedad-N-76-vf.pdf>

y alimentos, registrándose a la par un número creciente de enfermedades crónicas, años de vida perdida por muertes prematuras y discapacidad⁴⁷.

Discapacidad y sufrimiento psíquico, avances y retrocesos hacia la valoración de la diversidad y el goce de la máxima autonomía

Hasta hace unos pocos años, la discapacidad de una persona era considerada como una disminución por un problema físico, sensorial o psíquico, que la incapacitaba total o parcialmente para el trabajo u otras tareas. Actualmente, se considera a la discapacidad como una situación de la persona que, por sus condiciones físicas o mentales duraderas, se enfrenta con notables obstáculos de acceso para su participación social.

Son enormes las barreras existentes desde el sector salud para revertir la situación de discapacidad generada en el propio ámbito. La barrera cultural es quizá la mayor. Se debe romper con los prejuicios, los estigmas y el rechazo que generan las personas con discapacidad y sufrimiento psíquico y conseguir que sean incluidas respetando y promoviendo su autonomía y participación. El enfoque médico biologicista aún está muy arraigado, tal vez porque genera enormes ganancias a las corporaciones farmacéuticas. A pesar de ello, el marco legal y normativo avanza hacia la promoción de la autonomía y es necesario que la gente conozca sus derechos y los exija.

REFORMA EN SALUD MENTAL: LEY N.º 7018. Desde hace décadas se viene trabajando la Reforma en Salud Mental entre diferentes sectores de la sociedad civil, estatales, científicos y académicos. Como resultado de esto, se logró en noviembre del año pasado la promulgación de la Ley N.º 7018⁴⁸ y nueve meses después, en agosto del 2023, su reglamentación⁴⁹. Contar con un marco legal para la salud mental es un gran avance incluso con los ajustes que deben hacerse en la nueva ley, ya que el Comité por los Derechos de las Personas con Discapacidad observa con preocupación que en esta ley todavía persiste el modelo médico de discapacidad⁵⁰. La Ley N.º 7018 establece a la APS como estrategia, priorizando el primer nivel de atención. Además, promueve el desarrollo de una red de servicios de prevención, promoción, atención y de rehabilitación en dispositivos de salud mental y cuidados comunitarios con participación protagónica de ciudadanos e instituciones de la sociedad civil. Igualmente, fortalece a la Dirección de Salud Mental, que pasa a tener un carácter nacional y presupuesto propio. Estas consideracio-

47 *Ibidem* 44.

48 Ley N.º 7018 del 7 de noviembre de 2022 «De Salud Mental», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2023, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/11069/ley-n-7018-salud-mental>

49 *Ibidem*.

50 Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, (Doc. ONU CRPD/C/PRY/CO/2-3, 17 de octubre de 2023), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FPRY%2FCO%2F2-3&Lang=en

nes —junto con el mandato que el MSPBS debe coordinar y articular su accionar con los demás ministerios del Poder Ejecutivo⁵¹— tienen coherencia con lo que se viene planteando desde los distintos planes y programas de salud de sucesivos gobiernos desde hace décadas.

AVANCES Y DESAFÍOS EN LA ATENCIÓN INTEGRAL A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. El marco legal y normativo para la atención integral a personas con discapacidad también está logrando avances a lo largo de los años y el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030 plantea el reto de instalar en los servicios de salud el enfoque de derechos humanos con base comunitaria que permita abandonar la mirada proteccionista y de asistencialismo aún vigente en su práctica⁵². El desafío es llevar a la práctica el marco legal y normativo vigente con mayor celeridad, compromiso y eficacia.

NECESIDAD DEL CIERRE DEL HOSPITAL PSIQUIÁTRICO. A la par de fortalecer todas las instancias de la red para concretar estrategias de acción promocionales, preventivas, curativas y de rehabilitación de base comunitaria, existen urgencias que deben ser afrontadas, como el cierre del Hospital Psiquiátrico. El otrora denominado «Manicomio Nacional», «Hospital de Alienados», hoy Hospital Psiquiátrico, sigue con prácticas identificadas con modelos manicomiales y sigue siendo un lugar de reclusión de las personas con enfermedades mentales, donde se denuncian violaciones de derechos, abuso, negligencia y abandono⁵³. Es una realidad a la que como sociedad en su conjunto se está haciendo frente para su definitiva desaparición. La transición del modelo manicomial al de una atención humanizada centrada en la persona y su contexto psicosocial, según dicta la nueva ley en su artículo primero, debe concretarse de manera urgente. La intención del MSPBS es transformarlo en un Centro de Urgencias Psiquiátricas⁵⁴, para casos agudos (intentos de suicidio, autolesiones, abuso de sustancias, entre otros), y que cada Región Sanitaria cuente con las capacidades para resolver este tipo de urgencias⁵⁵. Hay que estar alertas a que en la práctica no se cronifiquen pacientes, y que

51 Ministerio de Educación y Ciencias; de Desarrollo Social; de Justicia; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de la Mujer; de la Niñez y la Adolescencia y la Secretaría Nacional de la Juventud.

52 Senadis, *Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030*, https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/h0322.pdf

53 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Informe de Monitoreo a Establecimientos de Internación de Personas con Discapacidades Psicosociales - Hospital Psiquiátrico de Asunción*, 7, 8 y 9 de agosto de 2023, acceso el 28 de octubre de 2023, <https://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/lugares-de-internacion/funcionamiento/777/>

54 «Salud mental: ley promulgada no avanza, mientras aumentan los trastornos mentales», *ABC Color*, 12 de abril de 2023, acceso el 23 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/04/12/salud-mental-ley-promulgada-no-avanza-mientras-aumentan-los-trastornos-mentales/>

55 Se cuenta con USM y personal especializado en 16 de 18 regiones sanitarias. Boquerón y Alto Paraguay no figuran en el directorio actualizado a abril de este año 2023. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Directorio de Salud Mental*, <https://www.msps.gov.py/dependencias/porta/adjunto/cc117f-DirectorioSaludMentalversionACTUALIZADOaAbril2023.pdf>

los centros respectivos en cada región no se transformen en mini manicomios. En este momento, parte de las personas que estaban internadas en el Hospital Psiquiátrico ya han sido trasladadas a Hogares Sustitutos, lo cual es positivo, aunque se debe vigilar el proceso, pues en la práctica, en su mayoría, estos hogares se están limitando a ser lugares de estancia prolongada, con poco abordaje para promover la autonomía y reinserción social⁵⁶.

UNIDADES DE SALUD MENTAL (USM). Son centros especializados de segundo nivel. En el 2011 se contaba con 69 USM en centros de salud y hospitales de la Red de Servicios del MSPBS. En la actualidad, 12 años después, existen en aproximadamente 76 localidades del país⁵⁷. La USM de Pedro Juan Caballero tiene experiencias positivas⁵⁸ y en ella se está desarrollando un proyecto para su fortalecimiento e integración con las redes del sistema de salud⁵⁹. Con respecto al primer nivel de atención, en septiembre de 2023 se inició un proceso de capacitación a los ESF en temas de salud mental⁶⁰.

ALARMANTE CRECIMIENTO DE PROBLEMAS DE SALUD MENTAL. A pesar de los avances, las brechas existentes para dar respuesta a los problemas de salud mental desde tiempos históricos y el aumento de enfermedades mentales en la población —que se registra desde la pandemia y sigue creciendo⁶¹— exigen actuar con mayor velocidad y determinación. La Policía Nacional alerta del aumento creciente de suicidios, llegando a ocupar la primera causa de muerte en los reportes de fallecimientos hacia el periodo de cierre de este informe⁶².

FUNCIONES ASISTENCIALES DE LA SENADIS. La capacidad de respuesta que existe a nivel público para una atención integral a las personas con discapacidad física también es muy limitada. Se repite lo que sucede en el resto de las instituciones estatales y lo que sucede en el propio Sistema Nacional de Salud: los servicios están fragmentados y sin articulación. La Secretaría

56 «El MNP publica informes sobre monitoreos en el ámbito de salud mental 2023», *Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura*, 27 de octubre de 2023, acceso el 30 de octubre de 2023, <https://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/308-el-mnp-publica-informes-sobre-monitoreos-en-el-ambito-de-salud-mental-2023>

57 *Ibidem* 56.

58 *Ibidem* 56.

59 «Profesionales de la OPS coordinan implementar proyecto en el área de Salud Mental», *Amambay570*, 29 de marzo de 2023, acceso el 27 de octubre de 2023, <https://amambay570.com.py/profesionales-de-la-ops-coordinan-implementar-proyecto-en-el-area-de-salud-mental--p46792.html>

60 Programa de Acción para Superar las Brechas en Salud Mental (mhGAP por las siglas en inglés), de la OPS/OMS, para profesionales no especializados del primer nivel de atención (APS). «Es importante abordar la prevención desde la Atención Primaria de la Salud, sobre trastornos mentales y abuso de sustancias», dice ministra Barán, *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, 11 de septiembre de 2023, acceso el 27 de octubre de 2023, <https://www.mspbs.gov.py/portal/28113/es-importante-abordar-la-prevencion-desde-la-atencion-primaria-de-la-salud-sobre-trastornos-mentales-y-abuso-de-sustancias-dice-ministra-baran.html>

61 «Los trastornos mentales son responsables de la mayor pérdida de años de vida saludables», *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, 10 de agosto de 2023, acceso el 27 de octubre de 2023, <https://dgv.mspbs.gov.py/12244-2/>

62 «Suicidios lideran la lista de fallecidos del fin de semana», *Última Hora*, 25 de septiembre de 2023, acceso el 13 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/suicidios-lideran-la-lista-de-fallecidos-del-fin-de-semana>

Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Senadis), en lugar de enfocarse en su mandato de determinar las políticas nacionales dirigidas a las personas con discapacidad e impulsar su cumplimiento, desempeña funciones asistenciales⁶³ que deberían hacerse desde los servicios del MSPBS, utilizando mal los recursos de por sí insuficientes.

PROGRAMA DE DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO. Este programa contempla un conjunto de estrategias, normas, procedimientos, instrumentos y recursos para la atención al desarrollo infantil en los distintos niveles de atención del sector salud⁶⁴. A la fecha existen 275 USF intervenidas con el programa⁶⁵ (en 10 de 18 Regiones Sanitarias), 22 Servicios de Intervención Temprana correspondientes al segundo nivel de atención y un Centro Neurológico Pediátrico multidisciplinar en el Hospital General Pediátrico «Niños de Acosta Ñu» que, pese a la ampliación edilicia y el crecimiento en personal, no alcanza a dar respuesta a la demanda de pacientes⁶⁶, lo cual es de esperar, puesto que la mayoría de las unidades del primer nivel de atención aún no tienen las condiciones ni capacidades para realizar las tareas de prevención, tamizaje, diagnóstico precoz de discapacidades y vigilancia del crecimiento y desarrollo.

LEJOS DE LA ATENCIÓN INTEGRAL Y LA INCLUSIÓN. Los avances tienen una lentitud exasperante, la implementación de las políticas públicas de salud se quedan acotadas a experiencias parciales, locales, en mosaico. La atención y la inclusión a escala nacional de las personas con discapacidad y con problemas de salud mental está muy lejos de alcanzarse.

Aprobación del HB4 o el derecho a no comer comida envenenada

En el territorio paraguayo, una alta proporción de superficie de tierra⁶⁷ está destinada a la agricultura intensiva que, además del desmonte exigido, utiliza semillas modificadas genéticamente⁶⁸ y enormes cantidades de

63 Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), *Servicios*, <https://senadis.gov.py/application/files/6415/7175/1382/Servicios.pdf>

64 «Desarrollo infantil temprano: un enfoque de prevención que involucra a la familia», *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, 16 de enero de 2016, acceso el 23 de octubre de 2023, <https://www.mspbs.gov.py/portal/7645/desarrollo-infantil-temprano-un-enfoque-de-prevencion-que-involucra-a-la-familia.html>

65 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *USF intervenidas en el proyecto Desarrollo Infantil Temprano*, <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/adbo23-lista275USFenPDF.pdf>

66 «Terapeutas del desarrollo infantil temprano contarán con apoyo del hospital pediátrico Niños de Acosta Ñu», *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, 9 de octubre de 2023, acceso el 27 de octubre de 2023, <https://www.mspbs.gov.py/portal/28353/terapeutas-del-desarrollo-infantil-temprano-contaran-con-apoyo-del-hospital-pediatrico-nintildeos-de-acosta-ntildeu.html>

67 Actualmente, el 94% de las tierras agrícolas en el Paraguay está destinado a la agroindustria dependiente de insumos químicos. Marielle Palau y Miguel Lo Bianco, *Agronegocios y escuelas rurales. El peligro de las fumigaciones en la Región Oriental* (Asunción: Base Investigaciones Sociales, 2022), <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2022/07/Agronegocios-y-escuelas-rurales-BASE-1.pdf>

68 «Paraguay es el 4.º país con más transgénicos de América del Sur», 12 de noviembre de 2022, acceso el 27 de octubre de 2023, *Base Investigaciones Sociales*, <https://www.baseis.org.py/paraguay-es-el-cuarto-pais-mas-con-mas-transgenicos-en-america-del-sur/>

pesticidas que contaminan los cursos de agua, el aire, el suelo y los alimentos, dañando la biodiversidad y los ecosistemas, y afectando particularmente a la población campesina e indígena, incluyendo a niños, niñas, adolescentes y mujeres en edad reproductiva. Es sabido que la exposición a plaguicidas aumenta el riesgo de enfermedades como cáncer, daño neurológico, problemas respiratorios, disfunciones y discapacidad, además puede tener un impacto negativo en la fertilidad y el desarrollo infantil⁶⁹. En Paraguay, varias investigaciones han demostrado la relación causal existente entre las áreas agrícolas con mayor uso de plaguicidas y las malformaciones congénitas⁷⁰ y el daño celular en la población infantil⁷¹.

En mayo de este año, el Ministerio de Agricultura y Ganadería —resolución mediante y de manera unilateral, sin consultar a la ciudadanía— ha liberado la comercialización de la semilla de trigo transgénico HB4, cuya característica es tolerar las sequías y el herbicida glufosinato de amonio. Este último es un agrotóxico de amplio espectro, organofosforado similar al glifosato, pero con mayor toxicidad que, de la mano con el HB4, se utilizará en todo el ciclo del cultivo⁷². Con el uso liberado del HB4, indefectiblemente también se producirá la contaminación genética de las otras semillas de trigo existentes, y de igual manera generará contaminación en los molinos de harina donde convergen semillas de distintos trigos. Se debe considerar que la harina de trigo es un alimento de alto consumo por toda la población: en promedio, en Paraguay se consumen 117 kilos per cápita por año, sobre todo en la población en situación de pobreza (40% de todos los alimentos consumidos son en base a harina de trigo, siendo la población infantil la más afectada)⁷³.

Las amenazas para la salud que supone la liberación de esta semilla transgénica son enormes. El glufosinato de amonio interfiere en numerosas reacciones químicas del organismo y posee una estructura similar al glutamato, principal neurotransmisor del sistema nervioso del ser humano⁷⁴. Aparte de peligrosos cuadros de intoxicación aguda que podrían darse en el momento de la fumigación, con su uso se podría producir la intoxicación crónica de

69 María Elena Rozas, *Revisión de estudios epidemiológicos sobre efectos de los plaguicidas en niñas, niños e infantes de América Latina. Retos para la salud pública* (Santiago: Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas de América Latina, RAP-AL, 2021), https://reduas.com.ar/wp-content/uploads/2021/12/Revision-de-Estudios-epidemiologicos_ni%C3%B1os_plaguicidas_Maria-Elena-Rozas-071221.doc-1.pdf

70 S. Benítez-Leite et al., «Malformaciones congénitas asociadas a agrotóxicos», *Revista chilena de pediatría*, vol. 80, núm. 4: 377 a 378, <http://dx.doi.org/10.4067/S0370-41062009000400010>

71 S. Benítez-Leite et al., «Daño celular en una población infantil potencialmente expuesta a pesticidas», *Revista de la Sociedad Boliviana de Pediatría*, vol. 51, núm. 1: 59 a 69.

72 «El trigo transgénico y su relación con el glufosinato de amonio, herbicida 15 veces más tóxico que el glifosato», *Base Investigaciones Sociales*, acceso el 27 de octubre de 2023, <https://www.baseis.org.py/el-trigo-transgenico-y-su-relacion-con-el-glufosinato-de-amonio-herbicida-15-veces-mas-toxico-que-el-glifosato/>

73 «El impacto del Trigo Transgénico HB4» [Archivo de video], *Base Investigaciones Sociales*, 23 de agosto de 2023, https://www.youtube.com/watch?v=_LmRMafwFmg

74 «Trigo transgénico: Glufosinato de Amonio y sus riesgos para la salud humana», *Red Universitaria de Ambiente y Salud*, 3 de noviembre de 2020, acceso el 27 de octubre de 2023, <https://reduas.com.ar/trigo-transgenico-glufosinato-de-amonio-y-sus-riesgos-para-la-salud-humana/>

la población al depositarse en los alimentos. Esta sería una intoxicación insidiosa, no del todo dimensionada, provocando enfermedades crónicas generalmente interpretadas como de origen multicausal sin descartar el ambiental, como ocurre con los otros plaguicidas que se están usando en cantidades alarmantes⁷⁵. A pesar de la resistencia y movilización ciudadana exigiendo la reversión de la resolución ministerial⁷⁶, a la fecha del cierre de este informe el Ministerio de Agricultura y Ganadería aún no dio respuesta alguna.

A este escenario se debe sumar que los comestibles ultraprocesados —que pululan en todos los supermercados, almacenes y despensas— están plagados de azúcares refinados, grasas saturadas, sal y conservantes químicos que causan estragos en la salud de la población, lo cual se refleja en el sostenido aumento de enfermedades crónicas no transmisibles. En mayo de este año se sancionó la Ley N.º 7092 de «Rotulado frontal de advertencia de alimentos envasados»⁷⁷. Falta su reglamentación y urgente implementación.

CONCLUSIONES

El gasto público en salud no registra un crecimiento significativo que posibilite el incremento en el acceso y en la calidad de servicios públicos de salud.

Si las condiciones en las que se encuentra la estrategia de APS no se modifican, no se podrá dar respuesta a la urgente necesidad de atención integral, curación, prevención, detección oportuna, promoción de la salud y rehabilitación de base comunitaria, con un enfoque centrado en las personas y con integración social mediante un trabajo que debe ser intersectorial, con participación en los territorios sociales.

Es en las deficiencias estructurales de las USF donde se nota que la lógica sigue siendo hospitalocéntrica, una lógica que responde a los intereses de las corporaciones farmacéuticas, con un enfoque intervencionista, asistencialista, medicalizado, vertical y centrado en un solo saber.

75 Graciela Gamarra, Laura Flores et al., *Validación de un cuestionario de monitoreo comunitario para la vigilancia de exposición al uso de plaguicidas en Paraguay*, (Asunción: Centro de Estudios y Formación para Ecodesarrollo Altervida/CONACYT PROCIENCIA, 2019).

76 «Movilizados contra el trigo transgénico, exigen al MAG pan sin veneno», *Última Hora*, 28 de agosto de 2023, acceso el 13 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/movilizados-contr-el-trigo-transgenico-exigen-al-mag-pan-sin-veneno>. «Campaña Pan Sin Veneno: Exigimos respuesta del MAG ante Preocupación por Trigo Transgénico en Paraguay», *Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay*, 3 de octubre de 2023, acceso el 13 de octubre de 2023, <https://www.codehupy.org.py/campana-pan-sin-veneno-exigimos-respuesta-del-mag-ante-preocupacion-por-trigo-transgenico-en-paraguay/>

77 Ley N.º 7092 de «Rotulado frontal de advertencia de alimentos envasados», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.bacn.gov.py/archivos/11658/LEY+7092.pdf>

Se está tejiendo la red de servicios de salud desde hace más de 15 años y aún persisten graves problemas de logística, articulación e integración entre los distintos niveles que traen consigo enfermedad y muerte, sobre todo para poblaciones expuestas y con sus derechos vulnerados, niños, niñas, adolescentes, población diversa, indígena, pobre, en situación de calle, con discapacidad.

No existen garantías ni suficiente información acerca de la exposición a agrotóxicos y a alimentos contaminados o con exceso de grasas saturadas, azúcares refinados, sal, exceso de calorías y conservantes químicos a la que está expuesta la población. La liberación de la comercialización de semillas de trigo transgénico HB4 se suma a otras semillas transgénicas que ya están circulando en nuestro país amenazando la salud de las personas y del medio ambiente.

La respuesta integral a la salud, que sea emancipatoria y a escala universal, está lejos de alcanzarse.

RECOMENDACIONES

- Refundar el sistema de salud con participación protagónica, para lograr que el sistema de salud sea único, universal, integral, gratuito, que brinde calidad y calidez en la atención, que esté financiado por recursos genuinos del Estado, en virtud de impuestos progresivos y justos.
- Aumentar el presupuesto para salud pública hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.
- Implementar la carrera sanitaria para dignificar, fortalecer y optimizar los recursos humanos en salud.
- Integrar los subsistemas de salud entre sí y al sistema de salud bajo el marco de protección social universal.
- Fortalecer las Redes Integradas e Integrales de Servicios de Salud con transporte, combustible, gestión de la información y comunicación.
- Aumentar el presupuesto para la estrategia de APS hasta alcanzar el menos el 30% del presupuesto total del MSPBS.
- Habilitar el número necesario de USF para cubrir a toda la población.

- Dotar a las USF de equipos humanos completos y de la infraestructura necesaria para que funcionen en red, con transporte y comunicación, insumos y medicamentos.
- Brindar capacitación a todo el personal de salud de todos los niveles de atención en una atención humanizada centrada en la persona y su contexto psicosocial, interculturalidad y rehabilitación de base comunitaria.
- Disminuir al personal de blanco de las USF la carga administrativa que tienen en este momento
- Integrar la cantidad de programas existentes por ciclos de vida.
- Impulsar mecanismos de vigilancia de la salud, de la calidad de atención y control ciudadano a través de los Aty Guasu que debe realizar toda USF al menos dos veces al año.
- Impulsar y fortalecer la descentralización en salud con participación proagónica de la ciudadanía.
- Asegurar la efectiva implementación de la Ley de Salud Mental N.º 7018/2022.
- Garantizar la inclusión y el acceso a los servicios de salud de todas las personas con discapacidad, aplicar para ello las normas de accesibilidad y ajustes necesarios, que la información sea accesible en braille y lengua de señas, y que se capacite al personal de salud en el trato correcto a las personas con discapacidad.
- Realizar las acciones pertinentes para que los servicios de salud y rehabilitación para las personas con discapacidad dependan del MSPBS y no de la Senadis.
- Reglamentar e implementar la Ley N.º 7092/2023 de «Rotulado frontal de advertencia de alimentos envasados».
- Dejar sin efecto la Resolución N.º 556/2023 del Ministerio de Agricultura y Ganadería, por la cual se establece la liberación comercial del trigo transgénico HB4.
- Garantizar que no haya residuos químicos tóxicos en los alimentos.

- Tomar todos los recaudos para que la población en general no sea expuesta a agrotóxicos y en particular la población infantil, embarazadas, población campesina e indígena.
- Impulsar la investigación objetiva y especializada sobre la presencia y uso de agrotóxicos y semillas transgénicas y sus repercusiones en la salud de la población.
- Difundir a toda la población los hallazgos de las investigaciones y la información completa que sea necesaria para su resguardo y cuidado.

Raquel Escobar

Médica pediatra, docente e investigadora de temas de infancia, ciencias biomédicas y medicina social. Cuenta con una trayectoria de trabajo en terreno y en gabinete en temas relacionados a la salud humana individual y colectiva, asesoramiento técnico en planificación y gestión de servicios de salud.

Contacto: raquelescobara@gmail.com

DERECHO A UN AMBIENTE SANO

Negocio para unos pocos, falsas soluciones para muchos



La coyuntura actual evidencia una falta de políticas públicas para hacer frente a la crisis climática que afecta a todas las personas. Aprobadas en tiempo récord, las leyes proponen falsas soluciones, respondiendo más bien a intereses del agronegocio y otras nuevas formas de extractivismo. Así, las vulneraciones a los derechos de toda una población quedan muy por debajo en la lista de prioridades y se sigue arrasando con ecosistemas únicos, comunidades campesinas, pueblos indígenas y sus formas de vida.

Palabras clave: *crisis climática, agrotóxicos, deforestación ilegal, falsas soluciones, monocultivo, extractivismo.*

Guillermo Achucarro

BASE-IS

Sara Montiel

HEÑÓI

El derecho a un ambiente sano se encuentra reconocido por el Estado paraguayo, pero el contexto de crisis climática —con agrotóxicos que contaminan nuestros alimentos, inundaciones y olas de calor que afectan especialmente a una población vulnerable— deja en evidencia la nula capacidad de responder ante fenómenos extremos. En el análisis se presenta un recuento de hechos relevantes sobre violaciones del derecho a un ambiente sano. Se resumen las falsas soluciones para hacer frente al cambio climático —planteadas desde las grandes corporaciones con intereses de por medio e impulsadas desde el Estado, como son los negocios de los mercados de carbono, las fábricas de celulosa y su asociación a las plantaciones de monocultivo— que año tras año avanzan en el discurso y sobre los territorios.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

EL PARAGUAY DE HOY EN UN CONTEXTO CLARO DE MULTICRISIS AMBIENTAL Y ECOLÓGICA

Muy claramente, los fenómenos climáticos extremos a nivel nacional se volvieron una noticia cada vez más recurrente y no solo por el gran impacto que generan. Su carácter cotidiano los está volviendo normales. Definitivamente, a esta «normalidad» climática hay que ubicarla desde un contexto global y regional, con la salvedad de que lo acontece aquí tiene una «versión paraguaya», ya que, debido al contexto social, económico y geopolítico del país, los efectos negativos de estos fenómenos climáticos son aún más profundos.

En los últimos cinco años, todo el territorio nacional sufrió múltiples crisis en términos ecológicos: partiendo de las inundaciones del periodo 2018-2019, para luego entrar en una epidemia de dengue¹, la cual fue la más grande en los últimos 20 años. Ni bien comenzaron a disminuir los casos del dengue a nivel país, se declara emergencia mundial por la pandemia del COVID-19. En paralelo, ese mismo año todo el territorio nacional empezó a sufrir una sequía que duraría un poco más de dos años, y que trajo consigo impactos terribles, entre ellos los incendios forestales (se declaró emergencia nacional dos veces en los últimos cinco años a consecuencia de este fenómeno²) y las bajantes históricas del río Paraguay³. A inicios de 2023, los casos de chikun-

1 «Fin de la epidemia de Dengue más grande de las últimas décadas», *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, 27 de marzo de 2020, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.mspbs.gov.py/portal/20658/fin-de-la-epidemia-de-dengue-mas-grande-de-las-ultimas-dos-decadas.html>

2 «Se declara emergencia nacional por incendios forestales», *Honorable Cámara de Senadores*, 2 de septiembre de 2021, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/8494-se-declara-emergencia-nacional-por-incendios-forestales-2021-09-02-18-36-24>

3 «Nivel de río Paraguay se aproxima a otra bajante histórica», *NPY*, 4 de enero de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://npy.com.py/2023/01/nivel-de-río-paraguay-se-aproxima-a-otra-bajante-historica/>

guña empiezan a aumentar para más tarde declararse epidemia nacional, la cual termina siendo una de las peores en la historia de Sudamérica⁴.

El hecho de que el pueblo paraguayo venga sufriendo con más radicalidad y cotidianidad distintos tipos de fenómenos ambientales y climáticos en los últimos años, no corresponden a hechos completamente aislados y aleatorios, sino a décadas de destrucción ecológica de nuestros territorios⁵.

Es en este contexto donde es sumamente necesario vincular lo que está ocurriendo exactamente ahora en términos de efectos negativos de la crisis climática y nuestra historia ambiental reciente. El Paraguay siendo un país con un aproximado de 6 millones de habitantes⁶, al 2022 ha deforestado 6.033.095 hectáreas, convirtiéndose en el segundo país que más deforesta en nuestra región (gráfico 1).

Este dato es para nada menor, teniendo en cuenta que el Paraguay es un país pequeño y con poca cantidad de habitantes en comparación con nuestros países vecinos. El hecho de que haya deforestado tanto en tan poco tiempo en nuestra región (gráfico 1), no solo emitió una gran cantidad de gases de efecto invernadero (GEI)⁷ a la atmósfera, sino también debilitó radicalmente la resiliencia de los distintos tipos de ecosistemas, lo cual hace que todo el territorio nacional sea mucho más «vulnerable a los efectos del cambio climático»⁸ y a fenómenos como El Niño.

4 Guillermo Achucarro, «Entre una multicrisis ambiental y nuevas formas de negacionismo. Los 5 años de políticas climáticas del gobierno de Mario Abdo Benítez», en Marielle Palau (Ed.), *Con la soja al cuello. Informe sobre Agronegocios 2023* (Asunción: Base-IS, 2023), 86-89, <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2023/10/Sojaalcuello2023-version-web.pdf>

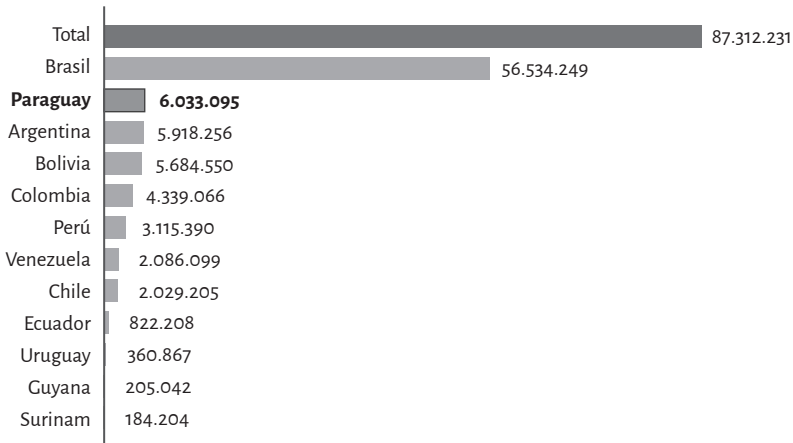
5 Achucarro, «Entre una multicrisis ambiental...».

6 Acorde al Censo Nacional 2022. «Censo revela que población paraguaya disminuyó: Somos 6.109.644 habitantes, según el INE», *Última Hora*, 31 de agosto de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/censo-revela-que-poblacion-paraguaya-disminuyo-somos-6-109-644-habitantes-segun-el-ine#:~:text=De%20acuerdo%20con%20los%20datos,frente%20al%20censo%20del%202012>

7 La deforestación es la mayor emisora de GEI según el último estudio del MADES, *Cuarta comunicación nacional de Paraguay a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2023* (Asunción: MADES, 2023), http://dncc.mades.gov.py/wp-content/uploads/2023/09/Cuarta-Comunicaci%C3%B3n-Nacional-de-Paraguay_UNFCCC1.pdf

8 MADES, *Cuarta comunicación nacional...*

GRÁFICO 1. DEFORESTACIÓN EN AMÉRICA DEL SUR. AÑOS 2001 A 2022



Fuente: Datos la plataforma Global Forest Watch (GFW) publicados por La Nación⁹.

Las funciones ecosistémicas¹⁰ que se van perdiendo con la actual destrucción ecológica no se recuperan con ningún monocultivo, y esto es algo irrefutable. El hecho de que llegemos hasta este punto de la crisis climática no es solamente porque se emite una grandísima cantidad de GEI, sino también porque se eliminan las funciones ecosistémicas que hacen de nuestra región menos vulnerable ante los fenómenos del cambio climático.

Más allá de la deforestación (un factor clave para comprender la multicrisis ambiental de hoy día), es necesario mencionar que la desigualdad reinante en todo el territorio nacional es otro elemento crucial que hace que los fenómenos climáticos golpeen con aún más fuerza a nivel país.

El hecho de que no se cuente con un sistema de salud con mayor capacidad para afrontar el aumento de casos de enfermedades como el dengue y la chikunguña —que tienen una estricta relación con el aumento de temperatura y la deforestación— hace que el nivel de vulnerabilidad climática y ambiental sea mayor. En este marco, también es necesario visibilizar que el nivel de precariedad en términos de distribución de agua potable y de electricidad (por sobre todo durante las olas de calor¹¹) afecta de manera directa a la

9 Aldo Benítez, «Paraguay es el segundo país más deforestador de Sudamérica», *La Nación*, 15 de junio de 2020, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.lanacion.com.py/pais/2020/06/15/paraguay-es-el-segundo-pais-mas-deforestador-de-sudamerica/>

10 Como ser el balance hídrico, la resiliencia, la erosión, hábitat de múltiples especies, etc.

11 Acorde a Benjamín Grassi, la cantidad de olas de calor prácticamente se triplicaron en el país en los últimos 40 años (1980-2019). Este fenómeno tiene impactos negativos en la salud de las personas, especialmente en los grupos etarios más vulnerables. Benjamín Grassi, *Estudio del Clima Paraguay 2019. Cambio climático, evidencias científicas de impactos* (Asunción: MADES-STP, 2020), <http://dncc.mades.gov.py/wp-content/uploads/2020/10/Estudio-del-Clima-Paraguay-2019-1.pdf>

manera en la cual la sociedad paraguaya sobrelleva los distintos fenómenos relacionados al cambio climático.

Según datos de 2014 de la Corporación Andina de Fomento (CAF)¹², los altos índices de pobreza y de desigualdad que prevalecen en América Latina son los impulsores de la sensibilidad al cambio climático en la zona, ya que gran parte de la población se emplea en medios de subsistencia marginales poco calificados. De igual manera, la pobreza tiene relación estrecha con el grado de educación que alcanza la población y la situación sanitaria, ya que estos últimos son los indicadores más importantes de las posibilidades de desarrollo socioeconómico y creación de resiliencia.

NUEVAS «ALTERNATIVAS» SOSTENIBLES. VIEJAS RECETAS DE SAQUEO

La principal causa del cambio climático es la emisión de gases de efecto invernadero, y la influencia humana en esta problemática es la más alta de la historia¹³. La manera de frenar esta amenaza es reduciendo la intensidad con la que se emiten estos gases. En los últimos años, bajo la misma lógica del modelo extractivista agroexportador, pero con un discurso de buenas intenciones, donde ahora se incorporan promesas de «sostenibilidad y rentabilidad», las corporaciones del mundo y el Estado paraguayo siguen creyendo que pueden seguir haciendo negocios a costa de la naturaleza. Ahora plantean falsas soluciones para seguir emitiendo gases nocivos y, sin asumir responsabilidad en el origen de la crisis climática, han presentado a los monocultivos industriales de árboles como solución ante la pérdida de bosques nativos.

El papel del último gobierno (Mario Abdo Benítez, 2018-2023) en lo que respecta a la ampliación de estas nuevas «alternativas verdes» fue clave. Durante los últimos 5 años de gobierno se hizo mucho más visible la entrega de nuestros recursos naturales al capital extranjero, en nombre de la «adaptación y la mitigación» climática y en nombre del «uso local de la energía».

PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES

Los servicios ambientales¹⁴ corresponden a una de las principales herramientas de mercantilización de la naturaleza en la actualidad. Básicamente, en Paraguay, el esquema de los pagos por servicios ambientales (PSA) provee

12 Corporación Andina de Fomento, *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe 2014*, <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/517/caf-indice-vulnerabilidad-cambio-climatico.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

13 IPCC, *Cambio climático 2014. Informe de síntesis*, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar5_syr_headlines_es.pdf

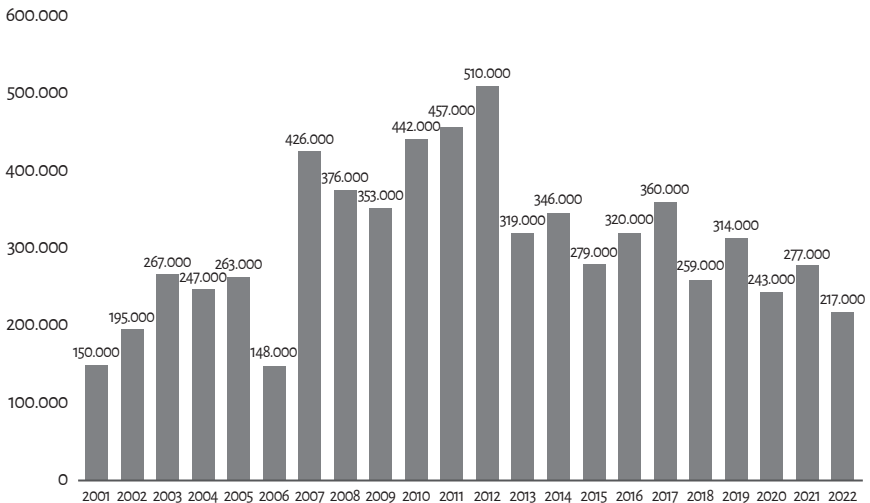
14 El esquema de los PSA definitivamente se profundizó en la era del gobierno de Cartes. No obstante, fue en el actual gobierno donde toda la propaganda climática asume dicho esquema como una de sus principales referencias de mitigación al cambio climático

de algún rédito económico a quien logra conservar algún tipo de ecosistema nativo (bosques, pasturas, humedales). La pregunta en este aspecto es: ¿quiénes son las personas que pueden mantener cierto tipo de masa boscosa, teniendo en cuenta la deforestación masiva en las últimas tres décadas? En términos generales, aquellos que pueden mantener cierto tipo de bosque nativo son, por un lado, los grandes propietarios de tierra y, por el otro, los pueblos indígenas y en menor medida algún tipo de reserva forestal privada.

En esta línea, se utilizan las pocas políticas públicas existentes para resolver conflictos de intereses privados acentuando el papel que tiene el Estado en habilitar actividades de extractivismo con efectos graves en el ambiente y sin contar con medidas de compensación reales. Tal es el caso de la cementera CECON del expresidente Horacio Cartes, que como medida de compensación decidió comprar los servicios ambientales de bosques de Tabacalera del Este, también del Grupo Cartes, o sea, se pagó a sí mismo para compensar el daño ambiental que causaría la cementera¹⁵.

Por otro lado, cabe resaltar también que, durante el 2022, la deforestación siguió desarrollándose casi como en gobiernos anteriores (gráfico 2).

GRÁFICO 2. DEFORESTACIÓN EN PARAGUAY. AÑOS 2001-2022



Fuente: Base-IS¹⁶, con datos obtenidos de la plataforma GFW.

15 «Cartes le pagó a Cartes para compensar daño ambiental de Cartes», El Surti, 26 de abril de 2023, acceso el 20 de octubre de 2023, <https://elsurti.com/reportaje/2023/04/26/cartes-pago-cartes-dano-ambiental-cartes/>

16 Víctor Patriarca y Guillermo Achucarro, «Entre incendios forestales e inundaciones (Parte I)», Base-IS, *Informes especiales*, N.º 65, Agosto 2023, <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2023/08/Informe-especial-65-digital.pdf>

Conforme a la plataforma Global Forest Watch¹⁷, el 77% de la deforestación durante el periodo 2001-2022 en territorio nacional fue a consecuencia de la expansión de la frontera agrícola-comercial.

Es sumamente importante visibilizar este hecho en particular al momento de ubicar los servicios ambientales como una herramienta importante de mitigación al cambio climático, ya que, si se analiza todo el funcionamiento de los PSA en el contexto actual de crisis climática, energética y económica en el Paraguay, solo puede ser considerado como un mecanismo de «compensación» de algún tipo de «deuda ecológica», que a su vez beneficia económicamente a los mismos que se encargaron de la mayor contaminación histórica a nivel país (considerando también la deforestación como un tipo de contaminación).

NEGOCIOS ASOCIADOS A PLANTACIONES DE MONOCULTIVOS

Tomando datos de un estudio sobre resultados del último Censo Agropecuario 2022¹⁸, como se muestra en la tabla 1, las plantaciones forestales tuvieron una expansión de 82%, llegando a 277.512 ha, distribuidas en 13.566 fincas, lo que representa 25% menos de fincas que en 2008. Dentro de los cultivos forestales, el proceso de eucaliptación indica que en 2008 el 36% de la superficie forestada correspondía a eucaliptos, en el 2022 ese porcentaje llegó al 94%, principalmente por la demanda de la industria de celulosa y de leña¹⁹.

TABLA 1. CULTIVOS FORRAJEROS, PLANTACIONES FORESTALES. AÑOS 2008 Y 2022. EN HECTÁREAS Y % DE VARIACIÓN

	CULTIVOS FORRAJEROS		PLANTACIONES FORESTALES		EUCALIPTOS		
	CANTIDAD DE FINCAS	SUPERFICIE BAJO CULTIVO	CANTIDAD DE FINCAS	SUPERFICIE PLANTADA	CANTIDAD DE FINCAS	SUPERFICIE PLANTADA	EUCALIPTO SOBRE TOTAL
Paraguay 2022	70.600	6.717.521	13.566	277.512	11.948	259.639	94
Paraguay 2008	79.863	4.450.535	18.281	152.208	7.005	54.914	36
Variación (%)	-11,6	50,9	-25,8	82,3	70,6	372,8	

Fuente: Heñói, 2023.

17 «Monitoreo de bosques diseñado para la acción», *Global Forest Watch*, www.globalforestwatch.org

18 Luis Rojas Villagra, «La expansión del Agronegocio eliminó alimentos, población y empleos rurales, confirma el Censo Agropecuario 2022», *Heñói*, <https://henoi.org.py/index.php/2023/10/16/la-expansion-del-agronegocio-elimino-alimentos-poblacion-y-empleos-rurales-confirma-el-censo-agropecuario-2022/>

19 Para más datos, se puede ver también el artículo sobre reforma agraria y derechos campesinos de este informe.

En este contexto de avance de las plantaciones de monocultivo de eucalipto, y a pesar de las advertencias y denuncias sobre los impactos del negocio forestal en Paraguay, el Estado lidera su promoción. En una de sus primeras declaraciones públicas, el recientemente electo presidente de la República, Santiago Peña, sostuvo que los daños ambientales del modelo de agronegocios forman parte del desarrollo productivo y que el país no aporta un problema para el medio ambiente y la emisión de CO₂ eq, sino que ofrece una solución, dado el potencial que tiene en el negocio forestal y en la industria de celulosa²⁰.

Peña afirma que Paraguay tendrá tres plantas de celulosa en los próximos años, generando así casi 12% de PIB adicional, donde la superficie plantada con monocultivos forestales se ampliaría a 1.000.000 de hectáreas²¹. Entonces, ¿sobre qué territorios avanzan estas 1.000.000 de hectáreas de eucaliptos?

Por otro lado, la empresa Paracel²² se convirtió en la primera proveedora privada de energía a la Administración Nacional de Electricidad (ANDE)²³. Dicho de otro modo, esta empresa producirá energía eléctrica con una potencia similar a la hidroeléctrica de Acaray (220 MW) a partir de plantaciones forestales (eucaliptos) que luego venderá a la ANDE. Sin entrar a discutir a profundidad el impacto ambiental y social de las plantaciones forestales, este ejemplo sirve para visibilizar la manera en la cual la matriz energética nacional se vuelve cada vez más dependiente de la biomasa.

En Paraguay, las «plantaciones forestales» corresponden a una «medida priorizada» como parte del programa de mitigación del sector UTCUTS (cambio de uso de suelo y silvicultura) y del sector «Energía». Esto se puede visualizar en las actualizaciones de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) del 2021 en el marco del Acuerdo de París²⁴.

Otro aspecto sumamente importante que notar es el hidrógeno verde (H₂ verde²⁵) que, como vector energético, definitivamente es algo reciente en

20 Heñói, *Observatorio de Derechos Humanos y Ambientales – Edición Julio*, <https://henoi.org.py/index.php/2023/08/h6/observatorio-de-derechos-humanos-y-ambientales-edicion-julio/>

21 «Mesa con EVP. Nos acompaña el presidente...» [Facebook] ABC TV Paraguay [@ABCTVpy], 5 de mayo de 2023, <https://www.facebook.com/ABCTVpy/videos/en-vivo/h266037730678517/>

22 La fábrica Paracel del grupo Zapag junto con la empresa sueca Girindus Investment, son la mayor inversión privada de la historia de nuestro país con USD 3.200 millones. Será la primera fábrica de celulosa del país en el departamento de Concepción, a orillas del río Paraguay. Actualmente ya cuentan con 105.000 hectáreas de terreno y estiman cubrir un 20% de su demanda de madera a partir de productores locales, y el 80% con producción propia, para lo cual tienen previsto cultivar 140 millones de plantas de eucalipto. Este proyecto en particular pretende producir 1,5 millones de toneladas de celulosa por año.

23 «Paracel, primera proveedora privada de energía a la ANDE», *ABC Color*, 27 de junio de 2022, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/economia/2022/06/27/paracel-primera-proveedora-privada-de-energia-a-la-ande/>

24 MADES, *Actualización de la NDC de la República del Paraguay. Julio 2021*, https://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2021/10/Actualizacion-NDC_MADES.pdf

25 El hidrógeno que es catalogado como «verde» hace referencia a que su fuente de energía proviene de «energías renovables». En términos generales, el H₂ verde se obtiene a partir de la separación de una molécula de agua (H₂O). Una vez separado el H de la molécula de H₂O, el hidrógeno se utiliza como vector energético.

Paraguay. De hecho, fue en el gobierno de Mario Abdo Benítez cuando se comienza a entretener más todo el esquema vinculado al H₂ verde. No obstante, sus principales «propulsores» no son novedosos²⁶.

El caso más llamativo es el de la empresa Atome Energy PLC, cuyo brazo paraguayo Atome Energy S.A. firmó el 4 de noviembre del año 2021 una Carta de Expresión de Interés para el estudio técnico de la estructuración de un futuro contrato de compraventa de energía necesaria para la instalación de una planta de producción de hidrógeno verde y amoníaco en el Paraguay. En mayo del corriente año suscribió un contrato de prestación de servicios de 60 MW con la ANDE, de manera a iniciar la producción de los productos mencionados más arriba a partir de marzo del 2023.

En ese aspecto, el H₂ verde ha venido con el supuesto objetivo de incrementar la seguridad energética y además orientar la descarbonización de ciertos segmentos del sector energético. En realidad, el interés empresarial de instalar la planta de H₂ verde recae en el precio bajo de la tarifa y la fuente renovable de energía, teniendo en cuenta la grandísima cantidad de energía necesaria para la electrólisis²⁷. Es así como el simple hecho de que su fuente primaria sea otra energía renovable, que a nivel histórico nunca pudo ser utilizada para fomentar un desarrollo integral para el país, recae en una incoherencia gigante²⁸.

MERCADOS DE CARBONO, SOLUCIÓN DESDE EL SECTOR PRIVADO PARA EL SECTOR PRIVADO

Otra de estas falsas soluciones propuestas desde las grandes empresas es el diseño de compensaciones de «mercados de carbono» donde se plantea que, si se emiten gases en un lugar, pero capturan carbono en otro, se compensa esa emisión y así frenan el cambio climático. Y esa captura de carbono se hace principalmente evitando la deforestación o plantando árboles. La realidad es que la mayor parte de los árboles son monocultivos de especies exóticas como el eucalipto, que después de algunos años se talan, lo que vuelve a producir emisiones de gases de efecto invernadero, al igual que los venenos con que se fumigan y donde estudios comprueban que la captura que se hace no es tal²⁹.

26 Achucarro, «Entre una multicrisis ambiental...».

27 La electrólisis es un proceso mediante el cual se separan los elementos de un compuesto químico con la utilización de corriente eléctrica. Este proceso en particular es indispensable para la generación de H₂ verde.

28 Achucarro, «Entre una multicrisis ambiental...».

29 Patrick Greenfield, «Carbon credit speculators could lose billions as offsets deemed “worthless”», *The Guardian*, 24 de agosto de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.theguardian.com/environment/2023/aug/24/carbon-credit-speculators-could-lose-billions-as-offsets-deemed-worthless-aoe>

Y, mientras en un lugar se hace esta supuesta captura de carbono, en otro se sigue deforestando y contaminando, lo que acelera el cambio climático y habilita a que las corporaciones del mundo continúen emitiendo gases de efecto invernadero. Así, como el Estado debe reportar las emisiones del país a la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, pero también puede presentar proyectos que generen créditos de carbono, se podría validar una doble contabilidad del carbono capturado.

En septiembre de este año, legisladores que defienden intereses de empresarios latifundistas, ganaderos, sojeros y propietarios de tierras malhabidas presentaron un proyecto de ley de regulación de los créditos de carbono. La intención sería, en teoría, que el mecanismo de los mercados de carbono sea una herramienta para incentivar la protección de bosques como una mitigación adicional, demostrando primero que ese bosque no está protegido o exigido por ninguna ley.

Un motivo de preocupación es cómo Paraguay va a medir la adicionalidad, ya que el procedimiento para esta medida no se encuentra bien definido en la ley³⁰. No se menciona la obligación de demostrar que el bosque no se encuentra ya protegido y se amplía la lista de sectores que podrían vender créditos de carbono. Con esos cambios, la ley habilitaría que empresarios puedan ganar dinero por las reservas boscosas que por ley deben conservar; permitiría también que el Estado pueda vender créditos de carbono por reservas naturales que ya son obligatorias; y que quienes se dedican al negocio forestal con monocultivos de eucalipto cobren doble: por la venta de madera y por haberlos tenido plantados un tiempo.

Luego de la rápida sanción en el Parlamento, desde el Poder Ejecutivo se promulga la Ley N.º 7190 «De los Créditos de Carbono», todo en menos de dos meses³¹. Sobre la implicancia de la implementación de una ley de este tipo, los argumentos de parlamentarios y representantes de instituciones públicas incluyen «dar mayor seguridad jurídica a emprendimientos como a los compradores de créditos» y «brindar una herramienta más al sector privado para que se pueda certificar la captura de gases de efecto invernadero, ya sean agropecuarios, ganaderos, industriales, los cuales podrían ser comercializados en mercados internacionales»³². Estas afirmaciones demuestran que el papel del Estado está muy claro: los esfuerzos van para brindar

30 El concepto de adicionalidad «implica que su ejecución efectivamente reduce, evita o captura carbono de acuerdo con los métodos establecidos por una Administradora de Estándares de Carbono y a las regulaciones nacionales». Ley N.º 7190 «De los créditos de carbono». *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/11986/ley-n-7190-de-los-creditos-de-carbono>

31 *Ibidem*.

32 «Ley de créditos de carbono: ¿en qué consiste y por qué se busca implementar?», *ABC Color*, 9 de septiembre de 2023, acceso el 20 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/economia/2023/09/09/ley-de-creditos-de-carbono-en-que-consiste-y-por-que-se-busca-implementarla/>. «Presentan proyecto para Ley "De los créditos de carbono"», *Honorable Cámara de Senadores*, 6 de septiembre de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/12128-presentan-proyecto-para-ley-de-los-creditos-de-carbono-2023-09-06-17-15-39>

seguridad y facilidades al sector privado y del agronegocio y no a garantizar el derecho a un ambiente sano de la población paraguaya ni de hacer frente a la crisis climática.

IMPORTACIÓN DE AGROTÓXICOS CON TENDENCIAS SOLO ASCENDENTES

En los últimos años, la importación de agrotóxicos solo mostraba ir en ascenso y este año no es diferente. Solamente en el 2022 Paraguay importó 65.657 toneladas de agrotóxicos, distribuidos entre insecticidas, herbicidas y fungicidas, en comparación con las 61.953 toneladas en 2021. Entre 2011 y 2022, los herbicidas importados crecieron en 427%, pasando de 8.830 t a 46.550 t; los fungicidas pasaron de 994 t a 9.450 t y una variación de 850%; los insecticidas aumentaron en 131%, pasando de 4.185 t a 9.656 t. En conjunto, los tres tipos de plaguicidas pasaron de 14.010 toneladas importadas a 65.657 toneladas en 11 años, un salto de 369%. (Ver tabla 2).

**TABLA 2. EVOLUCIÓN DE IMPORTACIÓN DE AGROTÓXICOS
ENTRE 2011 Y 2022. EN KILOS NETOS**

AÑO	TIPO DE AGROTÓXICO			TOTALES
	HERBICIDAS	FUNGICIDAS	INSECTICIDAS	
2011	8.830.690	994.795	4.185.354	14.010.839
2015	33.574.443	6.731.723	7.085.103	47.391.269
2017	32.774.474	9.993.913	7.827.831	50.596.218
2019	36.415.734	12.349.154	8.871.096	57.635.984
2020	34.143.741	10.729.151	8.073.479	52.946.371
2021	41.918.500	11.302.147	8.732.810	61.953.457
2022	46.550.567	9.450.088	9.656.839	65.657.494
Variación 2011-2022 (en %)	427	850	131	369

Fuente: Ventanilla Única de Importación (VUI-DNA), Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave).

A pesar de los escandalosos porcentajes de importación de agrotóxicos en los últimos años, sigue la larga lista de irregularidades con respecto a la gestión de los agrotóxicos en el país. Un estudio publicado este año informa sobre las plantaciones de monocultivos de eucalipto de las forestales Apepú

y San Pedro (emprendimientos que afirman tener impacto positivo local y que los mismos se alinean con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, planteados como una medida de mitigación del cambio climático) y su relación con agroquímicos necesarios en las plantaciones, que con 8 millones de dólares provenientes del Banco de Desarrollo Holandés (FMO) —que recibe dinero público— y que a través del Fondo Arbaro financia ambos proyectos de plantaciones «sustentables» de eucaliptos en la región Oriental. En ambos emprendimientos se utiliza glifosato, considerado por la Organización Mundial de la Salud como probable cancerígeno en humanos³³, un controlador de hormigas llamado fipronil, agroquímicos como el bifenthrin, y el haloxyfop, un insecticida prohibido en Europa y comprobado como dañino para ecosistemas acuáticos y con evidencia de daño hepático en mamíferos³⁴ (aun así, Alemania fue el principal origen de las importaciones paraguayas del insecticida en 2022).

LARGO CAMINO POR RECORRER HACIA LA GESTIÓN DE SUSTANCIAS TÓXICAS

En 2022 recibimos la visita de Marcos Orellana, Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, que en su momento remitió un informe preliminar con aspectos relevantes del monitoreo y donde expresó su preocupación por la influencia de las empresas en las políticas públicas relacionadas a agrotóxicos³⁵.

En julio de este año se presenta el informe completo del relator sobre su visita de monitoreo y reporte de la situación de sustancias tóxicas en el país³⁶. En el mismo se remarca la responsabilidad de las actividades agropecuarias y mineras en el largo historial de exposición a sustancias tóxicas, donde el sector agroindustrial ocupa importantes espacios institucionales del Estado, así como que el respeto a los derechos humanos, adversamente afectado por la agroindustria, exige la creación de espacios nuevos e independientes, como podría ser un fuero agrario.

33 International Agency for Research on Cancer, *IARC Monographs Volume 112: evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides*, 20 de marzo de 2015, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/07/MonographVolume112-1.pdf>

34 Maximiliano Manzoni, «Agroquímicos y conflictos: la sombra de los eucaliptos en Paraguay», *El Surti*, 18 de abril 2023, acceso el 19 octubre 2023, <https://elsurti.com/reportaje/2023/04/18/agroquimicos-conflictos-eucaliptos-paraguay/>

35 «Lapidario informe preliminar de la ONU sobre sustancias tóxicas y DDHH en Paraguay», *Última Hora*, 14 de octubre de 2022, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/lapidario-informe-preliminar-la-onu-sustancias-toxicas-y-ddhh-paraguay-n3028541>

36 Informe de Marcos Orellana, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre sustancias tóxicas y derechos humanos, <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/10/paraguay-alarming-increase-use-pesticides-compromises-human-rights-says-un>

Menciona asimismo que la gran mayoría de las leyes ambientales en el Paraguay no se cumplen. Por ejemplo, se incumple la Ley N.º 3742/2009³⁷ «Control de productos fitosanitarios de uso agrícola», por la falta de franjas de protección, lo que resulta en la deriva de plaguicidas sobre los cuerpos, las viviendas y los cultivos de las personas que se encuentran en comunidades aledañas. Además, agrega que para que las leyes ambientales funcionen, el Gobierno debería asegurar que no haya conflictos de interés entre las autoridades fiscalizadoras y las actividades fiscalizadas.

Recalca igualmente que es un mito que los plaguicidas sean necesarios para alimentar al mundo y que uno de los impactos más preocupantes del uso de plaguicidas en el Paraguay es su impacto en la salud humana. La exposición a plaguicidas puede aumentar el riesgo de enfermedades —como cáncer, daño neurológico y problemas respiratorios— como se comprueba en estudios de uso de plaguicidas y su relación con malformaciones congénitas³⁸ y daño celular en niño y niñas³⁹. Con respecto a la exposición a sustancias tóxicas, el relator afirma que la única manera de ofrecer protección eficaz contra la exposición a sustancias peligrosas es prevenirla.

Como en el informe preliminar, Orellana insiste en que el Acuerdo de Escazú⁴⁰ aseguraría mejor acceso a la información y espacios de participación significativa en la toma de decisiones ambientales, y también fortalecería mecanismos de acceso a la justicia ambiental y brindaría beneficios para la economía del país, así como ayudaría la implementación de medidas para promover la inversión sostenible en la región. Igualmente, alienta la participación del sector privado en la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Entre algunas de las muchas recomendaciones al Estado, se resalta impedir la importación de las sustancias químicas prohibidas en el país del que se exportan; mejorar la capacidad del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y del Centro Nacional de Toxicología para vigilar, documentar y monitorear la exposición a plaguicidas, incluyendo la educación de comunidades y trabajadores de salud y hacer los datos públicos; disminuir el costo de nuevas tecnologías para estimular el uso de alternativas a los plaguicidas, en particular aquellos que son altamente tóxicos; poner fin a las campañas de

37 Ley N.º 3742, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2940/ley-n-3742-control-de-productos-fitosanitarios-de-uso-agricola>

38 Stela Benítez Leite, María Luisa Macchi y Marta Acosta, *Malformaciones congénitas asociadas a agrotóxicos* (Asunción: Base-IS/UNA/VII Región Sanitaria, MSPBS, 2008), <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20190603042019/Doc120.pdf>

39 Stela Benítez Leite et al., «Daño celular en una población infantil potencialmente expuesta a pesticidas», *Revista Chilena de Pediatría*, Vol. 37, N.º 2, Asunción, agosto 2010, http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1683-98032010000200004&lng=es&nrm=iso&tlng=es

40 El Acuerdo de Escazú es un 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. Fue firmado en Escazú, Costa Rica, en marzo de 2018. Busca la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Es el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. El gobierno paraguayo lo firmó junto a otros 21 países de la región, pero hasta la fecha no ha sido ratificado.

desinformación sobre, por ejemplo, el Acuerdo de Escazú y la deforestación y el fortalecimiento del Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina.

Por otra parte, la respuesta del Estado al informe del Relator especial se dedicó, en 50 páginas, a

lamentar que el Relator Especial no haya tomado en cuenta de manera apropiada las consideraciones y sugerencias llevadas a su atención por las autoridades del gobierno, donde empleó un lenguaje excesivamente generalizador, desbalanceado y terminológicamente impreciso desde el punto de vista técnico y científico, con un foco casi exclusivo en los efectos nocivos del empleo de pesticidas, y sin referencia alguna a esfuerzos o buenas prácticas identificado⁴¹.

UN PAÍS ABUNDANTE EN AGUA, PERO EMPOBRECIDO EN TÉRMINOS DE RECURSOS HÍDRICOS

Existe una radical diferencia entre decir que hay mucha agua, y que esa agua en realidad está disponible (en términos de cantidad y potabilidad) para toda la población en igualdad de condiciones. Este elemento es crucial, para poder comprender el contexto climático-hidrológico de los últimos años en todo el territorio nacional.

El país ha hecho avances importantes en varios de estos rubros. El acceso a fuentes de agua mejorada y la cobertura de agua por red incrementó marcadamente en la última década. También aumentó el saneamiento mejorado en las zonas rurales, donde casi se duplicó en la última década, al pasar de un 37,7% en 2010 a un 64,2% en 2018⁴².

Sin embargo, para cumplir la visión del PND 2030, quedan brechas importantes por resolver. El 21 por ciento de los hogares paraguayos carecen de una infraestructura sanitaria adecuada. Entre aquellos sin acceso a este servicio, los grupos más afectados son los niños, las zonas rurales y las comunidades indígenas. Además, hay diferencias significativas en la cobertura entre diferentes regiones del país coincidiendo la ausencia del servicio con aquellas regiones de mayor pobreza.

En este aspecto, es sumamente necesario mencionar que en Paraguay el agua dulce es abundante en comparación con los países vecinos. De hecho, la disponibilidad hídrica por habitante a nivel país, es una de las más altas de toda Latinoamérica, como puede visualizarse en la tabla 3.

41 Observaciones de la República del Paraguay sobre el informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos.

42 Banco Mundial, *El servicio de agua y saneamiento en Paraguay. Análisis sobre aspectos institucionales, de gobernanza y sobre el gasto público* (Washington: Banco Mundial, 2020), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/394511602832678908/pdf/El-Servicio-de-Agua-y-Saneamiento-en-Paraguay-An%C3%A1lisis-Sobre-Aspectos-Institucionales-de-Gobernanza-y-Sobre-el-Gasto-P%C3%BAblico.pdf>

TABLA 3. DISPONIBILIDAD HÍDRICA POR HABITANTE EN LATINOAMÉRICA. AÑO 2018

PAÍS	DISPONIBILIDAD HÍDRICA (mm ³ /AÑO)	DISPONIBILIDAD HÍDRICA (mm ³ /HAB/AÑO)
Bélice	21.732	65.457
Costa Rica	112.980	23.190
El Salvador	26.266	474
Guatemala	127.910	256
Honduras	92.165	114
Nicaragua	164.519	74
Panamá	139.305	282
Argentina	26.000	20.500
Bolivia	500.000	46.856
Brasil	8.646.700	43.155
Chile	923	52.384
Colombia	2.360.000	8.840
Ecuador	442.4	28.110
Guyana	271.000	338.750
Paraguay	387.795	55.990
Surinam	99.000	183.673
Perú	2.046.268	75.510
Uruguay	172.2000	50.543
Venezuela	1.320	43.414
México	461.883	673
Haití	14.030	1.360
Jamaica	10.823	3.888
República Dominicana	23.498	2.259
Trinidad y Tobago	3.840	2.864
Barbados	80	281
Bahamas	700	1.857

Fuente: BID/CEPAL, 2018⁴³.

43 BID, *Proceso Regional de las Américas. Foro Mundial del Agua 2018*, https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/informe_regional_america_latina_y_caribe.pdf

Acorde a un estudio del Banco Mundial en el 2020⁴⁴, los niveles de cobertura de agua libre de contaminación se reducen drásticamente al 64% de la población, ubicando a Paraguay muy por debajo del promedio de la región. La baja calidad del agua para beber hace que casi la mitad de los hogares en Paraguay tengan agua que no cumple con los estándares para el cuidado de la salud. Durante el año 2016, solo el 52% de las viviendas accedían a agua que cumplía con los parámetros de calidad para beber.

El mismo estudio plantea que la atomización de la prestación del servicio es enorme y esto empeora, ya que alrededor del 70% de la cobertura de agua por red está a cargo de prestadores informales

Hablar de disponibilidad de agua hoy en día no solo se refiere a cuánta agua potable se dispone y cómo ella se distribuye, sino también al potencial hidroeléctrico completamente entregado a capital extranjero. Dicho potencial tiene una relación directa con la cantidad de agua que disponible en el momento que se genera la hidroelectricidad, es decir, cuando más agua cae de la atmósfera, en teoría debería generarse mayor electricidad. En los últimos años, la generación de energía hidroeléctrica sufrió grandes reducciones debido a la sequía que azotó no solo el territorio nacional, sino gran parte del sur del continente.

El hecho de que no se pueda disponer del agua dulce para asegurar que la población entera del Paraguay pueda abastecerse, y que no se pueda disponer libremente de la energía hidroeléctrica⁴⁵ es un claro ejemplo de cómo el pueblo paraguayo fue radicalmente empobrecido⁴⁶ en términos de recursos hídricos.

Por otro lado, es de suma importancia observar lo que ocurre en términos ambientales en los países cercanos. Los pasados meses (particularmente junio-julio), Uruguay sufrió la peor sequía de su historia⁴⁷. Este hecho en particular llama bastante la atención, no solo por la gravedad, sino por las principales causas que generaron esta problemática. Ya hace como una década este país del Mercosur viene promoviendo la ejecución e instalación de empresas relacionadas al H₂ verde y empresas relacionadas con la creación de pasta de celulosa (como Atome Energy y Paracel, respectivamente). Aquí es necesario recordar que ambos rubros consumen mucha agua.

44 Banco Mundial, *El servicio de agua...*

45 La problemática energética es muy amplia y lleva un artículo dedicado este informe. Para más información, ver Cecilia Vuyk y Sara Costa, «Itaipú: palanca y no trunca al desarrollo», en *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (Asunción: Codehupy, 2022), 421-437, <https://ddhh2022.codehupy.org.py/itaiipu-palanca-y-no-trunca-al-desarrollo/> y el artículo del presente informe.

46 Se utiliza el término «empobrecido» porque se considera que, si la población paraguaya es pobre en referencia a la disponibilidad de agua, no es porque fue una decisión propia, sino por culpa de un pequeño grupo de la población, el cual es dueño de las tierras y de los medios de producción. Para más información, se recomienda el estudio Yvy Jara. *Los dueños de la tierra en Paraguay* (Asunción: Oxfam, 2016), https://d1t3zv7jx29fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/yvy_jara_informe_oxfamenparaguay.pdf

47 Carlos Prego, «Uruguay afronta su peor sequía en 74 años. Y en su carrera por el agua se ha colado un protagonista inusual: Google», Xataka, 19 de julio de 2023, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.xataka.com/ecologia-y-naturaleza/uruguay-afronta-su-peor-sequia-74-anos-su-carrera-agua-se-ha-colado-protagonista-inusual-google>

Según la Agencia Internacional de Energía (AIE), se necesitan unos 9 litros de agua para producir 1 kilogramo de hidrógeno, lo que genera un subproducto de 8 kg de oxígeno, que a menor escala puede utilizarse en el sector sanitario. Calcula que, si toda la producción de hidrógeno se hiciera por electrólisis, supondría una demanda de agua de 617 millones de metros cúbicos. Si comparamos esto último, es casi 1.200 veces más que la producción de agua potable de ESSAP⁴⁸ para 2 millones de habitantes⁴⁹.

El ejemplo de Uruguay es más que claro. La instalación de dichas empresas tiene un coste ambiental inasumible, lo cual es un hecho sumamente preocupante, ya que hoy en día a nivel nacional se está promoviendo la ejecución y la instalación de empresas del mismo rubro, incluso de mayor envergadura. «A pesar de la abundancia de agua en términos absolutos [...], la distribución espacial de este recurso es desigual en el país», menciona la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) en el Foro Mundial de la Alimentación de este año⁵⁰.

La crisis del agua en Uruguay y el récord histórico de la ola de calor en Europa sirven como muestra de que la crisis climática está sucediendo ahora mismo, que afecta fuertemente a la producción de alimentos, a la disponibilidad de agua y a la salud e impacta a toda la población, y con mayor dureza a las comunidades campesinas e indígenas. Y que debe abordarse con todos los medios posibles orientados a soluciones reales y no al «lavado verde»⁵¹.

CONCLUSIONES

Los mecanismos de promoción de falsas soluciones a la crisis climática no han disminuido durante el periodo observado, al contrario, se fortalecen con el Estado como principal aliado. Se promueven la concentración de tierra, las plantaciones de monocultivo extensivo, el uso de agrotóxicos que nos enferman todos los días, nuevas formas de extractivismo, ahora con componentes industriales, la deslegitimación de esfuerzos contrarios a sus intereses y la desinformación como arma para seguir destruyendo, contaminado y arrasando sobre territorios campesinos e indígenas. Si el desarrollo no contempla avances en términos de acceso a derechos básicos, no es desarrollo.

48 Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A.

49 Romina Cáceres, «Hidrógeno verde en Paraguay: O todo lo que Julio Verne ni siquiera se atrevió a soñar», *El Surti*, 21 de marzo de 2023, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://elsurti.com/reportaje/2023/03/20/hidrogeno-verde-en-paraguay-o-todo-lo-que-julio-verne-ni-siquiera-se-atrevio-a-sonar/>

50 «Día Mundial de la Alimentación: Se pone énfasis en la distribución desigual del agua en Paraguay», *Última Hora*, 16 de octubre de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.ultimohora.com/dia-mundial-de-la-alimentacion-se-pone-efnasis-en-la-distribucion-desigual-del-agua-en-paraguay>

51 Heñó, *Observatorio de Derechos Humanos y Ambientales. Edición Julio*, <https://henoi.org.py/index.php/2023/08/h6/observatorio-de-derechos-humanos-y-ambientales-edicion-julio/>

RECOMENDACIONES

Dada la vigencia y urgencia de recomendaciones de años anteriores, el artículo se remite casi en su totalidad a ellas y se agregan otras.

- Sancionar y promulgar una «Ley de Deforestación Cero en el Chaco».
- Eliminar los privilegios otorgados a algunos sectores de producción por sobre otros por vulneración 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, medidas de compensación reales y un procedimiento efectivo.
- Plantear y aplicar propuestas de prevención, respuesta a emergencias ante desastres naturales en consulta y participación de comunidades más vulnerables y expuestas a estos fenómenos climáticos.
- Tomar en cuenta las recomendaciones realizadas por Marcos Orellana, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre sustancias tóxicas y derechos humanos.

Guillermo Achucarro

Ingeniero ambiental. Magister en hidrología por la Universidad de Montpellier, Francia.
Investigador en el área de crisis climática y transición energética en Base-IS. Docente universitario
Contacto: guillermo.achucarro@gmail.com

Sara Montiel

Ingeniera Ambiental. Actualmente apoyando en el funcionamiento y fortalecimiento de la Red de Semillas Nativas y Criollas y al área de Investigación en temas de Cambio Climático.
Contacto: sara.montiel12@gmail.com

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
Y NUTRICIÓN ADECUADAS

Negacionismo letal



El periodo observado se caracterizó por un marcado interés en el respaldo al avance de los agronegocios, incluyendo la liberación del trigo HB4, modificado genéticamente, y una falta de políticas públicas orientadas a la defensa del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas, lo que junto a las evidencias de los impactos negativos del cambio climático agudizan la crisis alimentaria del país. Las autoridades siguen relativizando la gravedad de la crisis.

Palabras claves: *soberanía alimentaria, dependencia alimentaria, etiquetado, ollas populares, trigo transgénico, semillas nativas.*

Inés Franceschelli

HEÑÓI

Miguel Lovera

INICIATIVA AMOTOCODIE

El mundo entero habla hoy de crisis alimentaria ligada a una crisis climática sin precedentes conocidos, reconocimiento plasmado en el informe de este año de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés)¹. Pérdida de suelos, desertificación, extremos climáticos cada vez más frecuentes y conflictos bélicos han generado escasez de materias primas, suba de precios, dificultades logísticas e incremento del hambre². Paraguay no es una excepción en este escenario. Por el contrario, sigue avanzando el modelo productivo que sustenta este agravamiento de la situación alimentaria.

En este informe se analizan las causas de este escenario tan desfavorable y se describen las acciones gubernamentales y de la sociedad civil que se vienen desarrollando. Sin embargo, no ha sido posible conocer con precisión cuál es la situación alimentaria del pueblo paraguayo a causa de la falta de datos. Las deficiencias en el monitoreo de políticas públicas indican que, presuntamente, Paraguay se ubica en un contexto negativo.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

SIN DATOS SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PAÍS

El Estado nacional desconoce la situación de la seguridad alimentaria en el Paraguay. A los efectos de la redacción del presente informe, se consultó al Instituto Nacional de Estadística (INE) acerca de datos recientes de la situación de la inseguridad alimentaria, y al Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), avances en la implementación de una nueva Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición. Las respuestas se analizan a continuación.

Inseguridad alimentaria en Paraguay

La Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES)³ es una herramienta utilizada para estimar la gravedad de la inseguridad alimentaria de individuos y(u) hogares. Consta de ocho preguntas orientadas a revelar condiciones que cubren un rango de severidad de la situación de inseguridad alimentaria. Paraguay aplicó la encuesta en el tercer trimestre de 2021, a través de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), con apoyo de la FAO. Los resultados⁴ ya fueron incluidos

1 Global Report on Food Crises 2023, <https://www.fsinplatform.org/global-report-food-crises-2023>

2 *Ibidem*.

3 INE, *Aplicación de la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES) en Paraguay*, https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/bof5_Inseguridad%20Alimentaria%20FIES_DEH_INE.pdf

4 Respuesta del Instituto Nacional de Estadística. «Solicitud #74224. Situación de seguridad alimentaria», *Portal Unificado de Información Pública*, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/74224>

en el anterior informe de Codehupy⁵, pero e reiteran nuevamente por ser la última referencia oficial a la situación alimentaria nacional (tabla 1).

TABLA 1. PREVALENCIAS DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN HOGARES Y PERSONAS⁶ EN PARAGUAY (%)

	MODERADA + GRAVE	GRAVE
Inseguridad alimentaria para hogares	24,63 (±2,57)	5,31 (±1,21)
Inseguridad alimentaria para personas	26,23 (±3,16)	5,60 (±1,48)

Fuente: INE.

Los resultados muestran que el 24,63% (±2,57) o **25 de cada 100 hogares** en Paraguay se vieron afectados por inseguridad alimentaria moderada o grave durante los últimos 12 meses. Esto significa que, en estos hogares, al menos una persona adulta se vio obligada en ocasiones a reducir la calidad o cantidad de alimentos, debido a la falta de dinero u otros recursos durante los últimos 12 meses al que la encuesta hace referencia.

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

Estos índices varían según se trate de familias que viven en áreas rural o urbana (tabla 2).

TABLA 2. PREVALENCIAS DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN HOGARES RURALES Y URBANOS EN PARAGUAY (%)

ÁREA	MODERADA + GRAVE	GRAVE
Rural	28,52 (±4,42)	6,05 (±2,10)
Urbana	22,08 (±3,11)	4,83 (±1,44)

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

5 Inés Franceschelli y Miguel Lovera, «Hambre, hambruna y desnutrición por culpa de unos pocos», en *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (Asunción: Codehupy, 2022), 190-202, <https://www.codehupy.org.py/informe-anual/2022/>

6 Las prevalencias de inseguridad alimentaria para las personas se calculan tomando en cuenta el número de personas residentes en los hogares de la muestra; debido a que el reporte de los ODS se realiza a nivel individual.

Revelaciones de la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición del INAN

La última Encuesta de Alimentación y Nutrición fue realizada entre los años 1962 y 1965 (hace 60 años). Ante la consulta sobre la actualización de datos, el INAN respondió⁷ con un relato histórico que explica la no realización de esta encuesta. Sintéticamente, esa respuesta reporta:

- El INAN inició en diciembre 2015, el proceso para la elaboración del Diseño de la Metodología para una «Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición del Paraguay (ENAN)», con el apoyo técnico del Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), de instituciones gubernamentales y de consultores internacionales de la Universidad de Antioquía.
- En mayo de 2017, con apoyo de FAO, se definió el tamaño de la muestra para la encuesta.
- En junio del año 2017, cuatro técnicos del INAN hicieron una pasantía en Colombia para «la configuración y aplicación teórica y práctica de herramientas de procesamiento de datos en las evaluaciones nutricionales y dietéticas, basados en *software* de ingesta, caracterización y antropometría, utilizados por la Universidad de Antioquía». En agosto de 2018 se aprobó un programa de cooperación bilateral entre esa universidad y el INAN.
- En el transcurso del año 2019 se llevó a cabo el desarrollo de los aplicativos electrónicos (*software*) en el marco del proyecto con FAO que estaba vigente.
- Durante los meses de junio y julio del año 2019, con apoyo de FAO, se llevó a cabo la prueba piloto de la ENAN en los departamentos de Central, Capital, Caaguazú y San Pedro (reportados en el informe anual de Codehupy del año 2019).
- A partir de los resultados de la prueba piloto se realizaron ajustes a los instrumentos de recolección de datos y se determinó la metodología de trabajo más adecuada. A partir del 2020, tras los obstáculos que generó la pandemia del COVID-19, el proceso se detuvo.

7 Respuesta del INAN. «Solicitud #74225. Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición», *Portal Unificado de Información Pública*, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/74225>

ESCASOS AVANCES EN LA LEGISLACIÓN

Durante el periodo observado han sido pocos los avances legislativos en materia alimentaria.

- **Proyecto de ley «Marco del derecho humano a la alimentación adecuada en la República del Paraguay»⁸.** Fue presentado por los senadores Blanca Ovelar y otros en fecha 16 de septiembre de 2022, más allá de ser remitido a comisiones, no tuvo avances.
- **La Ley N.º 7092 «Que establece la implementación del etiquetado frontal de advertencia conforme a su composición nutricional»⁹.** Promulgada el 1 de julio de 2023, tiene como objeto «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 su composición nutricional de azúcares, grasas saturadas y sodio» y «proteger la salud y los derechos humanos de la población, proveyendo información visible, rápida y de fácil comprensión para la toma de decisiones informada». El texto aprobado difiere del proyecto original en que se eliminaron todas las referencias a los objetivos de la Estrategia Nacional de Prevención para la Prevención y Control de la Obesidad 2015/2025 del MSPBS, referidos a «regular la venta y la publicidad de los alimentos procesados dirigida a niños, niñas y adolescentes»¹⁰. Aunque la ley habla de sanciones en su artículo 12, no se especifican los pormenores de las sanciones por incumplimiento. Asimismo, la ley dispone su reglamentación dentro de los 120 días desde su promulgación. El INAN informó el 20 de julio haber iniciado el proceso de redacción de esa reglamentación¹¹, pero no hay información de avances desde entonces. Tampoco se ven los sellos previstos en los productos a la venta.

8 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 22 de noviembre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/126685>

9 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 22 de noviembre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/106327>

10 MSPBS, *Estrategia Nacional de Prevención para la Prevención y Control de la Obesidad 2015/2025*, <https://dvent.mspbs.gov.py/wp-content/uploads/2021/07/Estrategia-Nacional-para-la-Prevencion-y-el-Control-de-la-Obesidad-2015-2025.pdf>. «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 22 de noviembre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/117039>

11 NAN, *Comunicado N.º 03/2023. Proceso de reglamentación Ley 7092 Rotulado frontal de advertencia de alimentos envasados*, <https://www.inan.gov.py/site/?p=8429>

POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN ADECUADAS

El INAN fue consultado sobre avances en políticas públicas aplicadas hacia la vigencia plena del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas¹². La respuesta fue remitir a «la Ley N° 5210/2014 «De alimentación escolar y control sanitario» y «la Ley N.º 4698/2012 «De garantía nutricional en la primera infancia». Los programas enmarcados en las leyes mencionadas son el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y el Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI); ambos se encuentran vigentes e implementados a nivel de capital y resto del Paraguay. Curiosamente, el INAN no mencionó el programa Seguridad Alimentaria Nutricional Humana Mejorada, cuyo presupuesto 2022¹³ alcanza Gs. 122.411.207.528, y que se desglosa en: Actividad 1. Vigilancia alimentaria nutricional Gs. 25.665.554.877; Actividad 2. Sensibilización en temas de alimentación y nutrición Gs. 75.973.200; Actividad 3. Asistencia alimentaria nutricional Gs. 96.669.679.451. Esta última actividad consiste en lo que el Estado nacional llama específicamente Programa Alimentario Nutricional Integral, que consiste en la provisión de leche enriquecida para niños menores de 5 años y embarazadas con riesgos de desnutrición.

A pesar de la falta de información precisa de nuestro país, podría hacerse el siguiente ejercicio: si consideramos que el 5,5% de las familias del país (con inseguridad alimentaria grave) alcanza un total de 103.000 hogares, y estimamos que es necesario asistir con leche enriquecida de manera prioritaria a tres personas de cada uno de esos hogares, el presupuesto de asistencia alimentaria que dispone el MSPBS para los hambrientos alcanza apenas Gs. 20.070 mensuales por persona. Es evidente que no es posible alcanzar la vigencia del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas con estas políticas públicas.

El Programa de Alimentación Escolar depende de fondos del Fonacide, siguiendo el criterio de priorizar población afectada por las hidroeléctricas, por lo que «los montos recibidos por gobernaciones y municipios no se relacionan con las necesidades de esos territorios en cuanto a cantidad de escuelas, alumnos ni situación socioeconómica». Por otro lado, conforme a información del Gabinete Social en 2018, «en un análisis a veintiocho distritos, solamente cuatro respetaron el orden de prioridad en la asignación de recursos, diecisiete no lo cumplieron y en siete distritos no se pudo determinar el cumplimiento debido a la falta de información»¹⁴.

12 *Ibidem* 7.

13 Ministerio de Economía y Finanzas, Ley de Presupuesto 2022, <https://www.mef.gov.py/web-hacienda/index.php?c=1199>

14 Fernando Gabriel Ovando Rivarola, *Alimentación escolar en Paraguay y el desafío de una adecuada implementación* (Asunción: Cadep, 2020), http://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Alimentaci%C3%B3n_Escolar_en_Paraguay.pdf

MONITOREO DE LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS: HALLAZGO DE RESIDUOS PELIGROSOS

El Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave) es parte del Sistema Integrado de Gestión para el desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST), y como tal está incluido como autoridad de aplicación del Marco de Políticas del Sector Agropecuario (MPSA) 2020/2030¹⁵, cuyo segundo objetivo es «Garantizar la calidad e inocuidad de productos vegetales nacionales, de exportación e importación».

En este marco, la institución realizó durante el año 2022 un monitoreo de residuos¹⁶ de venenos en un total de 807 muestras de frutas y hortalizas, de las cuales 297 fueron de producción local y 458 de vegetales importados; 52 muestras no registraron dato de origen. Se analizaron solamente 31 principios activos de los 285 que el Senave tiene registrados¹⁷.

En los reportes la entidad no aclaró cuál fue el criterio de selección de las muestras, dónde se colectaron, ni qué hizo la institución con los resultados de estos análisis. No hemos encontrado difusión efectiva de los mismos en redes ni en prensa, solo en el informe de gestión del Senave.

El Senave afirma haber hallado plaguicidas por encima de los límites máximos permitidos por el *Codex Alimentarius* en 77 muestras, lo que equivale al 9,5 % del total de las muestras analizadas (tablas 3, 4 y 5).

15 Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Marco de Política del Sector Agropecuario (MPSA) 2020-2030*, <https://faolex.fao.org/docs/pdf/par20133z.pdf>

16 «Solicitud #74226. Monitoreo de residuos en alimentos», *Portal Unificado de Información Pública*, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/74226>

17 Acetamiprid, azoxystrobin, carbaril, carbendazim, carbofuran, carboxin, cletodim, clomazone, clorpirifós, clothianidin, cyclopropanazole, diuron, emamectina benzoato, epoxiconazole, fipronil, imadclorid, metalaxyl, metomil, metoxifenocid, novaluron, picoxystrobin, profenofos, propiconazol, pyraclostrobin, quiclorac, tebuconazole, teflubenzuron, thiodicarb, thiametoxa, triadimefon y trifloxystrobin

TABLA 3. MONITOREO DE RESIDUOS DE PLAGUICIDAS EN VEGETALES. AÑO 2022

PRINCIPIO ACTIVO	CANTIDAD DE DETECCIONES	PRODUCTO VEGETAL
Acetamiprid	13	Locote (10), tomate (3)
Carbaril	4	Papa (2), pera (2)
Carbendazim	6	Locote (2), mandarina (4)
Carbofuran	2	Mandarina (1), pera (1)
Carboxin	2	Ajo (1), papa (1)
Clothianidin	14	Ajo (1), cebolla (4), locote (5), tomate (4)
Cyproconazole	9	Locote (6), mandarina (1), tomate (2)
Diuron	1	Banana (1)
Epoxiconazol	8	Cebolla (2), locote (2), papa (4)
Fipronil	13	Cebolla (2), locote (3), manzana (1), papa (2), pera (1), tomate (4)
Imidacloprid	1	Piña (1)
Picoxistrobin	2	Banana (1), mandarina (1)
Propiconazole	6	Cebolla (2), papa (1), pomelo (3)
Thiametoxan	14	Cebolla (1), locote (13)
Thiodicarb	1	Tomate (1)
Trifloxystrobin	1	Cebolla (1)

Fuente: Senave 2022.

TABLA 4. RESUMEN DE RESULTADOS. AÑO 2022

TOTAL DE MUESTRAS ANALIZADAS	N.º DE MUESTRAS CON RESIDUOS QUE SUPERAN LOS LMR	N.º DE DETECCIONES POR ENCIMA DE LOS LMR	MUESTRAS NO CONFORMES (%)	RUBROS ANALIZADOS Y CANTIDAD DE MUESTRAS POR RUBRO
807	77	97	9,5	ajo (9); banana (70); berenjena (1); cebolla (119); locote (88); mandarina (17); manzana (24); melón (1); naranja (59); papa (170); pepino (3); pera (21); piña (16); pomelo (7); repollo (1); sandía (5); tomate (172); zanahoria (23); zapallito (1).

Fuente: Senave 2022.

TABLA 5. AGROTÓXICOS DETECTADOS EN PRINCIPALES PRODUCTOS VEGETALES. AÑO 2022

PRODUCTO VEGETAL	N.º TOTAL DE MUESTRAS	N.º DE MUESTRAS CON RESIDUOS POR ENCIMA DE LOS LMR	N.º DE DETECCIONES POR ENCIMA DE LOS LMR	ORIGEN DE LA MUESTRA	PRINCIPIOS ACTIVOS
Ajo	9	1	2	Importado	carboxin (1), clothianidin (1)
Banana	70	2	2	Nacional	picoxistrobin (1), diuron (1)
Berenjena	1	0	0	Importado	
Cebolla	119	9	12	Importado (82) - Nacional (29) - SD (8)	clothianidin (4), epoxiconazol (2), fipronil (2), propiconazole (2), thiametoxan (1), trifloxistrobin (1)
Locote	88	28	41	Importado (28) - Nacional (54) - SD (6)	acetamiprid (10), carbendazim (2), clothianidin (5), cyproconazole (6), epoxiconazol (2), fipronil (3), thiametoxan (13)
Mandarina	17	6	7	Importado	carbendazim (4), carbofuran (1), cyproconazole (1), picoxistrobin (1)
Manzana	24	1	1	Importado	fipronil (1)
Melón	1	0	0	Nacional	
Naranja	59	0	0	Importado (57) - SD (2)	
Papa	170	10	10	Importado (156) - Nacional (10) - SD (4)	carbaril (2), carboxin (1), epoxiconazol (4), fipronil (2), propiconazole (1)
Pepino	3	0	0	Importado	
Pera	21	4	4	Importado	carbaril (2), carboburan (1), fipronil (1)
Piña	16	1	1	Nacional	imidacloprid (1)
Pomelo	7	3	3	Importado	propiconazole (3)

Repollo	1	0	0	SD	
Sandía	5	0	0	Nacional	
Tomate	172	12	14	Importado (47) - Nacional (94) - SD (31)	acetamiprid (3), clothianidin (4), cyproconazole (2), fipronil (4), thiodicarb (1)
Zanahoria	23	0	0	Importado (5) - Nacional (18)	
Zapallito	1	0	0	Importado	

Fuente: Senave 2022.

LUCHAS DE LA GENTE PARA COMBATIR EL HAMBRE CON UN ESTADO EN CONTRA

Esfuerzos de la articulación de ollas populares Pykui¹⁸

La articulación de ollas populares Pykui surgió en 2020 en Caacupemí, Bañado Sur, como respuesta a la crisis alimentaria producida por las restricciones de circulación impuestas durante la pandemia. Inicialmente, seis mujeres se unieron para organizar ollas populares solidarias para las familias necesitadas de la zona. Este movimiento se expandió rápidamente por todo el país. La organización se basaba en roles específicos, con una responsable de depósito, cocineras y ayudantes, además de una responsable de comunicación.

En ese momento, sin ingreso alguno, las ollas populares se convirtieron en una fuente vital de apoyo para las familias trabajadoras. A pesar de la falta de recursos iniciales, se recibió apoyo solidario y las ollas se multiplicaron. La articulación visitó diferentes zonas para invitar a otras ollas a unirse, y se estableció el nombre «Articulación de Ollas Populares Pykui». Su lema inicial fue «varea ndañandeha'aroi»¹⁹.

Gracias a su lucha, la articulación logró la sanción de la Ley N.º 6603/2020 «De apoyo y asistencia a las ollas populares»²⁰ y que se incluyan en la misma ley exigencias definidas de forma participativa por las responsables de las diferentes ollas:

que «las olleras», sean las que recibieran directamente los insumos de parte de la Secretaría de Emergencia Nacional o del Ministerio de Desarrollo Social; que entre los insumos se incluya carnes y verduras; que se vean las compras

18 Los datos de este apartado se toman de la entrevista realizada a Cira Novara, coordinadora de la Articulación de Ollas Populares Pykui, realizada entre el 20 y el 29 de septiembre de 2023.

19 «El hambre no nos espera», en guaraní.

20 Ley N.º 6603/2020, https://www.sen.gov.py/application/files/6016/1254/7613/Ley_6603_ollas_populares.pdf

de la agricultura familiar campesina; que se tomen las recomendaciones de INAN en cuanto a cantidad y calidad de insumos para las ollas populares, que exista un control de no partidizar ni meter banderías religiosas en la distribución de insumos; y que se llegue en cantidad calidad y constancia. Todos estos puntos fueron incorporados por el equipo de Hacienda, y la ley de olla se promulga y recién se ejecuta en diciembre 2021, donde se recibe por primera vez en la historia carne y verdura. Para nosotros fue una muy gran conquista²¹.

Sin embargo, la entrega de insumos se terminó en julio de 2022.

La articulación se esforzó por obtener una ley más inclusiva y amplia, llamada la Ley N.º 6945/2022 «De Comedores y Centros Comunitarios»²². Esta ley buscaba abordar no solo la alimentación, sino también la capacitación, infraestructura, atención de necesidades adicionales, y problemas como la violencia de género y la falta de empleo. Según Novara, esta ley se conquistó y promulgó en julio de 2022, pero, a pesar de las luchas, el Ministerio de Desarrollo Social no cumplió con la entrega de insumos de calidad en cantidad y periodicidad adecuadas²³.

A pesar de las dificultades, la articulación de ollas populares Pykui sigue fortaleciéndose como organización, obtuvo personería jurídica y sostiene su lucha por la justicia en la distribución de recursos. Para la articulación, «El derecho a la alimentación sigue siendo un desafío, y las autoridades no parecen priorizarlo en la práctica. La articulación busca fortalecerse como organización con un enfoque de derechos, formación política, y un mayor involucramiento de organizaciones campesinas y la comunidad en general»²⁴.

Campaña «Pan Sin Veneno»

A partir de 2012, la liberación de eventos transgénicos se aceleró en Paraguay. Organizaciones sociales hicieron múltiples denuncias de irregularidades e inclusive ilegalidad en el procedimiento de evaluación para esas liberaciones, que resultaron ignoradas por las autoridades de turno²⁵. Esas irregularidades incluían la falta de cumplimiento de los requisitos contemplados en el Decreto N.º 9699/2012, «Por el cual se crea la Comisión Nacional de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal (CONBIO)»²⁶, a saber, incluyendo el

21 Entrevista a Cira Novara.

22 FAO, Ley N.º 6945/2022, <https://faolex.fao.org/docs/pdf/par211363.pdf>

23 Entrevista a Cira Novara.

24 *Ibidem*.

25 Inés Franceschelli, *Las semillas son del pueblo. Memoria Internacional «En el día mundial de la alimentación decimos NO a Monsanto»* (Asunción: Base-IS, 2013), <https://www.baseis.org.py/adjuntos/LAS%20SEMILLAS%20SON%20DEL%20PUEBLO.pdf>

26 EcoLex, *Decreto N.º 9699/2012*, <https://www.ecolex.org/details/legislation/decreto-no-969912-por-el-cual-se-crea-la-comision-nacional-de-bioseguridad-agropecuaria-y-forestal-conbio-lex-faoc130178/>

no cumplimiento de ensayos de campo regulados, la falta de dictamen de aptitud e inocuidad del MSPBS, o falta de licencia ambiental.

El Paraguay tiene liberados treinta eventos de plantas genéticamente modificadas: veinte de maíz, seis de algodón, tres de soja, y una liberación muy reciente, la del primer evento de modificación genética en trigo.

Esta liberación se hizo al amparo de la Resolución N.º 1030, del 23 de agosto de 2019²⁷, firmada por quien a la sazón era ministro de agricultura, Denis Lichi, a fin de acomodar la liberación sin evaluaciones de los organismos genéticamente modificados «que han sido evaluados en terceros países y que cuentan con un historial de uso seguro y familiaridad en los aspectos científicos y técnicos». Esta resolución partió de la recomendación a la CONBIO de la experta de la Universidad Nacional de Asunción que participa de la comisión, quien es esposa del titular de la Unión de Gremios de la Producción, un caso típico de la influencia de las empresas y sus intereses en las decisiones gubernamentales.

La liberación del trigo genéticamente modificado HB4 se hizo de manera inusitadamente expeditiva. El evento pertenece a la empresa argentina Bioceres, que ha logrado liberarlo en Argentina, Brasil y Paraguay. Se trata de un evento que supuestamente confiere tolerancia a la sequía y al glufosinato de amonio, un herbicida organofosforado que ocasiona partos prematuros, anomalías y abortos en hembras preñadas, y deteriora la calidad de los espermatozoides y del ADN espermático en ratones de laboratorio²⁸. En 2022, el Paraguay importó legalmente 2.144.932 kilos de glufosinato de amonio, en diferentes grados técnicos y formulaciones²⁹.

La liberación generó una campaña denominada «Pan Sin Veneno», liderada por panaderos, algunas ONG y la Vía Campesina, que colectó firmas para refrendar una solicitud de derogación de la resolución en cuestión. Hasta el cierre de este informe, el Ministerio de Agricultura y Ganadería no ha dado señal alguna de revisión de la decisión tomada.

Defensa de las semillas nativas y la producción de alimentos

En el 2023 se llevaron a cabo varios eventos relacionados a la defensa de las semillas nativas y la producción de alimentos, tanto en la capital como en otras ciudades del interior del país.

27 MAG, Resolución MAC N.º 1030, <https://conbio.mag.gov.py/media/ckfinder/files/RES.N1030%20DE%2023%20DE%20AGOSTO%20DE%202019Liberacion%20Comercial.pdf>

28 Cecilia González Calixto *et al.*, «El glufosinato de amonio altera la calidad y el ADN de los espermatozoides de ratón», *Revista internacional de Contaminación Ambiental*, 34 (Especial sobre Contaminación y Toxicología por Plaguicidas (CTP) 7-15, 2018, <https://www.revistascca.unam.mx/rica/index.php/rica/article/view/RICA.2018.34.espo1.01>

29 Datos elaborados a partir de datos de las planillas de la Ventanilla Única de Importación, proveída por el Senave.

- **Junio de 2023.** Se realizó la tradicional Feria Nacional de Semillas Nativas y Criollas «Heñói Jey Paraguay», con participación de cerca de 300 productores de semillas nativas de todo el país. Este evento se desarrolló en alianza con la Vía Campesina.
- **Fines de septiembre de 2023.** En Pirapey, en la finca de don Alfonso Maidana, se desarrolló un encuentro de productores que celebraba las diferentes razas de maíz que siguen vivas gracias al conocimiento campesino e indígena.
- **16 de octubre de 2023.** Se organizó el «Karú soberano» (comida soberana) en el centro de Asunción por el Día de la Lucha por la Soberanía Alimentaria, a cargo de la Vía campesina y Heñói.
- **Fines de octubre de 2023.** La organización Campesina del Norte (OCN) realizó la fiesta de las semillas en el distrito de Belén, departamento de Concepción.

Todos estos encuentros, así como muchos otros que no se mencionan en el presente informe, forman parte de los esfuerzos de quienes, desde la agricultura campesina e indígena, siguen resistiendo y preservando los jirones de soberanía territorial, genética y productiva del Paraguay. Esfuerzos que no son menores, considerando el estado de abandono deliberado en que el Gobierno tiene a los que producen alimentos verdaderos en el país. Esfuerzos que deben ser rescatados y potenciados, dado que trazan un camino de esperanza para la recuperación de la soberanía alimentaria.

CONCLUSIONES

El país está padeciendo una línea de decisiones contrarias a la defensa de su seguridad y soberanía alimentarias: embates contra la agricultura campesina e indígena, como se evidencia en los patrones de tenencia y acceso a la tierra para la producción de alimentos; en el favorecimiento a los agronegocios, como se observa en la aprobación exprés del HB4; en el negacionismo de las amenazas del cambio climático, como se propalara desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería luego de la Conferencia sobre el Cambio Climático realizada en Egipto en 2022³⁰.

30 «COP27: Paraguay defendió postura de baja emisión de gases», *ABC Color*, 18 de noviembre de 2022, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/11/18/cop27-paraguay-defendio-postura-de-baja-emision-de-gases/>

El modelo productivo nacional parece impedir que haya al menos responsabilidad informativa desde el Estado: no hay información actualizada ni confiable sobre la situación alimentaria, las leyes vigentes no se aplican, los presupuestos públicos son insuficientes, crecen la pobreza y el hambre.

Un año más en el que debemos afirmar que, en términos del cumplimiento del derecho a la alimentación, el Estado paraguayo no se hace cargo de cumplir con su pueblo.

RECOMENDACIONES

- Implementar de manera urgente la reforma agraria contemplada en la Constitución, para asegurar tierra campesina e indígena que se destine a la producción de alimentos sanos para el pueblo.
- Sancionar una ley de seguridad y soberanía alimentarias que contemple la producción y provisión de alimentos sanos para asegurar la buena nutrición de la población.
- Garantizar el cumplimiento efectivo de la Ley de Ollas populares y de la Ley de Comedores.
- Implementar una política de freno efectivo de la deforestación (no solamente la Ley de «Deforestación Cero»)³¹ y de restauración de la superficie boscosa funcional, con el objeto de preservar suelo que se destine a la producción de alimentos.
- Promover una política de producción de alimentos que asegure efectivamente la comercialización de la producción de alimentos provenientes de las fincas campesinas e indígenas y que garantice, además, la transferencia tecnológica, caminos, precios, acceso a mercados, seguro agrícola, estímulos al arraigo, centros de formación para jóvenes, entre otras medidas.
- Establecer una política de promoción de la agroecología como camino para la preservación de territorios y como estrategia para hacer frente al cambio climático.
- Aplicar de forma efectiva la Ley N.º 3239 «De los Recursos Hídricos del Paraguay», como eje para una política de recuperación de los territorios del agua, aquellos que la producen, almacenan, distribuyen y purifican,

31 Ley N.º 6676/2020 «Prohíbe las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques en la Región Oriental», también conocida coloquialmente como Ley de «Deforestación Cero». Digesto Legislativo, <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/11548.pdf>

tales como humedales, cursos de agua y bosques. En ese marco, realizar un monitoreo y control de contaminantes en aguas, y penas máximas para quienes las contaminen.

Inés Franceschelli

Directora ejecutiva del Centro de Estudios Heñói, coordinadora de la Red de Semillas Nativas Heñói y punto focal para Latinoamérica de Global Forest Coalition.
Contacto: ineselisafranceschelli@gmail.com

Miguel Lovera

Ingeniero agrónomo, doctorado en conservación in situ de especies vegetales agrícolas, ecología de sistemas y política forestal internacional, líder de la Red de Semillas y del Centro de Estudios Heñói.
Contacto: lovera2@conexion.com.py

DERECHO A LA EDUCACIÓN

¿Lo pedagógico sin derecho a la educación?



El escenario que construye el actual ministro, bajo el acecho de sectores antiderechos, suspende la reflexión sobre un Plan Nacional de Reforma de la Educación, para dar énfasis y prioridad a iniciativas pedagógicas puntuales vinculadas a lectoescritura y pensamiento matemático, así como a materiales sobre educación sexual integral desfasados y anticientíficos. La reducción a lo específicamente pedagógico en determinadas competencias no garantiza el cumplimiento del derecho a la educación. ¿Cuál será así el futuro del derecho a la educación?

Palabras claves: *reforma de la educación, educación de la sexualidad, educación en derechos humanos.*

Paola Vaccotti y Pelao Carvalho

FEIPAR

Clara Santa Cruz Cosp

JUNTOS POR LA EDUCACIÓN

Ramón Corvalán

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA, PARAGUAY

El análisis de la situación del derecho a la educación en 2023 se inicia con una revisión de decisiones e iniciativas emprendidas por la anterior gestión del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y que ha tomado continuidad con la actual, que describen, por un lado, el desplazamiento del proceso de reforma del Sistema Educativo en Paraguay por incidencia de sectores antiderechos¹, por una apuesta puntual del actual ministro a la promoción de competencias en áreas definidas como críticas: lectoescritura y pensamiento matemático. Además, se aborda el conflicto generado por el intento de derogación de un convenio del país con la Unión Europea para apoyo presupuestario del MEC, proceso con fines político-partidarios basado en noticias falsas y medias verdades, así como los cuestionamientos planteados desde la sociedad civil al proceso de anulación de guías y materiales institucionales de prevención y detección de acoso y abuso sexual, culminando con la vigente socialización de un material sobre educación sexo afectiva, apoyado por el MEC y promovido por la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Estudiantes del Paraguay (Fenapep) y sus aliadas Federación Frente Nacional Pro Vida y Pro Familia (Frenvifa), Padres en Acción y Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Instituciones Educativas del Paraguay (Fedapar), vinculados a sectores antiderechos. Finalmente, se destaca la importancia de la aprobación por el MEC de la Resolución N.º 215, del 16 de febrero de 2023, relacionada con el «Protocolo para la protección de instituciones educativas ante riesgo de fumigación e intoxicación por pesticidas». Se plantea en este contexto la sensibilidad del derecho a la educación a las influencias político-partidarias y que ello supone la importancia del posicionamiento claro del MEC respecto a las implicancias político-pedagógicas de garantizar y promover el derecho a la educación.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

EL MEC: ¿ES POSIBLE SOSTENER LO PEDAGÓGICO SIN UN PLAN NACIONAL DE REFORMA DE LA EDUCACIÓN?

La nota aclaratoria acordada entre la Unión Europea (UE), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), y en consulta y acuerdo con el Senado de la Nación, habilita a plantearse algunas interrogantes acerca de la situación del derecho a la educación en Paraguay. La referida nota contiene ajustes acordados entre las instancias mencionadas sobre el alcance de la terminología y los conceptos contenidos en el «Convenio

¹ Al referir a grupos antiderechos, en este contexto se encuentran conformados por sectores autodenominados «provida», ultraconservadores de Iglesias evangélicas neopentecostales y parte de movimientos católicos, todos estos vinculados al Partido Colorado y otros pequeños partidos satélites de este.

de Financiación entre la Unión Europea y la República del Paraguay para Programa de Apoyo a la Transformación del Sistema Educativo en Paraguay, y sus anexos»².

Conforme a la nota³, dicho Convenio pasa a denominarse «Apoyo al Fortalecimiento del Sistema Educativo en Paraguay» y, además, todas las cláusulas y anexos del Convenio de Financiación, así como los documentos a los cuales se remite, sean estos acuerdos internacionales, políticas nacionales o planes sectoriales, serán interpretados conforme a las disposiciones de la Constitución de la República del Paraguay, que se expresan en los artículos: 46 «De la Igualdad de las Personas»; 47 «De las Garantías de la Igualdad»; 48 «De la Igualdad de Derechos del Hombre y de la Mujer»; 49 «De la Protección a la Familia»; 50 - Del Derecho a Constituir Familia»; 53 «De los Hijos»; 54 «De la Protección al Niño»; y 75 «De la Responsabilidad Educativa».

Otros ajustes se vinculan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Respecto al ODS 4, y en los casos donde se refiera a la expresión «educación inclusiva», la nota específica que se interpretarán conforme a las disposiciones establecidas en el artículo 73 de la Constitución de la República del Paraguay «Del Derecho a la Educación y de sus fines». En cuanto al ODS 5, y en todos los casos donde se refiera a la expresión «igualdad entre los géneros», «enfoque de género», «igualdad basada en los derechos», se interpretarán según lo que dispone la Constitución, en especial en el artículo 48 «De la Igualdad de derechos de hombre y de la mujer», así como de las demás leyes vigentes del ordenamiento jurídico nacional que guarden relación con la materia. También se aclara que los recursos se invertirán en acciones que potencien el logro de los objetivos trazados en el ámbito de la política educacional, tales como estrategias de aprendizaje de la lectura, escritura, comunicación, desarrollo del pensamiento lógico, matemático y de las ciencias, así como en otras áreas complementarias entre las que se destacan la alimentación y kits de útiles escolares, con la finalidad del mejoramiento de los aprendizajes y, consecuentemente, de la calidad de la educación.

Estos ajustes implican que el Plan Nacional de Transformación Educativa—originado en el gobierno de Horacio Cartes, aprobado en su diseño en el 2017 por Lea Giménez, entonces ministra de Hacienda y presidenta del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)— ya no constituye la estrategia oficial y, al parecer, es reemplazado por un Plan Nacional de Desarrollo Educativo 2040, aprobado sin ninguna difusión ni socialización previa por el exministro Nicolás Zárata a cuatro días de terminar su gestión, por Resolución MEC N.º 1208 del 11 de agosto de 2023.

2 «Paraguay y UE intercambian notas sobre Convenio de Financiación a la Educación», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 26 de septiembre de 2023, acceso 19 de octubre de 2023, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/paraguay-y-ue-intercambian-notas-sobre-convenio-de-financiacion-la-educacion>

3 La nota fue remitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en fecha 3 de octubre de 2023, a la Cámara de Senadores para su tratamiento.

Los ajustes que se incluyen en la nota mencionada más arriba solo definen un listado de artículos de la Constitución que no agotan precisamente el marco normativo propio del derecho a la educación, además de señalar el destino de los recursos aportados por la UE. Sectores que se oponen e intentan boicotear el convenio alegan que no respeta la soberanía nacional, sin embargo, es importante aclarar que el convenio entre Paraguay y la UE, desde su diseño inicial ha estado alineado a la Constitución de la República, el Plan de Desarrollo Paraguay 2030, los compromisos internacionales soberanamente asumidos por el Paraguay y demás marco normativo.

Así, en agosto del 2023, la Dirección Jurídica del MEC se encontraba estudiando la Resolución N.º 1208/2023 que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Educativo 2040 - versión 1, que fue firmada por el exministro Zárata⁴. Se señala, en principio, dos problemas técnicos en el referido documento: no fue analizado por los miembros del Consejo Nacional de Educación y Ciencias (CONEC) y no hay claridad en lo que indica como versión 1 del programa. Se recuerda que el Plan Nacional de Transformación Educativa previamente se había anulado debido a críticas de sectores antiderechos que alegaron que el proyecto contenía «ideología de género», oponiéndose además a sus ejes: enfoque de derechos e inclusión y que alegaron que el proyecto contenía «ideología de género», oponiéndose además a sus ejes: enfoque de derechos e inclusión⁵.

Por otro lado, el ministro de Educación, Luis Ramírez, participó del Primer Congreso Educativo Departamental llevado a cabo en Misiones, organizado por la Asociación de Educadores Rurales Sanjuaninos. Durante su exposición, el ministro de Educación señaló que

la educación tiene valores y nosotros seguimos los valores de nuestra enseñanza católica: el amor. Es la base. Y los niños despiertan en nosotros nuestras mejores emociones. Por eso la educación no puede estar desprovista de valores. El amor tiene otro valor con el que quiero trabajar con todos ustedes, que es el respeto. Si tenemos el amor y tenemos el respeto, muchas cosas vamos a construir.⁶

4 «MEC analiza medidas ante plan educativo de Zárata», *Última Hora*, 19 de agosto de 2023, acceso 19 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/mec-analiza-medidas-ante-plan-educativo-de-zarata>

5 «Padres "provida" y "profamilia" vuelven a marchar contra plan de transformación educativa», *ABC Color*, 22 de noviembre de 2022, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/11/22/padres-provida-y-profamilia-vuelven-a-marchar-contra-plan-de-transformacion-educativa/>. «Ataques al Plan Nacional de Transformación Educativa se basan en mitos y mentiras, dice ministro», *Agencia de Información Paraguaya*, 20 de octubre de 2022, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.ip.gov.py/ip/ataques-al-plan-nacional-de-transformacion-educativa-se-basan-en-mitos-y-mentiras-dice-ministro/>. «Activistas pro vida y familia rechazan proyecto de Transformación Educativa elaborado por el MEC», *La Nación*, 13 de septiembre de 2022, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.lanacion.com.py/pais/2022/09/13/activistas-pro-vida-y-familia-rechazan-proyecto-de-transformacion-educativa-elaborado-por-el-mec/>. «Transformación Educativa: Un debate que divide al país», *El Nacional*, 23 de octubre de 2022, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.elnacional.com.py/politica/2022/10/23/transformacion-educativa-que-si-dice-el-documento-y-que-no-figura/>

6 «Misiones realiza primer congreso educativo departamental», *MEC digital*, acceso 19 de octubre de 2023, <https://www.mec.gov.py/?ref=301539-misiones-realiza-primer-congreso-educativo-departamental>

Además, destacó la necesidad de trabajar en equipo y que «la educación tiene que ser departamental porque ustedes saben su realidad, conocen sus condiciones y sus necesidades. Sí hay un Plan Nacional de Desarrollo Educativo donde lo que queremos es muy básico: leer, escribir, comprender lo que se lee». Aclaró que «van a desarrollar a nivel país los congresos departamentales de Educación que servirán de base para que cada región haga sus planteos y construyan la política educativa desde cada una de sus necesidades». Se prevé la realización del congreso cada dos años, a fin de evaluar lo realizado.

Asimismo, en una entrevista con un medio de prensa, ante la consulta sobre el tema del suicidio en adolescentes, aludió a la propuesta «Mi escuela, mi orgullo», como una estrategia para transformar la escuela en un espacio de promoción cultural. Dicha propuesta forma parte del Plan de Gobierno presentado por Santiago Peña, en el marco de su campaña política para la presidencia⁷.

Todos estos planteamientos no conforman aún, de hecho, un Plan de Reforma Nacional de la Educación. Mientras, desde el MEC se insta a que la comprensión lectora sea una causa nacional, se pide a los viceministros trabajar por la calidad educativa, pero no se aclara cuáles serían los criterios por considerar. Este aspecto es clave porque el derecho a la educación no es derecho a cualquier educación, sino derecho a una educación en derechos humanos para el desarrollo de una ciudadanía con principios democráticos e incorporación de valores como la inclusión, la tolerancia, el diálogo incluso en el disenso y la paz. La educación pública en Paraguay, en ese sentido, enfrenta serias dificultades: hasta ahora le resulta imposible garantizar pensamiento crítico, formación integral, desarrollo pleno de la personalidad humana, promoción de la libertad, la paz, la justicia social y el respeto a los derechos humanos⁸. Hasta ahora, conforme lo señala Bartomeu Meliá, la educación recibida, como ni siquiera dispone de un susurro para referirse a los graves problemas de la sociedad paraguaya, «no nos acerca siquiera a notar el problema y menos la solución [...]. La mala educación es la metástasis que se reproducirá en todas las áreas del ser y actividades sociales y culturales, y acaba con la vida»⁹.

7 «ÚH en vivo: Luis Ramírez habla sobre los desafíos de la educación para este gobierno», *Última Hora*, 24 de agosto de 2023, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/uh-en-vivo-luis-ramirez-habla-sobre-los-desafios-de-la-educacion-para-este-gobierno>

8 Ana Portillo y Ramón Corvalán, «Un derecho humano sin lugar», en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 197-210.

9 Bartomeu Meliá «La mala educación. Movimiento», *Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense*, n° 12, septiembre 2005: 111-114.

POLÍTICA PARTIDARIA, *FAKE NEWS*, MORAL RELIGIOSA Y EDUCACIÓN DE LA SEXUALIDAD

El Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE) inició su proceso con un lanzamiento oficial en septiembre de 2018, que contó con la presencia del entonces presidente de la República y todo su gabinete¹⁰.

Desde el inicio del proceso, el PNTE tuvo diferentes críticas por parte de sectores académicos, de sociedad civil y organizaciones docentes, aunque fundadas y con ánimo de construcción conjunta de un proceso democrático¹¹.

El proceso de diseño del PNTE prosiguió con financiamiento del FEEI¹², sufriendo diferentes bajas en la conformación del Comité Estratégico de Transformación Educativa que lo sustentaba, debido a ataques externos de grupos provida y problemas internos asociados a la gestión del entonces ministro Eduardo Petta, cuya posición abiertamente antiderechos contaminó el proceso de diálogo¹³. Al asumir luego Juan Manuel Brunetti la cartera de Educación, el PNTE tuvo cierto impulso técnico, pero ya el proceso se encontraba altamente permeado por sectores con intereses de moral religiosa escudados en asociaciones de padres y grupos provida. El Comité del PNTE se desmembró hasta que, de los seis representantes de la sociedad civil, dos eran pastores evangélicos y uno sacerdote católico¹⁴, activistas contrarios al enfoque de derechos, con el antecedente de haber incidido negativamente en el Plan por la Niñez y la Adolescencia, la paridad en la participación política, el uso del concepto de género en la Ley N.º 5777/2016, entre otras «conquistas» de sectores fundamentalistas contrarios a los derechos de niños y mujeres.

Durante el segundo semestre de 2022 se exacerbó el uso de argumentos falaces para generar desinformación y temor en la población, con el objetivo de propiciar el voto para sectores autodenominados «provida y profamilia» en

10 «Ejecutivo lanza el proceso de Diálogo Social para la transformación educativa», *Agencia de Información Paraguaya*, 20 de septiembre de 2018, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.ip.gov.py/ip/ejecutivo-lanza-el-proceso-de-dialogo-social-para-la-transformacion-educativa/>. «FEEI debatió proceso de transformación educativa», *Ministerio de Economía y Finanzas*, 4 de enero de 2019, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.stp.gov.py/v1/feei-debatio-proceso-de-transformacion-educativa/>. «Trabajarán en una visión compartida sobre tendencias regionales para la transformación educativa», *Ministerio de Economía y Finanzas*, 26 de julio de 2019, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.stp.gov.py/v1/trabajaran-en-una-vision-compartida-sobre-tendencias-regionales-para-la-transformacion-educativa/>

11 «Rescindirán acuerdo con el Banco Mundial para la reforma educativa», *Observatorio Educativo*, 25 de enero de 2019, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://observatorio.org.py/noticia/101>. «Más de 20 organizaciones rechazan al Banco Mundial en reforma educativa», *Última Hora*, 1 de diciembre de 2018, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/mas-20-organizaciones-rechazan-al-banco-mundial-reforma-educativa-n2782436>

12 FEEI, *Diseño de la estrategia de transformación educativa del Paraguay 2030*, <https://feei.gov.py/programas-y-proyectos/disenio-de-la-estrategia-de-transformacion-educativa-del-paraguay-2030/>

13 «Advierten que la gestión de Petta genera retrocesos en la educación», *Última Hora*, 8 de febrero de 2020, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/advierten-que-la-gestion-petta-genera-retrocesos-la-educacion-n2869221>

14 Pastor Miguel Ortigoza, Pastor Esteban Missena, sacerdote Narciso Velázquez.

las elecciones de internas partidarias llevadas a cabo en diciembre de 2022. El objeto principal de esta desinformación fue el PNTE, pero elevando un nivel y asociándolo tendenciosamente al Convenio con la Unión Europea para apoyo presupuestario al MEC (Ley N.º 6659).

Paralelamente, al interior del MEC se consolidaba un espacio denominado Mesa Técnica de Padres (MTP), iniciado en época del ministro Petta con el supuesto objetivo de propiciar un espacio de participación de padres y madres de estudiantes. Sin embargo, con el paso del tiempo se fue consolidando como un espacio de incidencia de federaciones asociadas a sectores autodenominados «provida y profamilia»: Fenapep; Padres en Acción; Federación de Asociaciones por la Vida y la Familia (Fedavifa) con su referente principal, el pastor Miguel Ortigoza; y Fedapar, otro sector copado por personas que reivindican la persecución de activistas pro derechos¹⁵, cuya vicepresidente tenía vínculo público con el grupo de comunicadores y divulgadores de *fake news* en redes del sector Honor Colorado¹⁶ y se vio obligada a renunciar cuando su marido fue aprehendido por lavado de dinero a causa del operativo Pavo Real llevado adelante por la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad).

La organización Familias por la Educación Integral en Paraguay (Feipar) solicitó su inclusión en la MTP, siendo junto con la histórica Federación de Asociaciones de Cooperadoras Escolares del Paraguay (Fedapy), las dos organizaciones que participaban de la Mesa con el objetivo de exigir al MEC que asuma su responsabilidad como garante del derecho a la educación y promover una educación de calidad. En el contexto de esta participación, Feipar tuvo acceso a las iniciativas que allí se discutían que tenían que ver, entre otras, con una propuesta de modificación de la reglamentación de las Asociaciones de Cooperadoras Escolares (ACEs), la intromisión del pastor Ortigoza y el resto de referentes antiderechos en temas de responsabilidad indelegable del MEC y, como corolario, la anulación de una *Guía de Abordaje ante acoso y abuso sexual* con la cual el MEC contaba que, ante la queja de sectores de la sociedad civil por la situación de desprotección, generó como paliativo el lanzamiento de una nueva *Guía de Actuación en el ámbito Educativo ante la Detección de Acoso o Abuso Sexual en la Niñez y Adolescencia* por Resolución N.º 192/2023. El texto de esta guía no fue trabajado de manera interinstitucional con actores relevantes, como el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), el Ministerio de la Defensa Pública (MDP), Ministerio Público (MP) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), e incluía como anexo la mención a enlaces de materiales institucionales del MEC previamente trabajados con diferentes organizaciones de sociedad

15 «Esposa de Olenik renunció a la vicepresidencia de la Fedepar tras operativo Pavo Real», *Última Hora*, 11 de julio de 2023, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/esposa-de-olenik-renuncio-a-la-vicepresidencia-de-la-fedepar-tras-operativo-pavo-real>

16 «Radiografía de los hurreros del Quincho: Viviana Perini...», [X], Liv [[@livmediapy](https://www.instagram.com/livmediapy/)], 10 de julio de 2023, <https://x.com/livmediapy/status/1678474535085940750?s=20>

civil y cooperantes. Al tomar conocimiento de esta nueva guía y de sus anexos, las federaciones de padres al mando del pastor Ortigoza presentaron una nota al MEC¹⁷ donde «denuncian» los anexos de la nueva guía por contener «ideología de género» y mencionan que deben ser derivados a una «lista de materiales prohibidos que ha sido solicitada por las Federaciones». El MEC emite nuevamente una Resolución, la N.º 288/2023, por la cual vuelve a aprobar la misma guía de la resolución anterior, pero esta vez eliminando los anexos, es decir, materializando la «lista de materiales prohibidos» presentada por Ortigoza y su sector.

En ese contexto, es presentada una solución mágica encontrada por estos sectores (Fenapep, Frenvifa, Padres en Acción y Fedapar), que consiste en unos materiales desarrollados por la autora ecuatoriana Judith Turriaga, denominados «12 Ciencias para la educación de la sexualidad y la afectividad en la escuela». Son innumerables las irregularidades de este proceso, entre ellas que el material ya está diseñado por esta autora, no han participado especialistas del MEC, MINNA, MSPBS, MDP, MP, colegiados profesionales de pediatría y(o) psicología, organizaciones y especialistas con trayectoria en la temática. Asimismo, la editorial que presenta el material no existía hasta el primer trimestre de este año, habiéndose creado una página web ante la consulta de sectores de sociedad civil¹⁸ que carece de contenidos y cuyo domicilio coincide con el de una editorial evangélica que se encuentra en el predio de la Misión Alemana y edita la revista evangélica La Fuente¹⁹.

La insistencia de los grupos antiderechos en solicitar y exigir al MEC la inclusión de este material en la currícula generó crispación en la MTP por la oposición de los sectores de Feipar y Fedapy. Desde Feipar fue presentada una nota al MEC²⁰ denunciando la situación. A raíz de esta nota, las federaciones de padres antiderechos deciden forzar una votación no reglamentada ni legítima para un espacio de participación, por la cual expulsan a Feipar de la MTP, con anuencia de la entonces viceministra de culto Zulma Morales (representante del MEC ante la Mesa).

Esta situación cobró repercusión mediática y generó un ambiente propicio para la presentación al MEC de más de 20 cartas²¹ solicitando la anulación de la Resolución N.º 29664 (conocida como Resolución Riera), presentadas por organizaciones de familias, de derechos humanos, de los sectores campesino e indígena, de trabajadores (sindicatos), de estudiantes, así como de niñas, niños y adolescentes organizados, entre otras.

17 Expediente de Mesa de Entrada N.º 54879 del 24 de febrero de 2023.

18 Verus Editorial, <https://www.veruseditorial.com/>

19 Revista La Fuente, <https://www.revistalafuente.com/>

20 Nota de Feipar disponible en <https://feipar.org/wp-content/uploads/2023/04/nota-mec-guia-abusos.pdf>

21 Nota de Feipar disponible en https://feipar.org/wp-content/uploads/2023/04/NotaMECResRiera2022_compressed-1.pdf

De manera paralela, se cursaba en el Congreso Nacional el proceso para la derogación del Convenio con la UE para apoyo presupuestario al MEC, todo esto basado en mentiras difundidas durante la campaña electoral, que colocaban a la UE como «enemiga» de los valores nacionales, exacerbados con fines electorales.

Habiendo asumido un nuevo gobierno el 15 de agosto, destaca la insistencia del ministro de Educación, Luis Ramírez, en que su prioridad es mejorar la competencia lectora y el razonamiento matemático, al mismo tiempo que generó cuestionamientos la convocatoria de socialización del material denominado «12 Ciencias para la Educación de la Sexualidad y la Afectividad en la Escuela y la Familia»²². La invitación, con logotipos oficiales del MEC, se dirigía a padres de familia del departamento de Cordillera y la socialización estaría a cargo del pastor Miguel Ortigoza, presidente de la Fenapep. El mismo, además de pastor evangélico, es líder del movimiento autodenominado «provida» en Paraguay²³. Debe señalarse que la Resolución N.º 933 del 23 de junio de 2023, firmada por el anterior ministro, Nicolás Zárate Rojas, aprobaba «el uso de los materiales educativos “12 Ciencias para la Educación de la sexualidad y la afectividad en la escuela”, presentado por la Editorial Verus, en contextos de formación académica en los niveles de educación inicial, educación escolar básica y educación media». La resolución se apoyaba en un informe técnico elaborado por la Dirección General de Desarrollo Educativo de fecha 26 de abril de 2023. Dicho informe destacaba que «el equipo técnico constató que el manual fue concebido para padres de familia y tutores con la intencionalidad de ofrecerles herramientas teóricas, prácticas y casos reales que favorezcan a la educación integral de los hijos, específicamente en lo que atañe a la educación sexual y a la efectividad [sic] en la familia»²⁴.

Ante el hecho, Feipar solicitó al MEC información sobre los procesos por los que se aprobó la socialización y las capacitaciones a docentes; asimismo, pidió la suspensión de los mencionados procesos hasta que se convoque a una mesa con la participación de sectores interinstitucionales para analizar el material²⁵. Gremios docentes, como la Organización de Trabajadores de la Educación (OTEP-Auténtica) y la Federación de Educadores del Paraguay (FEP) también solicitaron al MEC la entrega de los mencionados materiales para su análisis, planteando que no asistirían a las capacitaciones antes

22 «MEC promueve material de educación sexual propuesto por oenegés 'provida», *ABC Color*, 13 de octubre de 2023, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/10/13/mec-promueve-material-de-educacion-sexual-propuesto-por-oeneges-provida/>

23 «El representante del pastor de la Casa Blanca en Paraguay», *El Surti*, 8 de agosto de 2018, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://elsurti.com/oligarquia/reportaje/2020/08/05/el-representante-del-pastor-de-la-casa-blanca-en-paraguay/>

24 MEC, *Resolución N.º 933*, https://www.mec.gov.py/cms_v4/documentos/ver_documento/?titulo=933-2023-ZARATE2

25 «Exigen informe al MEC sobre capacitación con material provida», *Última Hora*, 17 de octubre de 2023, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/exigen-informe-al-mec-sobre-capacitacion-con-material-provida>

de conocer el contenido de los materiales²⁶. Igualmente, el grupo Familias No Teístas solicitó la «revisión del respaldo oficial a charlas y materiales de grupos fundamentalistas para la comunidad educativa nacional»²⁷ y el Movimiento contra la Violencia Sexual hacia Niñas, Niños y Adolescentes²⁸ (acompañado de otras 12 organizaciones de sociedad civil) presentó una nota solicitando audiencia con el ministro, acceso al material mediante una solicitud de acceso a la información pública e iniciaron diferentes acciones de protesta contra las irregularidades del proceso y los contenidos anticientíficos de los materiales. Ante estas reacciones y al ser requerido en una entrevista por un medio de comunicación, el ministro de Educación señaló que la socialización del mencionado material forma parte del proceso por el cual pasa todo material educativo (revisión curricular, análisis de contenidos, experimentación) y que el programa no está liderado por un pastor. «El pastor Miguel Ortigoza solicitó la socialización del programa como parte de la Mesa de Padres, no como capacitación para maestros o alumnos», destacó²⁹. Reiteró que el programa se encuentra en estudio y, por tanto, en fase de experimentación. De hecho, el evento de la socialización no se registra en la sección Noticias de MEC Digital; tampoco se dispone de una información previa desde este ministerio acerca del proceso en que se encuentra el material. Esto llama la atención, considerando que en la convocatoria aparecen los logotipos oficiales del MEC. La aclaración del ministro Ramírez se produjo después de la convocatoria y luego de la solicitud de información sobre el material realizada por los colectivos mencionados.

A la fecha de este informe, el intento de derogación del Convenio con la UE, que había sido promovido por el sector Honor Colorado³⁰, ha sido desestimado por el mismo sector. En ese camino, dejó un tendal de heridos, insertando sospechas basadas en *fake news* sobre cooperantes internacionales, organizaciones de sociedad civil de derechos humanos, anticorrupción y educación, así como demostrando el uso y abuso que se hizo de sectores religiosos, muchos genuinamente preocupados por la educación de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, continúa la polémica alrededor del material «12 Ciencias...», pese al apoyo declarado que el ministro Ramírez ha dado

26 «MEC: docentes se suman a pedido de material de educación sexual promovido por "providas"», *ABC Color*, 18 de octubre de 2023, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/10/18/mec-docentes-se-suman-a-pedido-de-material-de-educacion-sexual-promovido-por-providas/>

27 «@MECpy Solicitamos revisión del respaldo oficial a charlas y materiales de grupos fundamentalistas...», [X], Familias No Teístas (@noteistaspy), 15 de octubre de 2023, <https://twitter.com/noteistaspy/status/1713623272766743016?t=BNpIEu8ZCFyS5UAqWb6YUw&s=08>

28 «Suman voces contra material del MEC con desinformación y sesgo religioso», *Última Hora*, 26 de octubre de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/suman-vozes-contra-material-del-mec-con-desinformacion-y-sesgo-religioso>

29 «Programa sobre educación sexual sigue en fase de evaluación, según titular del MEC», *Monumental Radio Futuro*, 17 de octubre de 2023, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://monumental.com.py/va-con-onda/17/10/2023/programa-sobre-educacion-sexual-sigue-en-fase-de-evaluacion-segun-el-titular-del-mec/>

30 Movimiento de la Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado.

a la continuidad de dicho material³¹, y la Mesa Técnica de Padres —la cual ha quedado conformada por sectores antiderechos, sin casi participación de otras posiciones— se ha tornado en un espacio de incidencia directa y extorsión dentro del propio MEC.

INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN RIESGO DE FUMIGACIÓN: UN IMPORTANTE AVANCE

Con la promulgación de la Resolución N.º 215, del 16 de febrero de 2023, el MEC aprueba el «Protocolo para la protección de instituciones educativas ante riesgo de fumigación e intoxicación por pesticidas». La resolución tiene como objetivo «garantizar un entorno seguro para el desarrollo de las clases pedagógicas», acorde a las normas y leyes vigentes, y se propone precautelar el interés superior del estudiante y la prevalencia de la salud. El protocolo propone cuatro fases (prevención, preparatoria, respuesta e intervención-comunicación) y con ello «establece las acciones a seguir en las escuelas ante la posibilidad de fumigaciones, las acciones ante el riesgo de fumigaciones, las acciones durante una fumigación y los mecanismos a activarse posterior a una fumigación³². Se destaca que la medida es un logro de una articulación de organizaciones de la sociedad civil denominada «No fumiguen la educación». La misma conformó una mesa de trabajo interinstitucional convocada desde el MEC, como respuesta a los pedidos formulados por esta articulación. La implementación de la resolución no solamente compromete a la jerarquía interna del MEC, sino, además, a otras instancias estatales como el Ministerio Público, el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave) y el Centro Nacional de Toxicología y Policía Nacional. Asimismo, el protocolo posee un potencial pedagógico al habilitar reflexiones sobre la vinculación entre la educación y el modelo productivo, y la suficiencia del marco normativo relacionado a la protección de la comunidad educativa.

31 «Pese a críticas, MEC avanza en la promoción de material de educación sexual con sesgo religioso», *El Urbano*, 8 de noviembre de 2023, acceso el 8 de noviembre de 2023, <https://elurbano.com.py/pese-a-criticas-mec-avanza-en-la-promocion-de-material-de-educacion-sexual-con-sesgo-religioso/>

32 Miguel Lo Bianco, «Escuelas en riesgo: se aprueba protocolo de emergencia», en Marielle Palau (Ed.), *Con la soja al cuello. Informe sobre Agronegocios 2023* (Asunción: BASE-IS, 2023), 80-84, <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2023/10/Sojaalcuello2023-version-web.pdf>

CONCLUSIONES

Resulta clave comprender que garantizar el derecho a la educación requiere «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»³³. Desde esta perspectiva, resulta discutible la perspectiva oficial del MEC en cuanto propone concentrar la política educativa en lo pedagógico puntual en dos áreas definidas como críticas. Debe comprenderse que no es recomendable hablar de la lectoescritura, del pensamiento matemático, de las ciencias en abstracto, sino de lo que estos significan dentro de la enseñanza³⁴. Sumado a esto, la incidencia de grupos antiderechos, ultraconservadores y autodenominados «provida» que buscan limitar la educación sexual integral, la enseñanza en derechos humanos y todo aquello que consideren —en una muy mala interpretación— que vulnera su patria potestad como derecho absoluto sobre sus hijos e hijas. En el ámbito escolar se producen procesos culturales de mediación específicos y, desde la mirada del derecho a la educación, la apuesta pedagógica consiste en la promoción de una cultura de paz, de convivencia democrática y de respeto a los derechos humanos. Esta perspectiva resulta clave, en particular para los procesos de reflexión y de pensamiento porque «la aparición de la reflexión sólo puede darse en una sociedad donde no hay una verdad sagrada, y donde es posible psíquicamente cuestionar el fundamento del orden social y el orden del pensamiento, es decir, la propia identidad»³⁵.

Estos aspectos deben ser asumidos por el MEC, considerando que en el discurso de grupos antiderechos, que operaron contra el proceso de la Transformación Educativa, la narrativa sobre el enemigo interno resultó significativamente importante. Para los militantes de estos grupos, el enemigo interno se caracteriza por ser «feminista, defensor de derechos humanos, LGBT, extranjero, y responde a una agenda global oculta que busca imponer un modelo foráneo»³⁶.

33 Corte Constitucional de Colombia. Sala Quinta de Revisión. Comunicado de Prensa. Sentencia T-478 de 2015. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Ref. 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, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Comunicado%20de%20Prensa%20T-478-15.pdf>

34 J. Gimeno Sacristán (Comp.), *Saberes e incertidumbres sobre el currículum* (Madrid: Ediciones Morata, 2010).

35 Gustavo Cantú, «Leer, ¿es dialogar?», en Silvia Schlemenson (Comp.), *Leer y escribir en contextos complejos. Aproximaciones clínicas* (Buenos Aires: Paidós, 2003).

36 José Congo, «Narrativas desinformantes del movimiento provida contra el Plan de Transformación Educativa», en *Ruido: El régimen de desinformación en las elecciones 2023 de Paraguay*, primer libro de la serie Infocracia, Jazmín Acuña (ed.). (Asunción: La Precisa, 2023), 149-176, <https://elsurti.com/wp-content/uploads/2023/08/RUIDO-LaPrecisa-Infocracia-1.pdf>

¿El mandato de quiénes debe realmente seguir el MEC? ¿Es su brújula el derecho a la educación? Todo indica que no. Así que es crucial que retome las riendas de su irrenunciable obligación constitucional de garantizar el derecho a la educación laica, basada en el conocimiento científico, con proyección, con calidad y para todas las personas sin distinción. No es viable una pedagogía sin enfoque de derechos. ¿Cómo puede reencauzarse? Solamente sacudiéndose de la influencia de grupos antiderechos que promueven un retroceso peligroso en conquistas históricas, frenando un mejor futuro para niñas, niños y jóvenes del Paraguay.

RECOMENDACIONES

En función a lo expuesto, y reconociendo la importancia de asumir que el derecho a la educación se traduce pedagógicamente mediante la educación en derechos humanos, reiteramos, tal como en el 2022:

- 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.
- Implementar el Protocolo para la protección de instituciones educativas ante riesgo de fumigación e intoxicación por pesticidas, en particular en su fase preparatoria en los establecimientos educativos ubicados en situación de riesgo y de alto riesgo.
- Definir una propuesta de construcción plural de un Plan Nacional de Reforma de la Educación basado en principios democráticos y de derechos humanos, que pueda sentar las bases para alcanzar la calidad de la educación y la igualdad de oportunidades tanto en el acceso como en el egreso en las trayectorias educativas de niños, niñas y adolescentes.

Paola Vaccotti

Especialista en diseño y evaluación de políticas públicas. Abogada. Doctoranda en Ciencias Sociales - UBA. Máster en Evaluación de Políticas Públicas y Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo Territorial. Ha trabajado en numerosas investigaciones sociales, diseño y evaluación de políticas públicas, programas y proyectos en Paraguay y otros países, sobre temas de infancias, juventudes, educación, drogas, crimen organizado, salud, protección social, empleo, innovación, sostenibilidad ambiental, agua y saneamiento, entre otros.

Contacto: paola@vaccotti.com

Pelao Carvallo

Migrante, asunceno, comunicador y poeta. Presidente de Familias por la educación integral en Paraguay (Feipar). Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO «Memorias colectivas y prácticas de resistencia». Consejero de War Resisters International WRI/IRC y vocero de Red Antimilitarista de América Latina y el Caribe (RAMALC).

Contacto: pelaocarb@gmail.com

Clara Santa Cruz Cosp

Socióloga por la Universidad Católica de Asunción. Coordinadora de Comunicación de Juntos por la Educación y del Observatorio Educativo Ciudadano. Fundadora de Juventud Que se Mueve.

Contacto: clara.santacruz@juntos.org.py

Ramón Corvalán

Integra el equipo de coordinación del Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ-Py). Es activista y defensor de los derechos humanos en Paraguay.

Contacto: avetrueno@yahoo.es

DERECHOS CULTURALES

Tiempos oscuros para los derechos culturales



Los emergentes derechos culturales están amenazados. Se desenvuelven con dificultad en los intersticios permitidos por la desigualdad social, el sistema clientelar, la confesionalidad en el Estado, el economicismo y una política pública que reeditó una narrativa esencialista de la historia y la identidad nacional, al tiempo de desconocer la diversidad sexual, proceso que, avivado por la ola fundamentalista, creó un nuevo fantasma en la cultura política paraguaya: «la ideología de género».

Palabras claves: *campo cultural, transversalización de la cultura, cultura política, diversidad cultural, política de Estado.*

Vladimir Velázquez Moreira

El artículo presenta aquellos aspectos centrales del proceso cultural del último año, tanto desde una perspectiva general, como desde una perspectiva particular.

En el primer caso, analiza ciertas implicancias en la cultura política del fantasma de la «ideología de género» y, a la vez, el relato cultural que adopta el nuevo presidente de la República, Santiago Peña. Ambos tópicos delimitan un cuadro desfavorable para políticas culturales consonantes con una sociedad democrática y pluralista.

En el segundo caso, subraya los puntos críticos del campo cultural paraguayo, dialogando con las recomendaciones formuladas en el informe del 2022. El eje vertebrador del análisis es la inexistencia de un campo cultural en la política pública, en cuanto articulación sistémica de instituciones, normativas, instrumentos, procesos de participación y otros componentes.

Como dimensión del desarrollo, la cultura presenta un rezago alarmante con respecto al tiempo transcurrido desde el inicio de la transición democrática, particularmente desde la promulgación de la Ley Nacional de Cultura. Las conclusiones y las recomendaciones indican un posible itinerario para revertir esta tendencia.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

HAY UN NUEVO FANTASMA EN LA CULTURA POLÍTICA PARAGUAYA

Regímenes autoritarios —y particularmente aquellos que funcionan bajo el ropaje democrático— requieren del fantasma del enemigo interno. Y un nuevo fantasma se ha sumado a la cultura política del país: la «ideología de género»¹. Se trata de una construcción simbólica que es —al mismo tiempo— signo de una época y elemento constitutivo de la reproducción de las relaciones de poder.

El fantasma de la «ideología de género» se ha fortalecido en el último año, desmontando la hipótesis de que su intensidad obedecía a la coyuntura electoral. Por el contrario, su potencia se ha acentuado justamente a partir de la

1 Otros fantasmas son «comunista», «zurdo» y, de más reciente creación, «feminazi».

asunción de los nuevos parlamentarios, el 30 de junio de 2023, y del presidente de la República, Santiago Peña, el 15 de agosto del mismo año².

La mentada «cultura de igualdad entre hombres y mujeres», promovida en el Plan Nacional de Desarrollo - PND 2030 (Decreto N.º 2794/2014), el IV Plan Nacional de Igualdad (Decreto N.º 936/2018) y en otros instrumentos legales y programáticos³, está en cuestión porque la perspectiva de género viene siendo proscrita progresivamente en instituciones, alcanzando —en una dinámica de efecto dominó— a otros conceptos (interculturalidad, por ejemplo), u otros asuntos (Agenda 2030)⁴. La censura y la autocensura se volvieron moneda corriente⁵.

El retroceso cultural es grave. No solo mantiene la exclusión de la educación integral de la sexualidad, sino que se empiezan a promover contenidos incongruentes con el avance científico (el sentido de la masturbación o la utilidad del preservativo) y machistas (el cuidado de la vestimenta femenina para evitar la mala influencia en el varón).

Pero el efecto más importante es el recrudescimiento de la violencia simbólica estructural, consistente en la reproducción imperativa de normas sociales y mandatos de cultura. El ejemplo por antonomasia son los mandatos de género (una forma específica de ser mujer o una forma específica de ser varón).

2 La lista de hechos es extensa, difícil de enumerar, pero se destacan algunos:

- **Cambio del nombre del Proyecto Transformación Educativa, ejecutado con una donación de la Unión Europea, a «Apoyo al fortalecimiento del sistema educativo en Paraguay».** «UE y Paraguay acuerdan cambiar el nombre del convenio educativo de “transformación” a “fortalecimiento”», *El Nacional*, 26 de septiembre de 2023, acceso el 28 de octubre de 2023, <https://www.elnacional.com.py/politica/2023/09/26/ue-y-paraguay-llegan-a-un-consenso-y-cambian-el-nombre-del-convenio-de-transformacion-a-fortalecimiento/>
- **Propuestas de leyes de legisladores que pretenden ampliar las prohibiciones sobre la «ideología de género».** «Aprobaron con modificaciones proyecto sobre prohibición de enseñanza de ideología de género en instituciones educativas», *Honorable Cámara de Senadores*, 22 de agosto de 2023, acceso el 28 de octubre de 2023, <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/12008-aprobaron-con-modificaciones-proyecto-sobre-prohibicion-de-ensenanza-de-ideologia-de-genero-en-instituciones-educativas-2023-08-22-18-02-56>
- **Actos de violencia política y acoso de parlamentarios a parlamentarias mujeres o a periodistas mujeres.** «Yamil Esgaib acusa a periodista al defender su actitud violenta: “No me vas a ganar”», *Última Hora*, 4 de octubre de 2023, acceso el 28 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/yamil-esgaib-acosa-a-periodista-al-defender-su-actitud-violenta-no-me-vas-a-ganar>

3 36 artículos de la Constitución Nacional se relacionan directa o indirectamente con la cultura. Varios son los compromisos internacionales ratificados por el Estado, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las convenciones de la UNESCO vinculadas con la diversidad cultural y el patrimonio ambiental y cultural, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aquellas vinculadas con pueblos indígenas, entre otras. Las leyes temáticas son muy variadas. Las principales son la Ley Nacional de Cultura, la Ley Nacional de Lenguas, la Ley de Protección del Patrimonio Cultural, entre otras.

4 La proscripción es selectiva y segmentada, pero progresiva. En el sistema educativo la proscripción es total. El PND 2030, que usa el concepto de género a lo largo del texto, no lo ha modificado. Se observa que el término es obviado o muy poco usado en la nueva producción legal y programática.

5 En el sistema educativo está prohibido todo material vinculado con la «ideología de género», por extensión, el vocablo «género» fue proscrito. Esto se ha extendido en otras instituciones. El riesgo de uso implica para docentes del sistema público el sumario administrativo.

Esto es altamente relevante y grave en un país caracterizado por la alta desigualdad y la discriminación histórica de varios sectores de la población (pueblos indígenas, personas con discapacidad, personas mayores, personas en situación de pobreza, entre otros).

En esta coyuntura, es la comunidad LGTBIQ la más afectada. La negación de sus derechos tiende a ser total, como lo fue —en su momento— con los afrodescendientes, los indígenas y las mujeres.

La violencia simbólica estructural fortalece la regla elemental de la hegemonía: «inclusión abstracta y exclusión concreta». Pero también acentúa la polarización social, acrecienta la disgregación de las fuerzas ciudadanas democráticas, al tiempo de transversalizar la perspectiva autoritaria respecto a la diferencia.

LA EDICIÓN NEOSTRONISTA DEL NACIONALISMO

Durante el gobierno de Mario Abdo Benítez (2018-2023), la visión tradicional de la cultura se fortaleció a partir del acento en los festejos, eventos e itinerarios patrios. El nuevo presidente Santiago Peña anunció la continuidad de esta línea y un mayor destaque a la perspectiva emprendedora, dado el notorio economicismo de su programa de gobierno⁶.

Descolla en su narrativa política la adopción de un relato cultural que va más allá de la ornamentación y la conmemoración nacionalista. Reproduce el mito de «un país que brillaba en el firmamento», esto es, el país que fue una superpotencia mundial. La afirmación le permite al primer mandatario proponer el «resurgir de un gigante».

Sin embargo, el hito medular del relato es el sentido asignado a la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), que la interpreta como la causa de la situación actual, coadyuvada por «la baja inmigración europea»⁷. Así, el acontecimiento se vuelve coartada histórica para eximir de responsabilidades a actores políticos, económicos y sociales, en particular aquellos del Partido Colorado, que gobierna el país desde hace 69 años, con excepción del periodo 2008-2012.

6 El indicador más elocuente del economicismo de Santiago Peña es la creación del Ministerio de Economía y Finanzas que absorbe a la Secretaría Técnica de Planificación, antes dependiente del Poder Ejecutivo, a través de la Ley N.º 7158/2023 (*Biblioteca del Archivo Central del Congreso de la Nación*, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/11893/ley-n-7158-crea-el-ministerio-de-economia-y-finanzas>). La orientación economicista es analizada por Mabel Causarano en «Regreso a la prehistoria de la planificación», *Opinión* i, 29 de agosto de 2023, acceso el 27 de octubre de 2023, <https://opinion-i.com.py/2023/08/29/regreso-a-la-prehistoria-de-la-planificacion/>

7 Las apreciaciones mencionadas en el texto se basan en el reporte de Paraguay Ahora «Diálogo con Santiago Peña» (inédito) y en la conferencia del presidente titulada «El resurgir de un gigante» después de su asunción el 15 de agosto («Presentación País “El resurgir de un gigante”» [Archivo de video], *5Días Televisión*, 16 de agosto de 2023, https://www.youtube.com/watch?v=_pREhI81b1I&ab_channel=5D%C3%A1dasTelevisi%C3%B3n

LA INTERRUPCIÓN DE UN CAMPO CULTURAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA

La Ley N.º 3051 «Nacional de Cultura», promulgada en el 2006, establece una nueva concepción de la cultura, concebida como derecho humano y como dimensión estratégica del desarrollo. Correlativamente, determina la construcción de una nueva institucionalidad capaz de garantizar los derechos culturales o los deberes de Estado en materia de cultura. Este enfoque fue ratificado con la Ley N.º 5621 de «Protección del Patrimonio Cultural», promulgada en el 2016.

Como se ve, la materialización de este nuevo proyecto está en cuestión. No solo en lo que hace a la nueva concepción de cultura, sino también en lo que respecta a la nueva institucionalidad. Esta implica la articulación de un campo cultural en la política pública, como lo son el Gabinete Económico, el Gabinete de Energía o el Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

¿Desde qué criterios valorar la existencia y el desempeño de un campo de cultura en la política pública?

Hay cerca de 30 instituciones públicas del nivel central vinculadas con la cultura que actúan desarticuladamente (cuadro 1). El número supera las 300 si se toman en cuenta las municipalidades y las gobernaciones, las cuales cumplen múltiples funciones en materia cultural, atendiendo a los artículos de la Constitución Nacional, la Carta Orgánica del Gobierno Departamental (Ley N.º 426/1994), la Ley N.º 3066/2010 «Orgánica Municipal» y otras normativas.

De hecho, no existe un modelo de gobernanza que los enlace programáticamente. El Consejo Nacional de Cultura (Concultura) está restringido a un mecanismo de intercambio de información. El Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, que está establecido en la normativa citada, aún no fue instalado. Las instancias de articulación que están funcionando son temáticas o están acotadas a proyectos o programas.

**CUADRO 1. INSTITUCIONES PÚBLICAS VINCULADAS
CON LA CUESTIÓN CULTURAL EN PARAGUAY⁸**

PRIMER ANILLO	SEGUNDO ANILLO	TERCER ANILLO
1. Secretaría Nacional de Cultura	10. Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay	17. Ministerio de la Mujer
2. Fondo Nacional de la Cultura y las Artes	11. Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	18. Ministerio de la Niñez y Adolescencia
3. Secretaría de Políticas Lingüísticas	12. Dirección Nacional de Propiedad Intelectual	19. Secretaría Nacional de la Juventud
4. Instituto Paraguayo de Artesanía	13. Ministerio de Industria y Comercio	20. Ministerio de Desarrollo Social
5. Instituto Paraguayo del Audiovisual	14. Instituto Paraguayo del Indígena	21. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
6. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	15. Ministerio de Educación y Ciencias	22. Ministerio de Agricultura y Ganadería
7. Secretaría Nacional de Turismo	16. Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	23. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
8. Municipalidades		24. Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad
9. Gobernaciones		25. Ministerio de Economía y Finanzas
		26. Instituto Nacional de Estadística
		27. Congreso Nacional
		28. Poder Judicial

Fuente: Elaboración propia.

La Secretaría Nacional de Cultura (SNC) no ejerce un rol de rectoría y de articulación, como establece la normativa nacional, en buena medida por un estilo de gestión encerrado en asuntos específicos y que prioriza la ejecución operativa, antes que la articulación. El Informe de Gestión 2018-2023 de esta institución es una descripción de actividades, eventos u obras⁹ (aspectos

⁸ Cabe destacar tres de las instituciones. El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones es responsable de la restauración de los bienes patrimoniales arquitectónicos de envergadura en el país. El Ministerio de Relaciones Exteriores lidera la política internacional y, en ese marco, la política cultural a nivel internacional. Este ministerio dispone de agregadurías culturales en diferentes representaciones diplomáticas, coordina acuerdos bilaterales y multilaterales que incluyen o pueden incluir capítulos culturales (en Argentina, por ejemplo, se ha fundado el Centro Cultural «República del Paraguay», primero en su tipo en el extranjero). El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación es responsable de la política de comunicación, asunto que aún es incipiente en el país. Gestiona la Radio Nacional de Paraguay y la Televisión Pública que, en el contexto contemporáneo, tienen correlatos virtuales. El país ha dado pocos avances en materia de articulación entre comunicación y cultura.

⁹ Secretaría Nacional de Cultura, *Informe de Gestión 2018-2023*, <https://cultura.gov.py/2023/08/informe-de-gestion-2018-2023/>

que, en su especificidad, tienen importancia, no cabe duda). Sin embargo, no presenta un cuadro holístico, desde la perspectiva del Estado, sobre la cuestión cultural, que debiera caracterizar a toda rendición de cuentas de un órgano rector¹⁰.

Tampoco existe una planificación común entre estas instituciones (política o plan nacional)¹¹, ni información organizada y pública sobre indicadores culturales de desarrollo o sobre la gestión de las gobernaciones y las municipalidades. Estos vacíos hallan sus causas principalmente en la no priorización del rol articulador. No existen impedimentos determinantes, ni presupuestarios, ni legales.

El campo cultural de la política pública en Paraguay aún es un proyecto inconcluso.

RECOMENDACIONES NO ATENDIDAS

Las consecuencias de la desatención de las recomendaciones son múltiples y severas, comenzando por el déficit de desempeño institucional en la materia, que se agrava con el correr del tiempo. Es decir, la abdicación del rol articulador profundiza la dispersión institucional, hecho que mina la calidad de los efectos y los impactos de la acción pública, por extensión, la superación de los problemas, que se acentúan con el tiempo.

Existe una desconexión entre los tiempos institucionales y los tiempos de procesos culturales que afectan a las personas, las comunidades, las expresiones, las memorias, las identidades y los patrimonios. El desfase es cada vez mayor.

La revisión de las recomendaciones hechas en el informe del 2022 resulta ilustrativa. No se ha culminado la reglamentación de la Ley N.º 5621/2016 de Patrimonio Cultural, tampoco se ha formulado el Plan Nacional de Promoción, Fomento y Protección de la Población Afrodescendiente, ni se ha iniciado el Registro Nacional de la Población Afrodescendiente¹². Lo mismo pasó con el Plan Nacional de Fortalecimiento y Promoción de las Lenguas Indígenas¹³.

10 Sobre este asunto se viene reflexionando desde el 2017 a través de este artículo del informe de Codehupy.

11 Los informes de otros años explican los motivos por los cuales el Plan Nacional de Cultura (Resolución SNC N.º 325/2018) que, si bien lleva ese nombre, es solo un plan institucional de la Secretaría Nacional de Cultura. El resto de las instituciones no lo ve ni lo usa como propio.

12 El Informe de Gestión 2018-2023 de la SNC informa básicamente que, a partir de la promulgación de la ley, lo que se ha hecho es la elaboración de una propuesta de reglamento que está en estudio en Presidencia.

13 Ladislaa Alcaraz, exministra de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, expresó al autor en una conversación al respecto que, el «Plan no puede formularse sin la consulta previa, libre e informada y el consentimiento de los pueblos indígenas. Y este año el Ministerio de Hacienda denegó la ampliación presupuestaria por el déficit fiscal. Y la consulta es lo más costoso en esta tarea. Sin presupuesto, es prácticamente imposible la aplicación de la Ley 7008».

Pese a las recomendaciones reiteradas desde hace 6 años, no existe una sola iniciativa oficial que realice un cálculo de la inversión pública en cultura por parte del Estado paraguayo, como sí existen en otros campos institucionales (social, educación, salud, niñez, género, etc.).

RECOMENDACIONES ATENDIDAS

De las recomendaciones del informe anterior, se han tomado en cuenta y realizado avances en las siguientes:

- Aprobación de la Ley N.º 7008/2022 que crea la Comisión Nacional para el Fortalecimiento, la Promoción y la Valorización de las Lenguas Indígenas¹⁴. Sin embargo, la máxima autoridad de la Secretaría de Políticas Lingüísticas aún no la convocó.
- Aprobación de la Política Nacional de Artesanía¹⁵, por parte del Instituto Paraguayo de Artesanía (Resolución N.º 211/2023), desde un enfoque multidimensional e interinstitucional, el cual va en consonancia con el enfoque de la sostenibilidad.

CARENCIA DE INDICADORES DE DESARROLLO EN MATERIA CULTURAL

Tal es la precariedad del campo cultural en Paraguay que no existen indicadores de desarrollo en la planificación pública sobre el asunto, como sí los hay en otros campos. Por ejemplo, en lo **económico** se tiene el porcentaje de informalidad de la población económicamente activa o de mipymes; en **salud**, el control prenatal; en lo **social**, el porcentaje de población que vive en situación de pobreza o porcentaje de municipalidades que cuentan con CODENI¹⁶; o en lo **ambiental**, el porcentaje de hogares que cuentan con el servicio de recolección de residuos sólidos.

La carencia de indicadores de desarrollo es síntoma de la debilidad institucional del campo cultural que, sumada a otros factores, limita el alcance estratégico de la gestión y robustece la tendencia operativa y eventista.

14 Ley N.º 7008/2022, *Biblioteca del Archivo Central del Congreso de la Nación*, <https://www.bacn.gov.py/archivos/11062/LEY+7008.pdf>

15 «¿Qué es la Política Nacional de Artesanía (PNA) 2023-2030?», *Instituto Paraguayo de Artesanía*, acceso el 27 de octubre de 2023, <https://politica.artesania.gov.py/>

16 Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente.

En Paraguay, se desconoce —por citar ejemplos— la infraestructura cultural del país¹⁷, el tiempo destinado a la circulación de producción nacional por radio o televisión, el valor porcentual de los artistas, artesanos, gestores y productores en la población económicamente activa, el porcentaje de centros históricos que cuentan con planes municipales de gestión, la inversión en cultura que realizan municipalidades y gobernaciones, la población de artesanos y artesanas.

O bien, si se tienen operacionalizados indicadores similares, no se utilizan —salvo excepciones— para establecer metas. De esa forma, los planes resultan declarativos, abiertos a la interpretación subjetiva del gestor de turno.

Tampoco se realizan evaluaciones de impacto. Se desconocen los impactos de la inversión pública hecha a proyectos ciudadanos financiados a través del Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondec) y el Programa Fondos de Cultura, por citar dos herramientas de concursabilidad. Tampoco se cuenta con una base de datos —de acceso público— que informe acerca de esos actores y actoras, sobre sus buenas prácticas o sus aprendizajes. La sistematización de experiencias es nula o excepcional.

Respecto al asunto de indicadores, un caso resulta particularmente llamativo. El Instituto Nacional de Estadística (INE) ha publicado en el 2023, en el Portal ODS, el indicador Gasto público destinado a la Secretaría Nacional de Cultura, como indicador alternativo al propuesto por la Agenda 2030 que expresa:

ODS 11.4.1 Total de gastos (públicos y privados) per cápita destinados a la preservación, protección y conservación de todo el patrimonio cultural y natural, desglosado por tipo de patrimonio (cultural, natural, mixto y reconocido por el Centro del Patrimonio Mundial), nivel de gobierno (nacional, regional y local o municipal), tipo de gastos (gastos de funcionamiento o inversiones) y tipo de financiación privada (donaciones en especie, financiación procedente del sector privado sin fines de lucro y patrocinio)¹⁸.

Si bien cada país es libre de proponer indicadores alternativos o complementarios al establecido a nivel de la agenda global, el planteado

17 Todo tipo de espacio para la realización de actividades culturales, en general, y artísticas, en particular (museos, centros culturales, teatros, salones especiales, etc.). Una política de cultura debería tener un componente relacionado con este tema que, por su naturaleza, requiere un trabajo conjunto entre los tres niveles territoriales de gobierno. Las municipalidades deberían encargarse de la infraestructura local, las gobernaciones de aquellas zonales o regionales, mientras que el nivel central de espacios que tienen significación o escala país. Esta lógica de división del trabajo debería orientar todos los asuntos de las políticas públicas de cultura.

18 Más información sobre este indicador se puede encontrar en el sitio web del Instituto Nacional de Estadística de Paraguay: <https://ods.ine.gov.py/>. Este indicador se corresponde con la meta ODS 11.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que busca «redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo», según se establece en el ODS 11 «Ciudades y comunidades sostenibles.»

por Paraguay es discutible, pues el presupuesto de la Secretaría Nacional de Cultura es solo una parte —y no la más importante— destinada al patrimonio cultural del país. Gran parte de lo que invierte el Estado proviene del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y de la Secretaría Nacional de Turismo.

DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN CULTURAL Y ACCESO A DATOS ABIERTOS

Pese a las recomendaciones del informe del año anterior¹⁹, aún no existe un relevamiento sobre el accionar de las gobernaciones y las municipalidades (planes, programas y proyectos, ejecución, inversión, resultados). En el mapa de descentralización de la gestión cultural no hay información alguna²⁰.

El Fondec publica información acerca de los proyectos pagados en los últimos 4 años y los que están pendientes de pago, pero no los hace en formato de datos abiertos, como se establece en la Ley N.º 5282/2014 y su Decreto Reglamentario N.º 4064/2015. El Registro Nacional de Artesanía del Instituto Paraguayo de Artesanía y la base de datos Ñanduti sobre patrimonio cultural no se encuentran accesibles al público.

Todo indica que el Quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto²¹ aún no alcanza significativamente al campo cultural, o este no se ha subido a ese proceso.

La Secretaría Nacional de Cultura reportó en el 2023 acerca de la constitución de 16 Consejos Departamentales del Patrimonio Cultural, que aglutinan a 258 distritos del país. Un desafío importante del nuevo gobierno nacional y los nuevos gobiernos departamentales será asegurar un funcionamiento apropiado o la instauración en aquellos territorios donde aún no se ha logrado.

Al respecto, el jefe de gabinete de la Municipalidad de Concepción informó que, en efecto, el Consejo Departamental del Patrimonio de Concepción, «integrado por los representantes de cada distrito (la mayoría secretarios de Cultura/Educación) y presidido por la gobernadora, fue conformado en diciembre de 2022, sin embargo, luego de esa fecha, ya no se realizó ninguna reunión»²².

19 Vladimir Velázquez, «Un horizonte consolidado: sectarismo, atomización y privatización de la cultura», en *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (Asunción: Codehupy, 2022), 225, https://ddhh2022.codehupy.org.py/wp-content/uploads/2022/12/DDHH%202022__web.pdf

20 Secretaría Nacional de Cultura, «Descentralización de la Gestión Cultural» Mapa interactivo, acceso el 27 de octubre de 2023, https://cultura.gov.py/descentralizacion_gestion/

21 Este plan encuentra su presentación pública en esta web institucional: <https://gobiernoabierto.gov.py/>. Las instituciones de los tres poderes del Estado deben adoptarlo o establecer, en base a tales directrices, planes institucionales.

22 Abogado Porfirio Báez, entrevista por el autor, 23 de octubre de 2023.

CONCLUSIONES

En 1991 se realizaron las primeras elecciones municipales en el país, en el 1992 se promulgó la Constitución, en el 2006, la Ley Nacional de Cultura, y en los siguientes 15 años más de una decena de nuevas normas. Ya ha transcurrido demasiado tiempo y los cambios son alarmantemente escasos.

La cuestión cultural vive una paradoja. Por una parte, es evocada en cuanto desafío tenga este país, sugiriendo la necesidad de un cambio cultural (cultura ambiental, cultura emprendedora, cultura ciudadana, cultura de la igualdad, cultura de la planificación, cultura de riesgo, etc.), a pesar de esto, no constituye prioridad en la agenda política, al punto de observarse una bajísima consideración concreta en los presupuestos o planes del conjunto de instituciones. La evocación es retórica. Por otra parte, si bien se ha aclarado que la cultura no es solo arte, patrimonio o identidad nacional, a la fecha, el enfoque tradicional —que fue consolidado durante la dictadura stronista— sigue estando, en buena medida, vigente.

Comparativamente, el sector cultural presenta menos madurez en comparación con el económico, el social, el ambiental o el institucional, los cuales presentan avances más sustantivos respecto a modelos de gobernanza, cálculo de inversión pública, construcción de indicadores, producción de datos, profesionalización de servidores públicos, mecanismos de participación, rendición de cuentas, entre otros.

El contexto se vuelve aún más grave con la coyuntura reaccionaria, tanto en lo que hace a la expansión fundamentalista —que en Paraguay se ha institucionalizado—, como con la profundización de la desigualdad, el sistema clientelar y la cooptación del Estado por parte de poderes fácticos.

A diferencia de otros sectores, no existe en el campo cultural una sociedad civil articulada ni un estamento intelectual que esté pensando el asunto y su vinculación con las otras dimensiones del desarrollo. No hay un equivalente al movimiento feminista o al movimiento ambientalista, por citar dos ejemplos²³. No necesariamente debe seguirse el mismo camino, sin embargo, no cabe duda de que la calidad de la política pública guarda relación con la calidad de la exigibilidad ciudadana.

23 Esta conclusión invita a una reflexión. La ausencia de un movimiento social cultural se debe —en parte— a la heterogeneidad de temas que se encuentran bajo el paraguas de lo cultural, a tal punto que este resulta tan amplio como abstracto, o a la asociación exclusiva con las artes y el patrimonio. Si bien hay un reconocimiento retórico de la importancia de la cultura, pocas luchas por el reconocimiento son vistas como luchas por derechos culturales. Incluso en el campo de los pueblos indígenas, la vinculación con lo cultural queda en un plano retórico. La demanda, la exigibilidad o la interpelación a la institucionalidad cultural es exigua o excepcional. A todo ello debe sumarse que, en la agenda supranacional o internacional, no existe una convención internacional específica sobre cultura, de la talla de la CEDAW, el cambio climático o los derechos del niño. Las convenciones de la UNESCO no lograron adquirir el mismo estatus y están asociadas a temas específicos (patrimonio, diversidad cultural).

La debilidad de la sociedad civil incrementa la complejidad del desafío. ¿Cómo revertir la orientación actual de la política cultural en el país, que está definida por el autoritarismo, el fundamentalismo y el clientelismo, vista la endeble articulación de organizaciones ciudadanas en este campo?

De la problematización de esta pregunta pueden surgir respuestas no solo para transitar hacia una política pública cultural basada en el enfoque de derechos humanos, sino también para afrontar el tiempo oscuro que se cierne sobre el país.

RECOMENDACIONES

- Crear el Ministerio de Cultura con la misión de articular a diferentes entidades que hoy podrían integrarse e instaurar el Gabinete Cultural del Paraguay como plataforma de gobernanza para las políticas culturales²⁴.
- Dar seguimiento a los consejos departamentales de patrimonio cultural, de modo a favorecer su efectivo funcionamiento, y convertirlos en catalizadores de la descentralización de la gestión cultural.
- Realizar el mapeo de los planes, la inversión y los procesos de municipalidades y gobernaciones en la materia.
- Iniciar un proceso de división del trabajo entre el nivel central, el nivel departamental y el nivel local en lo que hace a funciones y servicios concernientes con los derechos culturales.
- Realizar el cálculo de la inversión pública en cultura que realizan las instituciones mapeadas como protagonistas del campo.
- Culminar la reglamentación de la Ley N.º 5621/2016 de «Protección del Patrimonio Cultural».
- Formular el Plan Nacional de Promoción, Fomento y Protección de la Población Afrodescendiente e instalar el Registro Nacional de la Población Afrodescendiente.
- Concluir el Plan Nacional de Fortalecimiento y Promoción de las Lenguas Indígenas.
- Ejecutar la primera Política Nacional de Artesanía 2023-2030.

24 La creación del Ministerio de Cultura que reorganice entidades dispersas es un camino necesario, pero no suficiente. Se requiere, además, liderazgo político, directivas desde la propia presidencia, en particular para las diferentes instituciones involucradas, un modelo de gobernanza innovador que involucre a gobernaciones y municipalidades, así como una mirada global de la inversión pública del Estado en la materia.

Vladimir Velázquez Moreira

Formado en Comunicación, Antropología y Gestión Pública. Investigador de temas 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: vladivimo@gmail.com

DERECHO A LA VIVIENDA
Y DERECHO A LA CIUDAD

Hogar y ciudad al alcance de todos: la prioridad de una política pública



El derecho a la ciudad es subyacente al derecho a vivienda y sus garantías están vinculadas a la planificación y el ordenamiento territorial. Las desarticulaciones entre las instituciones del Estado y los planes y programas del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat agravan el goce pleno del derecho, sobre todo para poblaciones vulnerables y personas con discapacidad. El ente regulador debe abordar de manera sistemática los desafíos y asumir el compromiso de la aprobación inmediata de la Política Nacional de Vivienda, Urbanismo y Hábitat.

Palabras claves: *derecho, vivienda, hábitat, desarrollo, urbanismo.*

**Raquel Bertrán Sisa, Melissa Cartasso, Cindy Chaparro,
Verónica Schroder y Andrea Wehrle Martínez**

HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD PARAGUAY

En este artículo se analizarán el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, con el foco puesto sobre el acceso a la ciudad y grupos vulnerables, el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat en cuanto al Plan Estratégico Institucional. Asimismo, se mencionará la capacidad presupuestaria, roles y desafíos del ente rector, así como su respuesta a la población con discapacidad. Finalmente, se señalarán los avances en la aprobación del Plan Nacional de Vivienda, Urbanismo y Hábitat.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

NECESIDAD DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En los últimos años, el Paraguay ha venido trabajando con mayor intensidad en la construcción de políticas territoriales que tengan en cuenta una lógica de ordenamiento en los municipios. El ordenamiento territorial se entiende como «la acción voluntaria de organizar y equipar el espacio de la ciudad», y el de su entorno rural dentro de los límites administrativos existentes².

CRECIMIENTO POBLACIÓN EN EL AMA. Durante el periodo 1992-2002 se dio el mayor crecimiento poblacional del Área Metropolitana de Asunción (AMA): (+1,0 % por año). Los municipios tuvieron un crecimiento más acelerado, superando el promedio metropolitano y nacional (casi siempre superior a los +5,0%), excepto en el caso de Lambaré (+2,3%) y de Fernando de la Mora (+2,3%); mientras que la mitad del incremento poblacional del AMA se concentró en las ciudades de San Lorenzo, Capiatá y Luque.

HERRAMIENTAS PARA LA PLANIFICACIÓN. Las municipalidades tienen un rol fundamental en la construcción y planificación de su territorio, con una fuerza de cumplimiento dentro de las competencias establecidas en la Ley Orgánica Municipal N.º 3966 del año 2010 (capítulo III, artículo 12). Para poder acompañar estos procesos de manera más ordenada y articulada, desde la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) se cuenta con una serie de documentos, como la *Guía para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial*³ y el *Atlas Metropolitano del AMA*⁴ que en la actualidad sirve como una herramienta de diagnóstico para la elaboración de las propuestas contenidas en los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT).

1 Secretaría Técnica de Planificación, POUT, <https://www.stp.gov.py/v1/pout/>

2 Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Técnico y Social (STP) et al., *Atlas del AMA. Análisis urbano y cartográfico del Área Metropolitana de Asunción* (Asunción: STP et al., 2021), <https://ciudadessustentables.stp.gov.py/wp-content/uploads/2021/12/libro-atlas-metropolitano-web-09-11-2021-compressed-compressed-compressed.pdf>

3 STP, *Guía para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial*, <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/07/Guia-POUT.pdf>

4 Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Técnico y Social (STP) et al., *Atlas del AMA...*

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DESARTICULADOS. La STP tiene una lista de municipios con POUT⁵, de fecha junio 2022, pero aclara que la institución no puede garantizar «que en el citado listado se encuentren todos los municipios que cuentan con Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial o Planes Reguladores aprobados por Ordenanza Municipal». Además, en otro informe⁶ la STP menciona que, de los 11 municipios del Área Metropolitana de Asunción, 7 cuentan con ambos instrumentos: POUT y Planes de Desarrollo Sostenible Municipal (PDSM). Esto evidencia la falta de información disponible por parte de las instituciones públicas sobre los POUT en los municipios. Igualmente, se observa que se cuenta con una diversidad de instrumentos y criterios de planificación desarticulados en los procesos de desarrollo dentro de los municipios, entre las instituciones del Estado y los planes y programas del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH). Esta situación agrava el goce pleno del derecho a la ciudad, aumentando las condiciones de desigualdad y pobreza para quienes se encuentran en comunidades vulnerables y personas con discapacidad.

NECESIDAD DE REORDENAMIENTO EN AMA. Un reciente estudio, que toma como muestra estadística familias que han accedido a una vivienda nueva a través de Hábitat para la Humanidad Paraguay⁷, muestra que más del 50% de las personas que adquieren una vivienda en alguna ciudad distinta migra sus principales actividades y las de su familia a esa ciudad. A partir de este dato se evidencia que son necesarios planes de ordenamiento territorial que acompañen y den respuesta a la extensión del Área Metropolitana de Asunción.

CAMBIO CLIMÁTICO, UN ELEMENTO A TENER EN CUENTA. Sumado a los desafíos de la urbanización, el cambio climático se hace presente con más intensidad. En Paraguay se manifiesta con eventos extremos, como inundaciones y sequías que impactan a las infraestructuras viales, sanitarias y de vivienda, la producción agrícola y pecuaria, el acceso a agua segura, entre otros rubros, y afecta a las poblaciones más vulnerables. En Asunción y en el Área Metropolitana, las principales amenazas climáticas están determinadas por fenómenos hidrometeorológicos, que normalmente originan inundaciones. La inundación pluvial urbana se acentúa por la falta de infraestructura de drenaje y la impermeabilización de los suelos. Sus consecuencias son cada vez más altas y costosas para el patrimonio municipal y el patrimonio de los habitantes, así como pueden causar eventuales pérdidas de vidas humanas. Las acciones de adaptación al cambio climático deben formar parte de los diversos procesos de planificación urbana y territorial, gestión de riesgos y

5 STP, *Municipios con POUT aprobados por ordenanza posterior a la Ley N.º 3966/2010 Orgánica Municipal*, <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2023/02/Lista-de-municipios-con-POUT-aprobados-por-ordenanza-Municipal-1.pdf>

6 «STP presentó informe de gestión del último quinquenio con avances en la planificación del desarrollo social», Ministerio de Economía y Finanzas, 10 de agosto de 2023, <https://www.stp.gov.py/v1/stp-presento-informe-de-gestion-del-ultimo-quinquenio-con-avances-en-la-planificacion-del-desarrollo-social/>

7 Hábitat para la Humanidad, *Valor social de la vivienda: contribución en la calidad de vida de las personas*. 2023, <https://www.habitat.org.py/wp-content/uploads/2023/09/Informacion-Priorizada.pdf>

de recursos, de manera a promover sinergias con el desarrollo y la reducción de los riesgos de desastres, que permitan construir un marco de acción estratégico para organizar, invertir y mejorar el sistema de gobernanza existente en los municipios. A pesar del reconocimiento de la existencia de estos impactos, se evidencia la limitada incorporación de acciones o procesos de adaptación al cambio climático en la planificación del desarrollo urbano, especialmente en los municipios de Asunción y su Área Metropolitana.

IMPLICACIONES Y DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN DE LA STP AL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Con las nuevas autoridades de Gobierno electas se han decretado cambios en la configuración de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), que es absorbida por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante la Ley N.º 7158.

El nuevo ministerio tiene dentro de sus funciones el desarrollo y la aplicación de los instrumentos para el diseño de políticas de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de los territorios a nivel nacional⁸. Aquí vale aclarar que otras instituciones del Estado deben estar articuladas, tomando en cuenta que los POUT deben ser sometidos también al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) en materia de impacto ambiental, con lo que se evidencia una alta complejidad desde lo normativo e institucional.

Los procesos de elaboración de planes de ordenamiento territorial tendrán que alinearse dentro de esta nueva configuración. En este sentido, es primordial la continuidad de los avances establecidos y, sobre todo, el fortalecimiento de las instancias municipales para que las mismas puedan desarrollar planes de ordenamiento territorial que armonicen las actividades humanas y sus relaciones con el medio ambiente, haciendo más eficientes la regulación del mercado de suelo, la oferta en infraestructuras, equipamientos, viviendas y espacios públicos en contextos urbanos y rurales. De esta forma, se garantizará el derecho al acceso a la ciudad para todas las personas, en especial para aquellos grupos más vulnerables.

Sin embargo, es preciso puntualizar los riesgos de la nueva configuración gubernamental, que pueden variar según cómo se implemente la absorción y la voluntad política de mantener un enfoque equilibrado en el desarrollo económico y social. Los principales son:

8 Funciones: g) Formular, diseñar y evaluar la planificación del desarrollo nacional sostenible, a nivel territorial y sectorial, teniendo presente aspectos sociales, económicos, políticos y ambientales; h) Conforme con lo establecido en los artículos 176 y 177 de la Constitución Nacional, diseñar y mantener actualizados los planes nacionales de desarrollo; j) Brindar asistencia técnica a las gobernaciones para la elaboración de sus planes de desarrollo, y a los municipios para la elaboración de sus planes de ordenamiento urbano territorial. Ley N.º 7158/2023 «Que crea el Ministerio de Economía y Finanzas», Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación, <https://www.bacn.gov.py/archivos/11893/LEY+7158.pdf>

- Falta de objetividad y el excesivo enfoque en lo económico para la formulación y evaluación de políticas de desarrollo;
- Presiones para que la planificación se alinee estrechamente con los intereses económicos y fiscales, en lugar de enfocarse en el bienestar social y el desarrollo sostenible;
- Falta de coordinación intersectorial, dado que la planificación y ejecución de políticas de desarrollo a menudo requieren de coordinación intersectorial;
- Obstáculos para la colaboración efectiva entre diferentes áreas del gobierno que trabajan en proyectos de desarrollo;
- Desequilibrio de poder: el Ministerio de Economía y Finanzas tendría un control excesivo sobre la asignación de recursos y decisiones estratégicas, lo que podría limitar la voz de las partes interesadas.
- Carencia de experiencia y conocimientos en planificación a largo plazo y desarrollo social, lo que podría afectar negativamente la calidad y efectividad de las políticas de desarrollo;
- Opción por proyectos económicos de corto plazo en lugar de estrategias de desarrollo a largo plazo que aborden desafíos estructurales;
- Limitación de la participación ciudadana en la planificación comprometiendo y reduciendo la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones;
- Posible disminución de la inversión en áreas como educación, salud, vivienda y servicios sociales si los recursos se centran principalmente en objetivos económicos y financieros.

MINISTERIO DE URBANISMO, VIVIENDA Y HÁBITAT: PLAN ESTRATÉGICO Y CAPACIDAD PRESUPUESTARIA. ROLES Y DESAFÍOS

Con la vigencia de la Ley N.º 6152/2018, que crea el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat, se elaboró el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021-2023, del cual surgieron la Misión y Visión de la institución, aprobada por Resolución N.º 1777/2019⁹.

9 MUVH, *Misión - Visión* <https://www.muvh.gov.py/mision-vision>

Misión. Somos 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.

Visión. Ser el ente público de reconocido liderazgo por brindar soluciones habitacionales, priorizando a los sectores más vulnerables, promoviendo un territorio ordenado y sostenible, en el ámbito urbanístico, habitacional y del hábitat.

Como marco de referencia para la elaboración del plan estratégico se tomaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) —en especial el ODS 11 «Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles»—, la Nueva Agenda Urbana y el Plan Nacional de Desarrollo 2030, que considera ejes estratégicos, entre los cuales se destacan la reducción de la pobreza y el desarrollo social, el fortalecimiento político e institucional, así como líneas transversales, igualdad de oportunidades, gestión pública y transparente, ordenamiento y desarrollo territorial; la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat y el Plan Nacional de Vivienda y Hábitat, instrumentos de gestión pública que contienen lineamientos generales para orientar planes, proyectos y programas a ser implementados, cuyo ente rector es el MUVH, consignando además competencias referidas a urbanismo¹⁰.

En 2021, con apoyo de ONU-Hábitat se realizó una *Evaluación del alineamiento de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat de Paraguay (PNVUH) con Agendas Nacionales e Internacionales*. Los principales hallazgos fueron¹¹:

- **No se describen los problemas específicos que los grupos más vulnerables enfrentan en el acceso a la vivienda y hábitat.** Se incluye la integralidad de acciones, pero no se describen las dificultades de las diferentes entidades de la cadena de producción y entrega de viviendas (por ejemplo, constructoras, financiadoras).
- **La importancia de la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat del Paraguay.** Este es un documento crucial para el avance de planes y programas que tienen como fin proveer el acceso a una vivienda adecuada para todos los paraguayos y paraguayas.

El Plan Estratégico Institucional 2021-2023 requiere una revisión y actualización.

¹⁰ Plan estratégico institucional MUVH, 2021-2023.

¹¹ *Evaluación del alineamiento de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat de Paraguay (PNVUH) con Agendas Nacionales e Internacionales* (Asunción: MUVH/ONU-HÁBITAT, 2022), https://drive.google.com/file/d/1hqOMPVsUiuNNr_IDroC_AQvzj--UizubM/view?usp=sharing

Los resultados arrojados según análisis realizado en el Balance de Gestión anual público del ejercicio fiscal 2022¹² se menciona lo siguiente:

1. **Perspectiva de las partes interesadas.** Queda pendiente aún fortalecer la imagen del MUVH como ente rector de la PNUVH, justamente porque la política aún se encuentra pendiente de aprobación. Si bien en el 2019 se anunció la creación del Instituto de Investigación sobre Asentamientos Humanos, a la fecha no se ha concretizado su instalación¹³. En el Balance Anual de la Gestión Pública del 2022 se evidencian programas habitacionales desarticulados y sin finalizar, así como un índice de focalización poco práctico y un mapa de viviendas poco actualizado¹⁴. Por otro lado, el MUVH ha aumentado los esfuerzos para visibilizar sus acciones y disponer de productos y accesos a Soluciones Habitacionales (SH) para distintos niveles socioeconómicos, a través de la Ley de Fomento a la Vivienda y Desarrollo Urbano. Sin embargo, la misma no se adapta a la demanda, posee baja articulación con el sector privado, y tampoco ayuda la burocracia del sistema. En cuanto a promover el desarrollo urbano sostenible se ven avances en relación con documentos elaborados: *Manual de Construcción Sostenible para la vivienda social en Paraguay*¹⁵, así como la *Guía Ciudad Sostenible*¹⁶. A pesar de esto, el desafío es cómo se avanza en la implementación y gestión del desarrollo urbano sostenible en las comunidades tanto urbanas como rurales.

2. **Perspectiva de los procesos internos.** Según análisis, se evidencian dos enfoques prioritarios a ser considerados. Por un lado, referente al organigrama de la Secretaría Nacional de la Vivienda y Hábitat, que en la página web del MUVH se puede corroborar que se mantiene dicho organigrama pendiente de actualización¹⁷. Por otro lado, en el plan de trabajo para el Modelo Estándar de Control Interno para Entidades Públicas en el MUVH se declara de interés nacional la aplicación y el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en la gestión pública, se define la estructura mínima con la que deberá contar y se establecen otras disposiciones para su efectivo funcionamiento¹⁸. No obstante, en

12 Balance Anual de Gestión Pública 2022, <https://arai.muvh.gov.py/index.php/s/aeymzQZ?tpMZfbp?dir=undefined&openfile=5883>

13 «MUVH anuncia creación del Instituto de Investigación de la vivienda», *MUVH*, 7 de enero de 2019, acceso el 10 de septiembre de 2023, <https://www.muvh.gov.py/blog/2019/muvh-anuncia-creacion-del-instituto-de-investigacion-de-la-vivienda.html>

14 Disponible en <https://mapa.muvh.gov.py/>

15 MUVH, *Manual de Construcción Sostenible para la vivienda social en Paraguay*, <https://arai.muvh.gov.py/index.php/s/6t6KA9xCKTDei6N>

16 Lic. Luis E. Alderete Rojas, *Guía Ciudad Sostenible*, <https://arai.muvh.gov.py/index.php/s/Cbr8s8fri?zJaDR>

17 Disponible en <https://www.muvh.gov.py/organigrama>

18 «Fortalecimiento Institucional: El MUVH trabaja en la mejora de procesos y módulos digitales», *MUVH*, 18 de mayo de 2023, acceso el 10 de septiembre de 2023, <https://www.muvh.gov.py/blog/2023/fortalecimiento-institucional-el-muvh-trabaja-en-las-mejoras-de-sus-procesos-y-modulos-digitales.html>

relación con ellas no se cuenta con información pública que corrobore su proceso de implementación.

3. **Perspectiva del aprendizaje y conocimiento.** Se han llevado adelante diversas acciones de capacitación en temáticas de valor para la institución, ordenamiento territorial, gestión de reducción y riesgo de desastres, sistema integrado de información social, entre otras. Asimismo, se han extendido capacitaciones con temática dirigida a municipios y gobernaciones. Con el apoyo de ONU-HÁBITAT, BID y Lincoln Institute se llevan adelante talleres para el cumplimiento de esta meta y los esfuerzos estarán abocados en el cumplimiento con el apoyo de estos cooperantes¹⁹.
4. **Perspectiva financiera.** Los resultados esperados en esta dimensión se refieren a contar con presupuesto acorde a las metas institucionales establecidas en el PEI²⁰ y competencias de urbanismo y hábitat. Se espera el 80% de ejecución presupuestaria anual mínima, aumento de inversión en viviendas sociales, en planes maestros de urbanización y estudios territoriales, mejoramiento de la calidad de soluciones habitacionales y dinamización de la economía de los territorios trabajados.

Inversión en el sector

Los fondos proceden de: Fuente 10 (presupuesto destinado al MUVH por parte del Ministerio de Hacienda), Fuente 20 (bonos soberanos) y Fuente 30 (recursos propios del ministerio).

En noviembre del 2022, la plenaria de la Cámara de Diputados aceptó la versión de la Cámara de Senadores y sancionó un proyecto de ley que busca ampliar a USD 40.000.000 el presupuesto del MUVH, que se aprueba por Resolución N.º 788 para el otorgamiento de subsidios a través del Fondo Nacional de Vivienda Social (Fonavis). En el 2022, la ejecución presupuestaria del MUVH fue del 89% (tabla 1).

19 Informe de Capacitación a municipios, septiembre 2023

20 MUVH, *Plan Estratégico Institucional*, <https://www.muvh.gov.py/mision-vision>

**TABLA 1. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA PERIODO FISCAL 2022.
BALANCE DE GESTIÓN PÚBLICA 2023**

ACTI-VIDAD	CLASE DE PRESUPUESTO	PRESUPUESTO VIGENTE	TOTAL EJECUTADO	% EJECUCIÓN
Programa central				
1	Gestión administrativa	74.104.224.891	61.860.621.876	83%
2	Capacitación a municipios	52.575.791	0	0%
3	Revitalización Parque Caballero	562.600.000	264.672.160	47%
Programas sustantivos				
1	Construcción de viviendas económicas	18.401.166.830	17.394.017.590	95%
2	Préstamos por viviendas otorgados	1.023.348.260	282.851.801	28%
3	Construcción de viviendas en asentamientos indígenas	3.694.657.919	3.617.660.280	98%
4	Subsidio habitacional	450.461.151.950	444.457.187.165	99%
5	Construcción de viviendas sociales en municipios	5.011.628.350	4.764.655.000	95%
6	Construcción de 4.500 soluciones habitacionales en Paraguay	7.260.000.000	6.212.431.215	86%
7	Construcción de 5.800 viviendas en Áreas rurales del Paraguay	2.895.304.512	5.130.000	0
8	Mejoramiento de condiciones habitacionales en Chacarita Alta	12.351.035.804	6.988.472.977	57%
9	Mejoramiento y ampliación de viviendas en el AMA	22.951.982.196	11.349.388.968	49%
10	Construcción de 600 SH en el barrio San Blas – Mariano Roque Alonso	40.500.409.452	29.693.838.125	73%
11	Construcción de 1.000 SH para pueblos originarios	38.383.740.012	18.473.393.371	48%
12	Mi vivienda - Clase media	7.029.753.785	7.029.414.583	100%
TOTAL		684.683.579.752	612.393.735.111	89%

Fuente: Reporte del Sistema Integrado de Administración y Finanzas (SIAF).

Según el balance del 2022, se destinaron a 15.141 programas sustantivos de vivienda y 583 programas sustantivos de mejoramiento de soluciones habitacionales en Chacarita Alta (tabla 2).

**TABLA 2. EJECUCIÓN FISCAL PERIODO FISCAL 2022.
BALANCE DE GESTIÓN PÚBLICA 2023**

	ACTIVIDAD/ PROGRAMAS SUSTANTIVOS	VIVIENDAS CULMINADAS	VIVIENDAS EN EJE- CUCIÓN	VIVIENDAS A INICIAR	VIVIENDAS A GES- TIONAR
1	Construcción de viviendas económicas	0	SD	4	4
2	Otorgación de créditos para vivienda	0	1	0	1
3	Construcción de viviendas en asentamientos indígenas	30	30	0	60
4	Subsidio habitacional	6.907	3937	1525	12.369
5	Construcción de viviendas sociales en municipios	3	47	0	50
6	Construcción de 4.500 soluciones habitacionales en Paraguay	100	0	0	100
7	Construcción de 5.800 soluciones habitacionales en áreas rurales de Paraguay	313	0	0	313
8	Mejoramiento y ampliación de viviendas del AMA	415	108	315	838
9	Construcción de 600 soluciones habitacionales en el barrio San Blas – Mariano Roque Alonso	600	0	0	600
10	Construcción de 1.000 soluciones habitacionales para pueblos indígenas	250	332	0	582
11	Mi vivienda	140	64	0	224
	TOTALES	8.758	4.519	1.844	15.141

Fuente: Reporte del Sistema Integrado de Administración y Finanzas (SIAF).

Con estos datos, y de acuerdo con el PEI²¹, se llega a las metas establecidas de la ejecución presupuestaria. No obstante, en cuanto a la eficiencia y pertinencia de la inversión hacia comunidades vulnerables, no se cuenta con información disponible y de fácil acceso que permita corroborarlo. Por otro lado, en cuanto al seguimiento comparativo entre periodos fiscales semestrales y programas de la ejecución presupuestaria, no existe información disponible que permita evaluar y(o) analizar su gestión; solo es posible acceder al informe del primer trimestre del 2023, que muestra una ejecución presupuestaria del 37% del presupuesto vigente, para un total de 8.205 viviendas gestionadas a través de los diferentes programas y 262 para programas de mejoramiento en Chacarita Alta.

Acceso a vivienda a personas con discapacidad. Alcance y sesgos

Por Resolución N.º 2276, del 13 de octubre de 2017, se establecieron requisitos y periodo de postulación al Subsidio Nacional de la Vivienda Social, en las Modalidades de Adquisición de Vivienda Nueva o Usada y Edificación en Lote Propio, dirigido a familias que cuentan con personas con discapacidad (PCD) y(o) enfermedades crónicas (PEC), en el marco del Programa Fonavis. Sin embargo, existe una carencia de datos desagregados para este sector. Según informe presentado por el Paraguay en febrero de 2020²², el MUVH otorga a través de programas y subsidios viviendas accesibles para personas con discapacidad. En ese sentido, a través del Programa Sembrando Oportunidades, desde el año 2016 al 2019, se entregaron 75 viviendas accesibles; desde el año 2011 al 2019 se entregaron mediante el Fonavis 249 viviendas inclusivas y por el programa Che Tapýi se entregaron 96 viviendas inclusivas desde el año 2014 al 2018. El Informe de Rendición de Cuentas 2021 presentado por el MUVH indica la vigencia de estos programas, sin embargo, no es posible contar con información específica con relación al acceso a vivienda adecuadas para las personas con discapacidad, ya que una de las mayores deficiencias en cuanto a la información es que la misma no está actualizada y desagregada para este sector en particular.

A nivel municipal, solo la ciudad de Asunción adoptó la Ordenanza N.º 186/2018 «Que dispone la adopción de normas y condiciones básicas obligatorias de accesibilidad al medio físico para las personas con discapacidad»²³, en aplicación de la Ley N.º 4934/2013²⁴, que obliga a certificar la accesibilidad de nuevas construcciones, pero no se han adoptado medidas similares en los otros municipios del país.

21 MUVH, *Plan Estratégico Institucional*, <https://www.muvh.gov.py/mision-vision>

22 III Informe Nacional de cumplimiento de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (CIADDIS) y del Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (PAD). OEA.

23 Ordenanza Municipal N.º 186/2018, *Junta Municipal de Asunción*, <http://201.217.34.206:3000/documentos/1924>

24 Ley N.º 4934 «Accesibilidad al medio físico para las personas con discapacidad», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 19 de septiembre de 2023, <https://www.bacn.gov.py/archivos/1143/20141016101933.pdf>

La Ley N.º 6808/2021 crea la Secretaría de Discapacidad en los municipios y gobernaciones. Con esta norma surge la figura de defensor de las personas con discapacidad, siendo comisionado un concejal para el ejercicio del cargo, la Comisión Municipal o Departamental de Discapacidad (Comudis) y el Fondo de Financiamiento para la Inclusión, incorporados al presupuesto de las instituciones para el soporte de proyectos, adecuaciones, tecnologías y demás requerimientos. Esta ley otorga atribuciones y competencias técnicas y financieras al municipio, que podría servir de marco articulador para incorporar criterios de accesibilidad al ordenamiento territorial y el desarrollo de infraestructura.

Monitoreo y evaluación de acciones

Es importante destacar que por Resolución N.º 722 se aprobó el proceso de monitoreo y evaluación de proyectos y programas del Ejercicio Fiscal 2022, así como la planificación del anteproyecto del Ejercicio Fiscal 2023. Esta herramienta garantiza la eficiencia y eficacia de los planes y programas para el cumplimiento de los derechos humanos a la vivienda y hábitat adecuados, especialmente en comunidades vulnerables. Al mismo tiempo, aportaría datos relevantes cuantitativos y cualitativos, demostrando sus avances como garante del derecho y en el cumplimiento de los compromisos como país.

El MUVH, dentro de su política de transparencia, pone a disposición de la ciudadanía el tablero de control, seguimiento y monitoreo de obras que lleva adelante la institución, dentro del Fonavis. Así se puede dar seguimiento a los avances de obras ejecutadas desde esta administración e identificar, desde la firma de acta de inicio de obras, el registro periódico que realizan los fiscalizadores de obras del MUVH hasta su culminación²⁵.

POLÍTICA NACIONAL DE URBANISMO, VIVIENDA Y HÁBITAT: UNA MIRADA INTEGRAL A SU APROBACIÓN

Actualmente, la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat debe ser aprobada por Decreto del Poder Ejecutivo, por tratarse del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat. La Carta Orgánica, dada por Ley N.º 6152/2018, dispuso que el documento (ya aprobado por Resolución Ministerial) debe ser ajustado considerando las nuevas competencias de la institución en materia de urbanismo.

Esto implicó un nuevo proceso de socialización necesario para la validación de la PNUVH²⁶, su estrategia de implementación y mecanismos de monitoreo y aplicación adecuados al nuevo rol del MUVH. Fue conformado un equi-

25 Disponible en: <https://monitoreoobras.muvh.gov.py/projects>

26 Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat.

po de trabajo donde se coordinaron los ajustes necesarios al instrumento y con la validación del Comité Nacional del Hábitat (CNH), como instancia aglutinadora de actores públicos y privados vinculados a la temática urbano-habitacional, que implicó aproximadamente cuatro años, fue elevada al Poder Ejecutivo en el último trimestre del año 2022, para su aprobación como PNUVH, a través del decreto de rigor. Sin embargo, a la fecha de este informe, y considerando la asunción del nuevo Gobierno, se ha confirmado verbalmente con el Viceministerio de Vivienda, Urbanismo y Hábitat que el Poder Ejecutivo ha devuelto al MUVH para su revisión nuevamente. Esta tarea debe ser priorizada en los primeros 100 días de gobierno para su aprobación como instrumento de gestión pública, trascendiendo periodos de gobierno, con el fin de orientar planes, programas y proyectos vinculados a la vivienda y hábitat urbano con enfoque integral.

Vale mencionar que el escenario actual del déficit habitacional es de 1.000.000 a 1.500.000 hogares, según el último reporte del MUVH²⁷. Como Estado se debe aprobar la PNUVH en carácter de urgencia y de esta manera enmarcar las acciones para el cumplimiento del derecho humano a la vivienda y hábitat adecuado de todas las ciudadanas y ciudadanos del país.

CONCLUSIONES

Por un lado, la disponibilidad de información certera de carácter cuantitativo y cualitativo de grupos y zonas vulnerables es casi inexistente. Por el otro, para el análisis del derecho en cuanto a los grupos mayoritarios la información disponible es poco abarcativa. Así, el cumplimiento del acceso al derecho a la vivienda, a la ciudad y hábitat adecuados continúa siendo un desafío para el país. Es cierto que existen esfuerzos por parte del MUVH para asegurar su cumplimiento, sin embargo, son insuficientes sin una política pública de Estado que acompañe y brinde las condiciones adecuadas para la agilización de planes, proyectos, programas y procesos en el acceso al derecho humano a la vivienda.

Asimismo, la instalación de un plan de ordenamiento territorial es materia pendiente para los municipios. Persisten una desarticulación de acciones en el ordenamiento del territorio y una escasa capacidad institucional para su implementación, evidenciado en programas y proyectos sin lineamiento entre los actores del proceso y la población.

El MUVH ha asumido el compromiso del ODS 11 «Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles» y, de acuerdo con la Ley N.º 6152/2018, se constituye en el ente rector de la Política Pública de Vivienda, Urbanismo y Hábitat. El análisis del plan estratégico institucio-

27 Según último Informe de gestión del MUVH.

nal del MUVH, cuyo periodo de finalización es el año en curso, muestra un logro parcial de los resultados esperados, no solo por los desafíos de contexto local y global, sino por los grandes retos internos de la institución. Se ha incrementado el presupuesto para el Fondo Nacional de Vivienda Social, pero sigue existiendo un desafío en la continuidad de programas asociados al mismo.

La Política Nacional de Vivienda, Urbanismo y Hábitat se constituye como un instrumento central de gestión pública que contiene los lineamientos generales para orientar planes, proyectos y programas a ser implementados por el MUVH, cumple un rol determinante en el acceso a la vivienda. Por ello, urge su aprobación para que sea aplicada de manera inclusiva, igualitaria, con planes asequibles y accesibles, para toda la población, cumpliendo así la Visión 2030 de no dejar a nadie atrás en el cumplimiento del derecho a la vivienda y la ciudad.

RECOMENDACIONES

- Aprobar sin más postergaciones la Política Nacional de Vivienda, Urbanismo y Hábitat.
- Impulsar y fortalecer los planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
- Ejecutar de manera eficaz el presupuesto público correspondiente y monitorear su ejecución sistemáticamente, evaluando el alcance y la contribución, de modo que pueda dar respuesta a las necesidades y realidades de la población, especialmente de los más vulnerables.
- Implementar un programa que proporcione créditos asequibles para la obtención de viviendas accesibles en la comunidad para personas con discapacidad desinstitutionalizadas.
- Generar o fortalecer alianzas con actores clave, como organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y organismos internacionales.

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, Laboratorios de vivienda 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. Ingeniería 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

Especialista 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.

Contacto: cchaparro@habitat.org.py

Verónica Schroder

Especialista en FOI y Voluntariado Internacional en Hábitat para la Humanidad Paraguay. Licenciada en Psicología con énfasis social y comunitaria. Diplomada en Políticas Públicas por la Universidad Comunera de Paraguay (UCOM). Con experiencia en gestión de voluntariado y temáticas relacionadas con el derecho a la vivienda.

Contacto: vschroder@habitat.org.py

Andrea Wehrle Martínez

Especialista en Gestión de Proyectos en Hábitat para la Humanidad Paraguay. Licenciada en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Especialización en políticas sociales. Maestrante en Políticas Sociales con énfasis en Desarrollo Social. Con trayectoria en elaboración, coordinación, implementación y evaluación de proyectos.

Contacto: awehrle@habitat.org.py

REFORMA AGRARIA
Y DERECHOS CAMPESINOS

La vieja política agraria continúa. El 1,6% sigue estando mejor con el 77% de las tierras



La histórica concentración de tierras en Paraguay sigue gozando de buena salud. La producción de alimentos y su acceso se dificultan cada vez más para la población. El campo se va despoblando y los empleos rurales se desvanecen, dejando paisajes de bosques perdidos, eucaliptos que se multiplican, desiertos verdes de soja y amplios territorios para el ganado. Es la realidad reflejada en el último Censo Agropecuario Nacional.

Palabras claves: *derechos campesinos, reforma agraria, tenencia de la tierra, políticas agrarias, Censo Agropecuario Nacional.*

Luis Rojas Villagra y Omar T. Yampey

HEÑÓI, CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA,
LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SOSTENIBILIDAD SOCIOAMBIENTAL

La expansión del modelo del agronegocio en detrimento de la agricultura campesina e indígena se consolida, y el nuevo gobierno no da visos de cambio. El artículo inicia con la presentación de datos sobre el debilitamiento de la seguridad y soberanía alimentarias, que se expresan en los principales resultados del Censo Agropecuario Nacional 2022, donde se evidencian la concentración de la tierra, la fragmentación de las pequeñas fincas, la reducción del cultivo de alimentos en fincas campesinas, el avance de la ganadería y el negocio forestal, la reducción de la población rural y la pérdida de empleos. La política agraria del Estado mantiene la tendencia de los últimos años, una política pública de acceso a la tierra fragmentaria, orientada a mantener los privilegios de los terratenientes a costa de familias rurales y urbanas sin tierra, además de recortes y escasa ejecución presupuestaria de las instituciones. Ante la ausencia relativa del Estado, se evidencia en el último apartado su presencia efectiva para la criminalización y represión contra las comunidades campesinas e indígenas.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

Durante el periodo de análisis se produjo un nuevo cambio de gobierno, con el trasfondo de la continuidad del mismo partido político en el poder y el mismo modelo económico de tipo primario exportador. Desde agosto del 2023, Santiago Peña sucede a Mario Abdo en la presidencia de la República, representando solo un cambio de rostros, no así de modelo de sociedad, de economía, ni de gestión política. La herencia de Abdo, de políticas públicas favorables a los sectores de terratenientes, empresas agroexportadoras, grandes productores mecanizados, ganaderos y madereros, al tiempo de ofrecer abandono y represión al sector campesino e indígena, claramente es bien recibida por Peña quien, a la luz de sus palabras, sus designaciones en ministerios y entes, y las políticas ya implementadas, dará continuidad a dichas políticas, manteniendo el rumbo del modelo agroexportador y extractivo, de base territorial latifundista.

PRECIO DE ALIMENTOS E IMPORTACIONES

El acceso a los alimentos en Paraguay se realiza predominantemente a través del mercado, es decir, vía compra, por tanto, su precio es determinante. En los últimos años se ha tenido una fuerte presión inflacionaria, con aumentos de precios considerables en la mayoría de los rubros, situación que se moderó en el 2023¹. La inflación en el 2021 había sido de 6,8%, en el 2022 subió a 8,1%, y de enero a septiembre de 2023 fue de 2,5%. En el caso específico de los alimentos, el aumento de precios en 2021 fue 12,3%, al año

1 Banco Central del Paraguay, *Informe de inflación (IPC) Septiembre 2023*, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.bcp.gov.py/informe-de-inflacion-mensual-i362>.

siguiente fue de 9,2%, y en lo que va del 2023, 3,1%. Entre los rubros que más se encarecieron en el 2023 están la carne vacuna, los lácteos y derivados, así como panificados, huevos, almidón y ciertos rubros frutihortícolas como zanahoria, remolacha, locote, naranja y manzana.

Respecto a la inflación es necesario hacer una distinción. La inflación se refiere al aumento de los precios de diversos bienes y servicios, mide la variación de los precios. Otra cosa es analizar el costo de una canasta básica de consumo que requiere cualquier familia, lo que refiere al costo de vida. Por tanto, puede darse un año con baja inflación, pero ello no quiere decir que el costo de vida sea bajo. En el caso de Paraguay, no siempre hay alta inflación, pero el costo de vida para la gran mayoría de la población es alto. Es decir, una familia debe cubrir con sus ingresos una gran cantidad de bienes y servicios necesarios, entre ellos, alimentos, vivienda, transporte, agua, electricidad, comunicación, los relacionados a educación y salud, ropas, electrodomésticos, entre otros.

Baja inflación, pero alto costo de vida. ¿Por qué sucede esto en Paraguay? Por la ineficiencia del Estado en brindar servicios públicos accesibles (electricidad, agua, transporte, comunicaciones, salud, educación); por la falta de apoyo a la agricultura campesina para aumentar la producción de alimentos y bajar los precios; por la preeminencia de un modelo agroexportador que acapara los recursos productivos para producir *commodities* a ser exportados; y por el control oligopólico de empresas en mercados estratégicos, a través de supermercados, acopiadores, cadenas farmacéuticas, inmobiliarias, etc. Frente a todo eso, la población mayoritaria con problemas de desempleo, escasa formación, subempleo, informalidad laboral y dificultad para acceder a tierras y créditos debe intentar resolver esa gran cantidad de gastos necesarios y costosos.

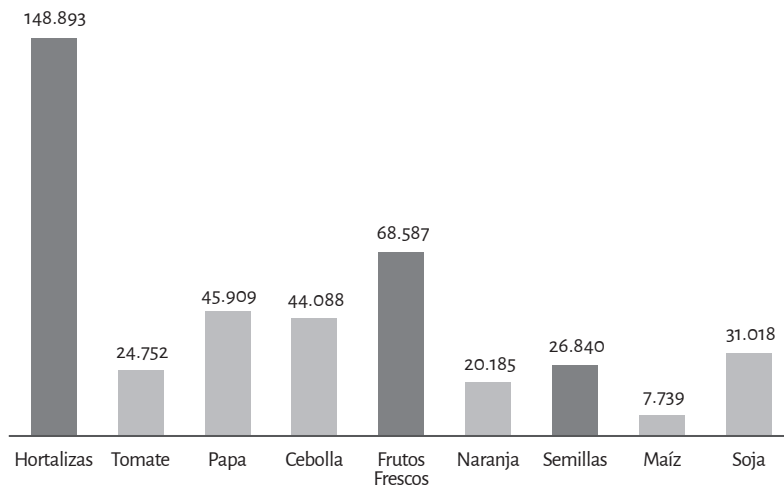
La crisis productiva nacional se salda en parte con grandes volúmenes importados de productos agrícolas extranjeros. A pesar de ser un país fundamentalmente agropecuario, por su vasto y fértil territorio, clima adecuado y elevada población rural, el Paraguay no produce suficientes alimentos, pues prioriza el lucro que surge de la producción de materias primas para exportación, como la soja y el ganado. Consecuentemente, se depende de la producción argentina y brasileña para alimentar a la población paraguaya.

El gráfico 1 muestra los datos de importaciones durante el 2022. En ese año, se importaron 148.893 toneladas de hortalizas². Las principales importaciones fueron: papa (45.909 toneladas), cebolla (44.088 toneladas) y tomate (24.752 toneladas). La importación de frutos frescos alcanzó 68.587 toneladas, entre los que se destaca la naranja, con 20.185 toneladas. La importación de semillas alcanzó 26.840 toneladas. Además, a pesar de la gigantesca produc-

2 Senave, *Informe de Gestión 2022*.

ción de soja en el país, ingresaron «legalmente» 31.018 toneladas extranjeras, lo cual no deja de ser llamativo, pudiendo la misma tener fines de reexportación, como soja «paraguaya».

GRÁFICO 1. IMPORTACIONES AGRÍCOLAS. AÑO 2022 (EN TONELADAS)



Fuente: Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), 2023.

Pero no solo se importaron productos agrícolas, también una enorme cantidad de insumos, mayormente para la producción mecanizada. Dado el creciente empobrecimiento de los suelos agrícolas, se importaron nada menos que 1.365.793 toneladas de fertilizantes en 2022. Para el control de los monocultivos se importaron 67.394 toneladas de agrotóxicos, entre herbicidas, fungicidas e insecticidas, de los cuales una enorme proporción proviene de China. En contrapartida a tantas importaciones, las exportaciones totales de productos de origen vegetal alcanzaron 9.161.831 toneladas, principalmente de maíz y soja genéticamente modificadas, aceite y harina de soja, y arroz. En suma, la dependencia del país de las importaciones, la demanda y el capital extranjeros, sigue vigorosa, garantizando el subdesarrollo de las potencialidades productivas internas.

DESCONFIANZA Y PREOCUPACIÓN EN TORNO AL CENSO AGROPECUARIO NACIONAL 2022³

Luego de 14 años, en el 2022 se presentó el nuevo Censo Agropecuario Nacional (CAN), que ha despertado tanto desconfianza como preocupación. La desconfianza se desprende del hecho de que para su ejecución se conformó un comité técnico, vía decreto presidencial, de seis miembros: cinco de instituciones públicas, más un miembro privado, la Unión de Gremios de la Producción (UGP)⁴, principal gremio de empresarios del agro y terratenientes. No se convocó ni incluyó a ningún representante de los sectores campesino e indígena, a pesar de ser demográficamente los más numerosos en el área rural, situación que viene a reiterar el ninguneo de las políticas públicas hacia estos sectores.

La preocupación emerge de los resultados publicados del censo⁵. En resumen, se puede decir con toda seguridad que la expansión de los agronegocios durante estos 14 años eliminó territorio campesino e indígena, así como alimentos, empleos y población rural. Los monocultivos mecanizados, las pasturas para forraje ganadero y la forestación con eucaliptos se expandieron notablemente, al tiempo que disminuyeron los cultivos de alimentos como la mandioca, porotos y maíces nativos, así como la población residente en las fincas, y una pronunciada caída de empleos rurales, tanto de trabajadores(as) en propia finca como de trabajadores(as) asalariados(as).

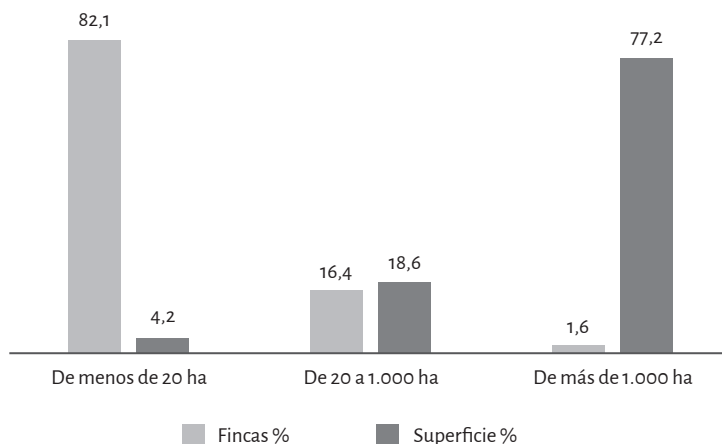
CONTINUIDAD DE LA HISTÓRICA CONCENTRACIÓN DE TIERRAS. Los resultados del CAN evidencian que Paraguay es probablemente el país más desigual del mundo en su distribución. Los datos del gráfico 2 muestran que las fincas mayores a 1.000 ha son solo el 1,6% del total, pero concentran el 77% de las tierras. Es decir, 4.524 grandes fincas acaparan 23,4 millones de ha. En contrapartida, las fincas de hasta 20 ha, mayormente campesinas, son el 82% (239.679 unidades), y solo acceden al 4,2% de las tierras (1,2 millones de ha).

3 El contenido de este apartado está basado en el análisis de uno de los autores de los resultados del CAN 2022. Luis Rojas Villagra, «La expansión del Agronegocio eliminó alimentos, población y empleos rurales, confirma el Censo Agropecuario 2022», *Heñói*, <https://henoi.org.py/index.php/2023/10/16/la-expansion-del-agronegocio-elimino-alimentos-poblacion-y-empleos-rurales-confirma-el-censo-agropecuario-2022/>

4 «Censo Agropecuario 2022: los lobos cuidando de las gallinas», *Heñói*, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://henoi.org.py/index.php/2022/01/24/censo-agropecuario-2022-los-lobos-cuidando-de-las-gallinas/>

5 Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Censo Agropecuario Nacional 2022*, <https://can2022.mag.gov.py/geoportal/index.html>

**GRÁFICO 2. CANTIDAD DE FINCAS Y SUPERFICIE, SEGÚN TAMAÑO.
AÑO 2022 (EN %)**

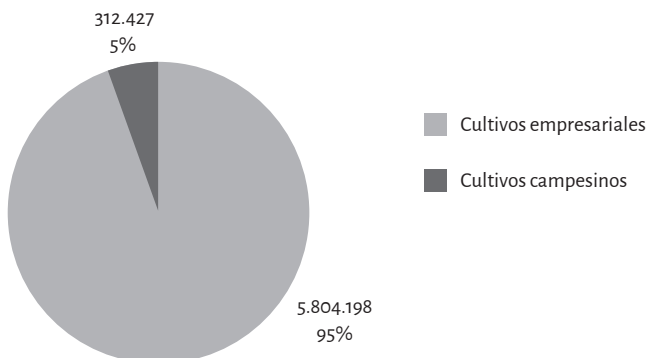


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Agropecuario Nacional.

FRAGMENTACIÓN DE LAS PEQUEÑAS FINCAS. Las fincas de menos de 1 ha de tamaño aumentaron 62% en cantidad y 35% en superficie. Las fincas cuya superficie va de 1 a 20 ha se redujeron nuevamente, como había sucedido entre los censos de 1991 y 2008. La caída de fincas campesinas es particularmente preocupante en algunas zonas, como el departamento Central, donde la cantidad se redujo en 51%. Las fincas que más han crecido son las que tienen entre 20 y 1.000 ha.

AUMENTO DE CULTIVOS MECANIZADOS FRENTE A DISMINUCIÓN DE CULTIVOS DE ALIMENTOS EN FINCAS CAMPESINAS. Los rubros empresariales (soja, maíz modificado, arroz, trigo, etc.) ocupan el 95% de la superficie cultivada, mientras los campesinos e indígenas (maíces nativos, porotos, mandioca, maní, etc.), solo el 5% (gráfico 3).

**GRÁFICO 3. CULTIVOS TEMPORALES EMPRESARIALES Y CAMPESINOS.
AÑO 2022 (EN HA Y EN % DEL TOTAL)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Agropecuario Nacional.

EXPANSIÓN DEL AGRONEGOCIO. El agronegocio se expandió en el periodo, a través de la soja transgénica que tuvo un crecimiento de más de un millón de ha, llegando a 3,5 millones. También tuvieron fuerte expansión el maíz modificado, llegando a 1,1 millón de ha, y el trigo con casi medio millón. El arroz con riego fue el rubro que más creció porcentualmente, con un 507% de aumento, llegando a 205 mil ha.

REDUCCIÓN DE LOS PRINCIPALES RUBROS DE CONSUMO NACIONAL. La mandioca se contrajo 15 mil ha, quedando en 155 mil; el maíz chipa perdió 38 mil, el pichingá 5 mil, el loco 4 mil. También se redujeron el cultivo de maní, en casi 15 mil ha, los porotos 33 mil ha menos y el sésamo 21 mil. Las hortalizas tuvieron pequeños incrementos, a excepción de la zanahoria que se contrajo 190 ha.

EXPANSIÓN DE SECTORES GANADERO Y FORESTAL. Las pasturas para forraje cultivadas (alimento para ganado) se incrementaron en 51%, llegando a 6,7 millones de ha. Junto a las pasturas naturales, suman 16,8 millones de ha destinadas a la ganadería. El hato ganadero subió 2,7 millones de cabezas, llegando a 13,2 millones. Las plantaciones forestales aumentaron 82%, llegando a 277 mil ha, de las cuales el 94% son eucaliptos, lo que tendrá gravísimas consecuencias sociales y ambientales a corto y mediano plazo.

CAÍDA RADICAL DE LA POBLACIÓN RURAL RESIDENTE EN LAS FINCAS. En un alarmante proceso, el campo se está despoblando. La población cayó 40% en solo 14 años, bajando de 1.077.589 personas en el 2008 a solo 646.112 en el 2022, es decir, 431 mil personas menos (tabla 1). Esto evidencia el desarraigo,

la expulsión y la migración resultantes del modelo agroexportador que se expandió y de las políticas del Estado aplicadas. Se registró una disminución del 39% tanto entre hombres como entre mujeres.

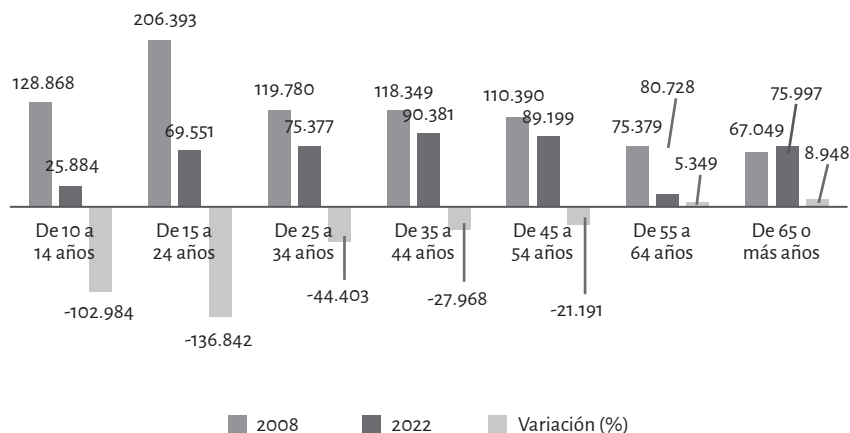
**TABLA 1. TOTAL DE MIEMBROS DEL HOGAR RESIDENTES EN FINCA.
AÑOS 2008 Y 2022**

AÑO	TOTAL DE MIEMBROS DEL HOGAR RESIDENTES EN FINCA	CANTIDAD DE MIEMBROS DE 10 AÑOS O MÁS			CANTIDAD DE MENORES DE 10 AÑOS
		TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
2008	1.077.589	831.134	446.008	385.126	246.455
2022	646.112	507.156	272.041	235.115	138.956
Variación (%)	-40,0	-39,0	-39,0	-39,0	-43,6

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Agropecuario Nacional.

MAYOR REDUCCIÓN ENTRE LA POBLACIÓN INFANTIL, ADOLESCENTE Y JUVENIL. Es grave la reducción de este sector de la población. Por un lado, los menores de 10 años cayeron en 43% (tabla 1). Por el otro, como se ve en el gráfico 4, los que tienen entre 10 y 14 años se redujeron en 80% y los jóvenes entre 15 y 24 años en 66%. También se redujo la población entre 25 y 54 años. Solo aumentó el segmento mayor a 55 años.

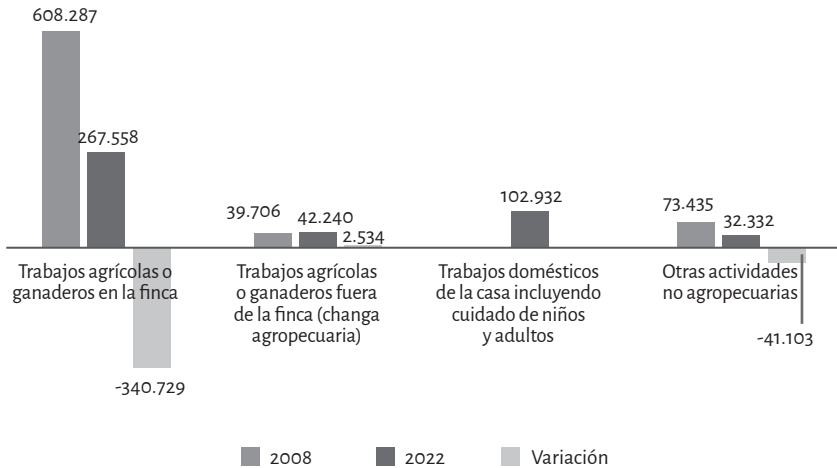
GRÁFICO 4. MIEMBROS DE MÁS DE 10 AÑOS RESIDENTES EN FINCAS, SEGÚN RANGO DE EDAD. AÑOS 2008 Y 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Agropecuario Nacional.

PÉRDIDA DE EMPLEOS. En referencia al trabajo, los resultados son demoledores. Se han perdido en 14 años 276.000 puestos de trabajo, el 38% del total de 2008. El «exitoso modelo empresarial y las políticas del gobierno», según las expresiones del entonces ministro Bertoni, eliminan empleos, tanto independientes como de asalariados. Los que realizan trabajos agrícolas o ganaderos en finca, se redujeron de 608 mil a 267 mil personas, una caída de 56% (gráfico 5).

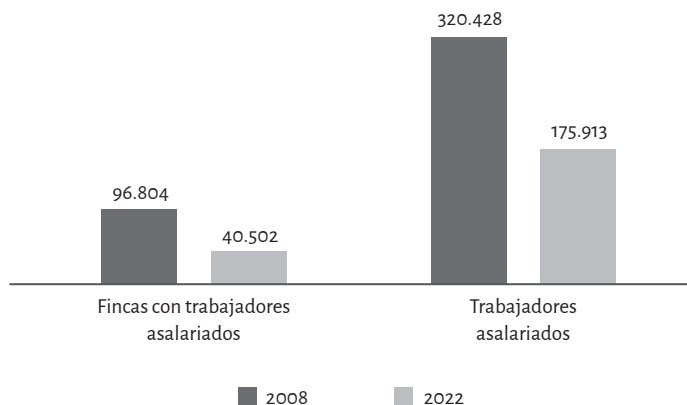
GRÁFICO 5. MIEMBROS DEL HOGAR RESIDENTES EN FINCAS, POR TIPO DE OCUPACIÓN PRINCIPAL. AÑOS 2008 Y 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Agropecuario Nacional.

CONTRACCIÓN DEL TRABAJO ASALARIADO. Como puede observarse en el gráfico 6, el trabajo asalariado también se contrajo drásticamente. Las fincas donde se desarrollan cayeron en un 58%, y los asalariados y asalariadas rurales se redujeron de 320 mil a 175 mil personas, una caída de 45%. Esto en un contexto de aumento de cultivos empresariales, pasturas cultivadas y la reforestación con eucaliptos, confirmando que estas actividades con su expansión territorial destruyen empleos.

GRÁFICO 6. CANTIDAD DE FINCAS CON ASALARIADOS Y CANTIDAD DE PERSONAS ASALARIADAS. AÑOS 2008 Y 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Agropecuario Nacional.

POLÍTICA DE TIERRAS

En cuanto a la política de tierras del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), se mantienen las tendencias observadas en los últimos informes, una política pública de acceso a la tierra fragmentaria, orientada a los privilegios de los grandes terratenientes a costa de familias rurales y urbanas sin tierra, recortes y escasa ejecución presupuestaria del ente.

Al contrario de lo que plantea la institución en su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2023⁶, donde coloca a la reforma agraria como compromiso de rango constitucional con potencial transformador para la creación de empleo, seguridad y soberanía alimentarias, el propio diagnóstico del Plan Operativo 2021-2023⁷ de la entidad evidencia la falta de voluntad y gestión para alcanzar los objetivos y la misión de la institución. En el documento se destacan entre otros los siguientes puntos:

- Escasa disponibilidad de datos institucionales sobre la situación económica y social de las familias en los asentamientos y(o) colonias;
- Catastro escasamente sistematizado y desfasado con relación a las condiciones actuales de ocupación que requiere la recomposición y digitalización de los planos;

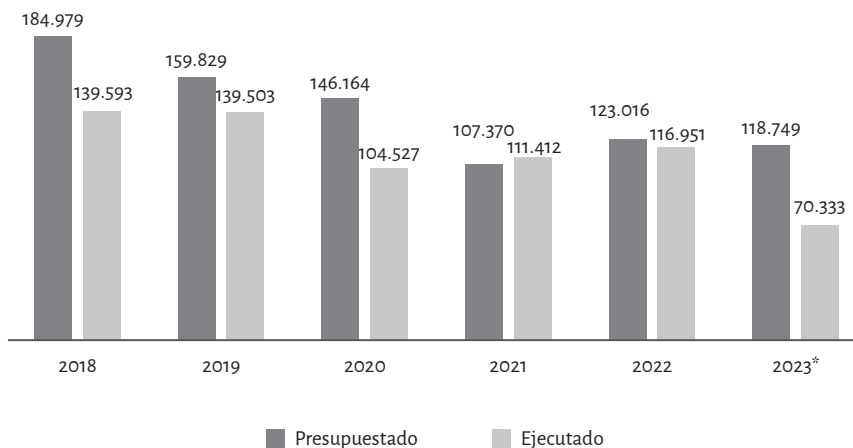
⁶ Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), *Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2023*.

⁷ Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), *Plan Operativo Institucional (POI) 2021-2023*.

- Escasa participación de las gobernaciones y municipalidades en apoyo al desarrollo de la infraestructura social y la provisión de otros servicios que promuevan el arraigo.

A estos desajustes institucionales, falta de claridad para la elaboración y ejecución de una política pública de acceso y arraigo a la tierra, se le suman los recortes presupuestarios como ha sido señalado en el informe del año 2022. Tendencia que se mantiene en el periodo 2022 a 2023, reduciéndose el presupuesto de Gs. 123 mil millones a Gs. 118 mil millones (gráfico 7). La ejecución del presupuesto al mes de septiembre de 2023 alcanzó apenas el 59%.

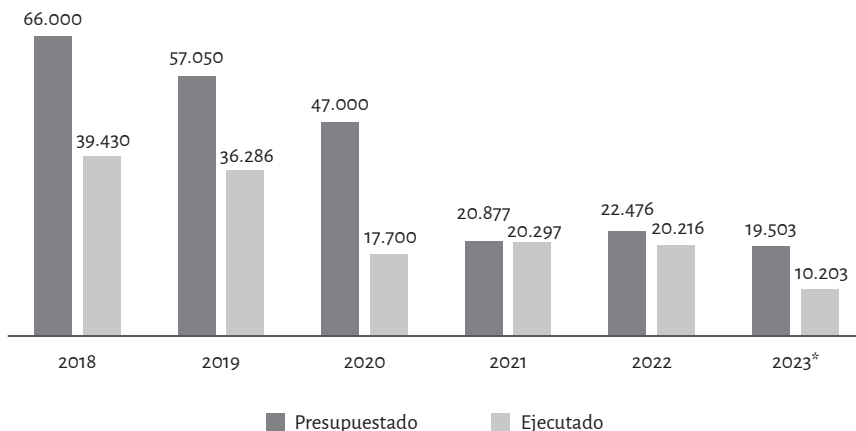
GRÁFICO 7. PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO POR EL INDERT. AÑOS 2018-2023 (EN MILLONES DE Gs.)



* Ejecución presupuestaria hasta el 30 de septiembre.
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas/ Indert.

En cuanto al rubro 450 destinado a la compra de tierras, la tendencia a la reducción del presupuesto en el periodo 2018-2023 se mantiene. Incluso entre 2022 y 2023 se redujo aún más el presupuesto de Gs. 22 mil millones a Gs. 19 mil millones (gráfico 8). La ejecución del monto presupuestado en 2023 solo alcanzó un 52%.

GRÁFICO 8. PRESUPUESTO PARA TIERRA APROBADO Y EJECUTADO POR EL INDERT. AÑOS 2018-2023 (EN MILLONES DE Gs.)



* Ejecución presupuestaria hasta el mes de septiembre.
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas/ Indert.

SOLICITUDES DE TIERRA POR PARTE DE CAMPESINOS

Según datos oficiales, desde la implementación del proyecto Sistema de Información de Registro de la Tierra (SIRT) en 2014 hasta la fecha se han suscrito un aproximado de 75.000 solicitudes de lotes⁸. Cifra que no contempla las solicitudes suscritas por las oficinas regionales u otras gerencias del Indert. En relación con los datos solicitados para el año 2023, no se tuvo respuesta precisa sobre la cantidad de solicitudes realizadas. No obstante, se tiene información de que en el año 2021 las solicitudes ascendían a 65.000 casos.

COMPRA DE TIERRA

Sobre la adquisición de tierras por parte del Indert, en el año 2022 se hicieron algunos pagos parciales que incluyen amortización y(o) cancelación de deudas en conceptos de tierras ya adquiridas a favor del ente incluso en el año 1975. Conforme a informaciones oficiales, en 2023 se registran solo dos pagos para la adquisición de un total de 1.579 hectáreas por un valor aproximado de Gs. 107 mil millones (tabla 2).

⁸ «Solicitud #75071: Proyectos, planes y programas», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 15 de septiembre de 2023, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/75071>

TABLA 2. PAGOS POR TIERRAS REALIZADOS POR INDERT. AÑOS 2022-2023

AÑO DEL EXPE-DIENTE	VENDEDOR (A)	DISTRITO -DEPARTAMENTO	SUPER-FICIE (HA)	MONTO DE LA ADQUISICIÓN (MILLONES DE GS.)	FORMA DE ADQUISICIÓN
2019	Ganadera San Cosme (liquidador Martín Venialgo Ferreira)	Coronel Bogado - Itapúa	27.186	185.000	Expropiación
2012	Alejandra Galeano Vda. de Duarte	Capitán Bado - Amambay	520	7.188	Compra
1975	Nicolás Godofredo Luthold Feldmann	Caaguazú - Caaguazú	401	6.026	Compra
2004	Freddy Uvaldo Rodríguez	Tavaí - Caazapá	90	1.628	Compra
2007	Carla Cristian Rauber Rambo	Tavaí - Caazapá	262	4.854	Compra
2014	Jair Weber Weber	Tembiaporá - Caaguazú	208	7.299	Compra
2009	Marta Inés Giménez de Rivarola	Mbuyapey - Paraguari	30	240	Compra
TOTAL 2022			28.699	212.235	
2023	Héctor Urbano Parodi Molina e Ignacio Calonga	Itakyry - Alto Paraná	1.232	101.701	Compra
2023	Víctor Manuel Román Girett	San Pedro del Paraná - Itapúa	3.478	5.074	Compra
TOTAL 2023			1.580	106.775	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indert.

HABILITACIÓN DE COLONIAS

Según datos del SIRT, en el 2023 se habilitaron oficialmente (regularizaron) seis colonias con 588 lotes en una superficie aproximada de 8 mil hectáreas: San Rafael en Tembiaporá (Caaguazú), Arsenio Báez en José Domingo Ocampos (Caaguazú), 16 de Julio en Vaquería (Caaguazú), San Miguel en Carayaó (Caaguazú), 12 de Junio y 2 de Marzo, ambos en Tavaí (Caazapá). Así también, para el primer semestre de 2023 fueron relevadas para su regularización un total de 18 colonias.

POLÍTICA AGRARIA

La política agraria del Estado está orientada a favorecer al modelo del agronegocio en detrimento de la agricultura familiar campesina. A pesar del visto bueno del nuevo presidente Santiago Peña hacia la gestión y orientación de la política del exministro Santiago Bertoni, las presiones intrapartidarias hicieron que finalmente sea designado el senador y exgobernador de San Pedro, Carlos Giménez, al frente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Si bien el actual ministro prometió un ministerio «al lado del campesino que necesita»⁹, la orientación de la política del MAG no da visos de cambio. Como se ha visto, el Censo Agropecuario Nacional 2022 evidencia la estructura productiva donde el 95% de las tierras cultivadas se encuentra en manos del agronegocio, y el restante 5% en manos de la agricultura campesina e indígena. Igualmente, pone de manifiesto la concentración de las tierras, donde el 1,6% controla el 77,2%, así como la caída del empleo rural.

La novedad del modelo extractivista es el negocio forestal, que le otorga oxígeno con la implementación de la planta de celulosa Paracel y el avance de las plantaciones de eucalipto en el país. Una de las principales apuestas del Estado paraguayo se tradujo en la aprobación y financiamiento del proyecto Fondo Verde Climático para la Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático (PROEZA) en 2018. El modelo PROEZA propone anexar tierras agrícolas familiares campesinas e indígenas para reemplazarlas con producción forestal, como las plantaciones de eucalipto. Su ambición es promover el negocio forestal a través de créditos de inversión de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y orientar la política institucional del Estado para generar un buen clima de negocios para el sector forestal.

⁹ «Prometen un Ministerio de Agricultura "al lado del campesino que necesita", *Última Hora*, 21 de agosto de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/prometen-un-ministerio-de-agricultura-al-lado-del-campesino-que-necesita>

El impulso proviene del propio presidente Santiago Peña, quien a pocos días de ser elegido declaró que el modelo productivo agroindustrial de Paraguay no es un problema para el medio ambiente ni las emisiones de carbono, sino una solución al cambio climático dado el potencial que tienen el negocio forestal y la industria de celulosa y papel¹⁰. Para el presidente, el país prevé el desarrollo de tres plantas de celulosa en los próximos años, que generarán casi un 12% de PIB adicional. Si esto sucediera, las plantaciones de monocultivos en Paraguay casi se cuadruplicarían, pasando de 233.000 a más de 1 millón de hectáreas. Esto exacerbaría los problemas sociales y ambientales existentes y sería una sentencia de muerte para muchas comunidades y pueblos indígenas que ya sufren bajo una industria forestal disfrazada de economía verde y solución a la crisis climática¹¹, que va acaparando recursos estratégicos como la tierra y el agua.

DESALOJOS Y CRIMINALIZACIÓN DE LA LUCHA POR LA TIERRA

Como se señala en informes anteriores, desde el 2021 los aparatos legales y represivos del Estado se han afinado al servicio de los terratenientes para blindar la concentración de la tierra y desplegar mecanismos para la criminalización de la lucha por la tierra. A la aprobación de la Ley de criminalización o Ley Zavala-Riera¹² a finales de 2021, fundamentada sobre la base de que «toda invasión de tierra es violenta y que los desalojos son pacíficos porque restauran la paz social»¹³, se le suma que el primer ministro designado por el nuevo gobierno de Santiago Peña (ANR) fue Enrique Riera, uno de los ideólogos de la ley, a pesar del amplio rechazo social que generó dicha designación¹⁴.

Según datos del Departamento de Estadística de la Policía Nacional, en lo que va del año se registraron 115 denuncias de «invasión de inmuebles», de las cuales 91 casos permanecen sin ser aclarados. En lo que va de la gestión del actual ministro, entre los meses de agosto y septiembre de 2023 se registraron 31 casos de denuncias, cerca de 30% más que en el mismo periodo de 2022.

10 «Mesa con EVP» [Facebook] ABC TV Paraguay [@ABCTVpy], 5 de mayo de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.facebook.com/ABCTVpy/videos/en-vivo/h266037730678517/>

11 Omar Yampey, «La totalidad del diablo: La lucha de Paraguay contra los agronegocios y los monocultivos de árboles», Coalición Mundial por los Bosques, <https://globalforestcoalition.org/wp-content/uploads/2023/10/ES-Paraguay-Monocultures-1.pdf>

12 Ley N.º 6830 que modifica el artículo 142 de la Ley N.º 1160/1997, Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9670/ley-n-6830-modifica-el-articulo-142-de-la-ley-n-11601997->

13 «PY: Situación de desalojos forzosos y políticas agrarias en Paraguay» [Facebook], Comisión Interamericana de Derechos Humanos [@CIDH.OEA], 17 de marzo de 2023, <https://www.facebook.com/CIDH.OEA/videos/py-situacion-c3%B3n-de-desalojos-forzosos-y-pol%C3%ADticas-agrarias-en-paraguay/653306645978958/>

14 «Consulta sobre designación de Riera: Amplio rechazo», Heñói, <https://henoi.org.py/index.php/2023/06/08/consulta-sobre-designacion-de-riera-amplio-rechazo/>

En el periodo de tiempo que va desde la aprobación de la Ley de criminalización al presente, se registran decenas de casos de desalojos forzosos a comunidades indígenas, campesinas y urbanas, dejando a cientos de familias sin sus medios comunitarios de producción y reproducción, en donde mujeres, niños, niñas y adolescentes son los más afectados. Sin embargo, cuando los ocupantes son de estratos sociales altos, el Estado paraguayo actúa con excesiva cautela, como se evidenció en el caso de los «ocupantes vips» de los Jardines de Remansito de la ciudad de Villa Hayes, pertenecientes al Ministerio de Defensa¹⁵.

Frente a este nuevo ciclo de despojo se evidencia un ciclo de resistencia popular, que se expresa en las experiencias de convergencia de campesinos e indígenas en la lucha prolongada desplegada contra la aprobación y por la derogación de la Ley de criminalización, en los casos de recuperación de tierras, en las acciones conjuntas desde el año 2021, en la movilización del 10 de diciembre por los derechos humanos y contra todas las injusticias, en las marchas campesinas e indígenas de marzo y octubre de 2022 y 2023, en los debates sobre la estrategia de defensa, articulación y proyección para hacer frente a la ola de desalojos, en la plenaria de la Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna (ANIVID), en el 9.º Congreso de la Federación Nacional Campesina (FNC), ambos en el año 2023, y en el Espacio de Unidad Campesina e Indígena facilitado por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

CASOS OCURRIDOS EN 2023

ASESINATO DE UN LÍDER ESPIRITUAL INDÍGENA

Arnaldo Benítez Vargas, líder espiritual de la comunidad Yvy Pyte del pueblo paĩ tavyterã fue asesinado el domingo 22 de octubre¹⁶ en territorio ancestral del pueblo indígena ubicado en el distrito de Cerro Corá, departamento de Amambay.

El mismo fue asesinado a golpes por el presunto homicida que vivía en la comunidad y trabaja para uno de los empresarios brasileños que invaden las tierras de este pueblo desde hace años¹⁷. Como señala la ANIVID, el caso

15 «Recuperación de tierras: Es momento que el Estado paraguayo avance en los procesos de recuperación de tierras malhabidas», *Codehupy*, 4 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.codehupy.org.py/recuperacion-de-tierras-es-momento-que-el-estado-paraguayo-avance-en-los-procesos-de-recuperacion-de-tierras-malhabidas/>

16 «Proteger el territorio Paĩ es proteger la vida y la soberanía contra la violencia», *ANIVID*, 24 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://anivid.org.py/2023/10/24/proteger-el-territorio-pai-es-proteger-la-vida-y-la-soberania-contra-la-violencia/>

17 Santi Carneri, «Asesinado en Paraguay un líder espiritual guaraní defensor de uno de los últimos bosques tropicales de la zona», *El País*, 26 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://elpais.com/internacional/2023-10-26/asesinado-en-paraguay-un-lider-espiritual-guarani-defensor-de-uno-de-los-ultimos-bosques-tropicales-de-la-zona.html>

se enmarca en un contexto de intimidación, amenazas y hostigamiento sistemático, a un año del asesinato del líder paí Alcides Morilla Romero y el adolescente Rodrigo Gómez, lo que sugiere un proceso de exterminio silencioso.

MUERTE DE UNA MUJER EN DESALOJO EN LA FINCA 66

Olga Ayala Fernández de 43 años falleció de un infarto al ver a su hijo ensangrentado tras recibir varios impactos de bala de goma en la espalda. El desalojo violento se realizó en el barrio Che la Reina ubicado en la Finca 66 perteneciente a la Municipalidad de Ciudad del Este.

DESALOJOS

COMUNIDAD INDÍGENA 15 DE ENERO. Esta comunidad ha sufrido varios atropellos y desalojos desde el año 2021. El 9 de junio de 2023, el Estado paraguayo volvió a desalojar a esta comunidad indígena ubicada en el distrito de Nueva Toledo, del departamento de Caaguazú. El acto fue realizado de manera ilegal, ya que no contó con orden de desalojo, ni fue realizado en presencia de autoridades fiscales ni representantes del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), dejando vulnerados en sus derechos a más de 20 familias con un número elevado de niños, niñas y adolescentes.

COMUNIDAD INDÍGENA KA'AVUSU. El jueves 26 de octubre de 2023 fue desalojada violentamente la comunidad indígena Ka'avusu del pueblo avá guaraní, ubicada en el distrito de Itakyry, del departamento de Alto Paraná. En el hecho fueron detenidas una mujer y un joven de 17 años de edad.

SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

HUGUA PO'I. Después de varios años de sufrimiento y resistencia de la comunidad indígena Hugua Po'i, donde se asientan 70 familias del pueblo mbya guaraní, se logró una victoria jurídica beneficiosa para la comunidad frente a la empresa sojera Sociedad Civil Tres Palmas, prohibiendo cualquier intento de desalojo y cambios dentro del inmueble mientras se tramite la regularización de la tierra, en concordancia con el artículo 64 de la Constitución Nacional y la Ley N.º 43/89¹⁸, interpretada por la Cámara de Apelación Civil y Comercial, Cuarta Sala, de la siguiente manera:

18 Por el 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».

la medida dictada no puede ser tratada como una medida cautelar ordinaria destinada a obtener el aseguramiento o resguardo de una sentencia, sino que lo único que se pretende con su dictado, es dar publicidad registral, a tenor de lo dispuesto por el art. 2° de la Ley N.º 43/1989, a una disposición legislativa que protege a los pueblos indígenas y a sus asentamientos durante el procedimiento de titulación, manteniendo la situación de hecho, por lo que la medida debe mantenerse en los términos en los que fue dictada originariamente¹⁹.

MARINA KUE. Once años después de la masacre de Curuguaty, el Estado paraguayo no ha recuperado las tierras malhabidas, ni ha realizado una investigación exhaustiva sobre la muerte de los campesinos en junio de 2012.

CAMPO AGUA'Ë Y COLONIA YERUTÍ. El Estado paraguayo sigue sin reparar e implementar acciones para la no repetición de los hechos por los que fue condenado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por violar derechos de la comunidad indígena Campo Agua' y de la colonia campesina Yerutí por las fumigaciones con plaguicidas en las propiedades colindantes a las mismas.

CONCLUSIONES

Las instituciones encargadas de velar por los derechos campesinos e indígenas, como el Indert, el INDI, el MAG y otras, no han cumplido sus funciones y rol institucional. La política agraria del Estado paraguayo mantiene su tendencia con tres características principales: se orienta al beneficio de los actores del agronegocio; es fragmentaria y de difícil acceso para los sectores campesinos e indígenas y, finalmente, su presencia efectiva es represiva y de criminalización.

La reforma agraria, si bien tiene rango constitucional y permanece como horizonte para los sectores campesinos e indígenas, además de ser un medio para avanzar hacia un modelo de desarrollo inclusivo, es ninguneada por la política del Estado paraguayo, que confirma su orientación en contra de la misma, conservando el acaparamiento de tierras por parte de un sector minoritario, atentando el propio Estado contra sus principios constitucionales, sus fines y objetivos.

El Censo Agropecuario Nacional 2022 ha confirmado que, con la expansión de los sectores principales del agronegocio, los monocultivos mecanizados, la ganadería para exportación y las plantaciones forestales, el país ha perdido producción de alimentos para el mercado local, ha perdido población rural y empleos, además de seguir degradando gravemente los bienes comunes naturales, como la tierra, el agua y la biodiversidad.

19 «Victoria legal para la comunidad indígena Huguá Po'i», *Codehupy*, 9 de agosto de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.codehupy.org.py/victoria-legal-para-la-comunidad-indigena-hugua-poi/>

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.
- Promover 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 efectivamente sea un desaliento para los latifundios.
- Promover la participación directa de las organizaciones campesinas en las decisiones y la gestión de las políticas agrarias.

Comunicar, difundir y promover la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

- Impulsar una política de mejoramiento y ampliación de la producción nacional de alimentos frescos y sanos, provenientes de la agricultura familiar campesina, en sustitución de las importaciones de productos extranjeros, de manera a facilitar el acceso a los mismos.
- Promover 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.

Luis Rojas Villagra

Economista, Investigador del Centro de Estudios Heñói. Docente de la UNA. Maestrando en Ciencias Sociales, FLACSO Paraguay. Miembro de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). Activista social y colaborador de organizaciones sociales. Sus principales líneas de investigación son: historia económica del Paraguay, reforma agraria, problemática de la tierra, campesinado, soberanía alimentaria, agronegocios y políticas económicas.

Contacto: lurovilla@gmail.com

Omar T. Yampey

Sociólogo. Docente. Investigador del Centro de Estudios Heñói. Maestrando en Sociología y Ciencia Política, Universidad Nacional de Asunción (UNA). Diploma Superior en Protestas y Movimientos Sociales por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Miembro fundador de la Asociación Paraguaya de Sociología (APS). Miembro del Grupo de Trabajo de CLACSO: Movimientos socioterritoriales en perspectiva crítica y comparada.

Contacto: omaryampey@gmail.com

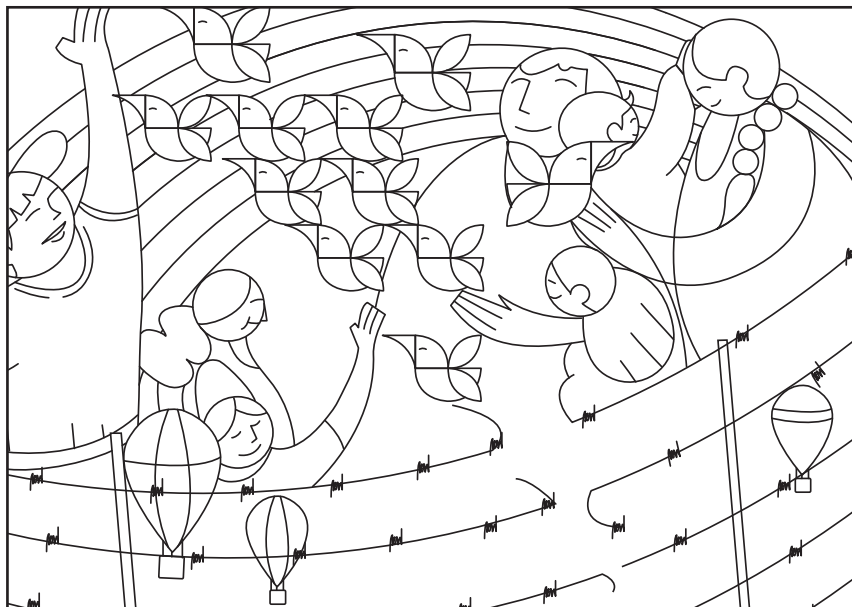
CAPÍTULO 3

LIBERTADES PÚBLICAS Y GARANTÍAS JUDICIALES



DERECHO AL TRATO HUMANO A LAS
PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

Estallido previsible de las cárceles



La situación de las cárceles en Paraguay es de crisis prolongada y conocida. Crisis profundizada por la expansión del poder de las organizaciones criminales, abonada con el crecimiento de la población penitenciaria y la falta de medidas efectivas del Estado para hacer frente las pésimas condiciones de privación de libertad y la falta de acceso a derechos básicos.

Palabras claves: *sistema penitenciario, crecimiento de la población penitenciaria, corrupción y organizaciones criminales.*

Dante Ariel Leguizamón Morra

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

En este artículo se recogen los más destacados incidentes ocurridos en el sistema penitenciario en el periodo noviembre 2022-octubre de 2023. Se analizarán, asimismo, las reacciones estatales del gobierno anterior (2018-2023) y las primeras medidas del gobierno que asumió en agosto de 2023. A los efectos de analizar las propuestas, planes, acciones y proyectos de las nuevas autoridades se solicitó información al Ministerio de Justicia, pero esta consulta no fue respondida¹. Para el monitoreo de las ocurrencias dentro del sistema, el artículo presenta un registro de publicaciones periodísticas, entrevistas a actores claves, además de la información pública del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y respuestas del Ministerio de Justicia² sobre otros temas.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

Cada año es un desafío importante analizar el sistema penitenciario, debido a que en este espacio se prolonga y se viene profundizando una crisis, cuyas causas son harto conocidas por las autoridades. Sin embargo, se siguen utilizando los mismos discursos, las mismas acciones o medidas para enfrentarla. El crimen organizado ha logrado un rol protagónico en los últimos años, sin que se tomen medidas efectivas para combatirlo internamente.

La corrupción, el hacinamiento, las violaciones de derechos humanos, el exponencial crecimiento de la población penitenciaria, las muertes bajo custodia y la violencia a la que son expuestas las personas privadas de libertad son algunas de las falencias que se vienen denunciando desde este espacio como desde otros espacios, inclusive instituciones estatales como el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP).

En el 2022 se analizó el crecimiento penitenciario y el clima tenso que se vivió en el sistema penitenciario, marcado por los incidentes como motines, fugas, requisas y represalias.

Se desconoce el rumbo de la reforma penitenciaria³, analizada en el artículo del 2021⁴, debido a que a la fecha de presentación de este informe no solo no

1 Solicitud no respondida #74989. Planes y programas 2023 y 2024», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 3 de noviembre de 2023, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/74989>

2 Solicitudes de información respondidas #74990 y #74988, pero no con todos los datos requeridos, *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 3 de noviembre de 2023, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/74990>. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/74988>

3 Reforma penitenciaria que, como se afirmó, se centra en la construcción de nuevas cárceles, priorizando espacios cerrados y de máxima seguridad. Además, una reforma llevada adelante sin un mínimo de debate entre los actores públicos y privados.

4 Dante Leguizamón, «Con nuevas cárceles y sin diálogo, avanza la "reforma penitenciaria" destinada al fracaso», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), <https://ddhh2021.codehupy.org.py/wp-content/uploads/2021/12/C-3-Personas-privadas-de-libertad-331-356.pdf>

han sido inauguradas las nuevas penitenciarías, sino que los relevamientos del nuevo gobierno daban cuenta de las deficiencias de su instalación⁵.

Las demandas históricas de las personas privadas de libertad y las recomendaciones realizadas en los anteriores artículos no han sido satisfechas. Así se constata que los problemas de hacinamiento, la corrupción, el crecimiento penitenciario, el avance del control del crimen organizado y el abuso de la prisión preventiva siguen siendo la regla en el sistema penitenciario.

En los años 2021⁶ y 2022⁷ desde este informe se recomendaba reactivar la Cumbre de Poderes y generar espacios de participación de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos, sin embargo, ninguno de estos espacios ha sido impulsado. Asimismo, el MNP ha solicitado⁸, sin respuestas, reactivar esta cumbre a fin de buscar soluciones a los problemas de fondo del sistema penitenciario.

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA

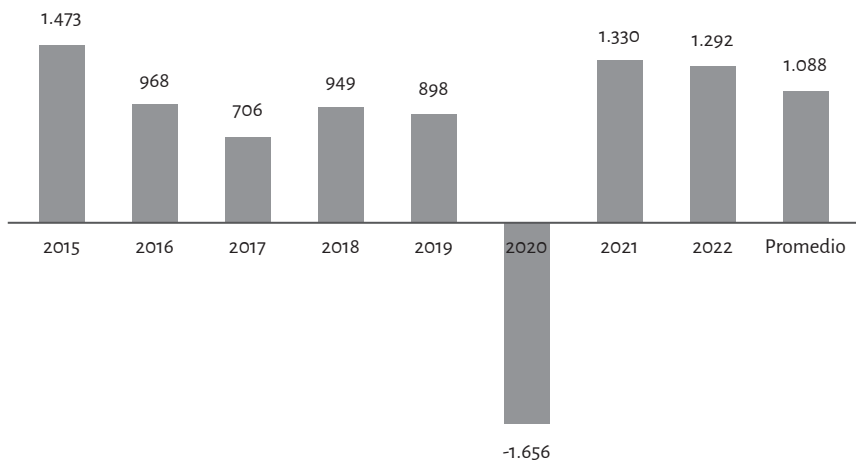
Como se viene advirtiendo desde hace varios años⁹, la cantidad de personas privadas de libertad sigue creciendo de manera exponencial.

Los datos del MNP nos muestran que la cantidad de personas privadas de libertad en mayo de 2023 llegaba a 17.006¹⁰ (16.128 hombres y 878 mujeres).

- 5 «Nueva cárcel de Alto Paraná no puede habilitarse por falta de obras complementarias», *Noticias Paraguay*, 24 de enero de 2023, acceso el 3 de noviembre de 2023, <https://npy.com.py/2023/01/nueva-carcel-de-alto-parana-no-puede-habilitarse-por-falta-de-obras-complementarias/>. «Justicia busca recursos para equipar nuevas cárceles», *ABC Color*, 21 de diciembre de 2022, acceso el 3 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2022/12/21/justicia-busca-recursos-para-equipar-nuevas-carceles/>
- 6 «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. Definir en este espacio 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 éstas 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», Leguizamón, «Con nuevas cárceles... 353. Dante Leguizamón, «A punto de estallar, el Estado sigue tirando leña al fuego», en *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (Asunción: Codehupy, 2022), 301-312.
- 7 «Ante la crisis penitenciaria, plantean reactivar la cumbre de poderes», *La Nación*, 10 de febrero de 2020, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2020/02/10/ante-crisis-penitenciaria-plantean-reactivar-cumbre-de-poderes/>. «Tras masacre en Tacumbú, Mecanismo de Prevención de la Tortura plantea "Cumbre de Poderes"», *ABC Color*, 19 de febrero de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/02/19/trasmasacre-en-tacumbu-mecanismo-de-prevencion-de-la-tortura-plantea-cumbre-de-poderes/>
- 8 «Posterior a la Masacre de San Pedro en 2019, el Ministerio de Justicia y la Corte Suprema de Justicia convocaron a una cumbre de poderes del Estado para debatir acciones entorno a dicha situación y la crisis penitenciaria», Leguizamón, «Con nuevas cárceles...», 337.
- 9 Ximena López, «Una crisis dentro de otra», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 359. 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. Leguizamón, «A punto de estallar...
- 10 MNP, *Personas privadas de libertad, mayo 2023*, acceso el 29 de octubre de 2023, <https://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/albergue-sanitario/Estad%C3%ADsticas/Personas-privadas-de-libertad-en-Paraguay---Mayo-2023/>

El crecimiento de la población en el 2022 fue de 1.292 y en mayo de 2023 ya alcanzaba la cantidad de 563 personas. De esta forma, se mantiene el promedio de crecimiento anual de 1.000 personas en los últimos años, con excepción del año 2020¹¹ (gráfico 1).

GRÁFICO 1. CRECIMIENTO DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD. AÑOS 2015-2022



Fuente: MNP, *Personas privadas de libertad*, mayo 2023...

SITUACIÓN DE COLECTIVOS VULNERABILIZADOS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

El Ministerio de Justicia informó que no posee lugares diferenciales para personas trans ni para las personas con discapacidad en ninguna de las 18 penitenciarías habilitadas¹².

PERSONAS TRANS. Según el informe proporcionado, 30 son las personas trans registradas en las penitenciarías del país. En Tacumbú y Misiones se alojan 6 personas trans, 5 en Coronel Oviedo, 4 en San Pedro, 3 en Pedro Juan Caballero, 2 en Encarnación y 1 en la penitenciaría Padre Antonio de la Vega en Emboscada.

¹¹ 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.

¹² «Solicitud #74990. Datos estadísticos», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 3 de noviembre de 2023, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/74990>

PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Las personas privadas de libertad con alguna discapacidad registradas son en total 56¹³. Se distribuyen en varias penitenciarías, destacándose Ciudad del Este con 12, San Pedro con 9 y las penitenciarías ubicadas en Emboscada con 8 cada una.

PERSONAS CON VIH. En el sistema penitenciario viven 88 personas con esta enfermedad. Tacumbú con 27 personas y Emboscada con 15 son las que más personas con VIH alojan.

INCIDENTES

Motines, fugas, requisas y represalias

En coincidencia con lo informado en el artículo de 2022, durante el periodo de estudio se registra un importante número de incidentes tales como acciones de protesta/motines, fugas, muertes violentas y requisas de elementos prohibidos.

A partir del relevamiento realizado para este informe, se puede afirmar que entre noviembre de 2022 y octubre de 2023 se han registrado al menos 11 fugas/intento de fuga de las penitenciarías del país. Seis de ellas de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú.

13 Se puede afirmar que existe un subregistro de personas con discapacidad porque, según lo informado, se restringe este registro a las discapacidades físicas evidentes.

De las 5 muertes en custodia¹⁴ registradas en Tacumbú, 4 se debieron a falta de acceso a tratamientos de salud¹⁵. Las demás 11 muertes registradas¹⁶ en otras penitenciarías fueron a consecuencia de la falta de seguridad, con excepción de una que se produjo por electrocución. Casi todas las muertes por falta de medidas de seguridad están relacionadas al Primer Comando Capital (PCC) y(o) al Clan Rotela.

El sistema corrupto siguió funcionando en todas las penitenciarías del país, esto se confirma con las requisas de drogas, armas blancas y celulares en varias instituciones. Si bien las requisas son el método utilizado para la incautación de objetos prohibidos, estas también dan cuenta a la falta de

14 Es importante destacar que los datos que se exponen con relación a las muertes ocurridas bajo custodia del Estado en el sistema penitenciario son resultado del monitoreo de medios de prensa, por lo que no reflejan el total de las muertes registradas, sino solo las que tuvieron eco en los medios de comunicación. Se utiliza este número al solo efecto de acercar algunos datos para el análisis.

15 «Mexicano miembro de cártel de Sinaloa muere en Tacumbú», *Última Hora*, 1 de diciembre de 2022, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/mexicano-miembro-cartel-sinaloa-muere-tacumbu-n3036543>. «Encuentran sin vida a interno de Tacumbú», *ABC Color*, 24 de enero de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/01/24/encuentran-sin-vida-a-interno-de-tacumbu-que-padecia-de-tuberculosis/>. «Supuesto miembro del Clan Rotela muere apuñalado en Tacumbú», *Última Hora*, 23 de enero de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/supuesto-miembro-clan-rotela-muere-apunalado-penal-tacumbu-n3044828>. «Recluso de Tacumbú es hallado muerto dentro de su celda», *Última Hora*, 14 de marzo de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/recluso-tacumbu-es-hallado-muerto-dentro-su-celda-n3052872>. «Forense confirmó que interno de Tacumbú falleció por herida con arma blanca», *El Nacional*, 12 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.elnacional.com.py/nacionales/2023/10/12/forense-confirmando-que-interno-de-tacumbu-fallecio-por-herida-con-arma-blanca/>

16 «Reportan muerte de un reo en cárcel de Coronel Oviedo», *Paraguay.com*, 9 de noviembre de 2022, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.paraguay.com/nacionales/reportan-muerte-de-un-reo-en-carcel-de-coronel-oviedo-209558>. «Recluso fue asesinado en la Penitenciaría Regional de Misiones», *Última Hora*, 7 de diciembre de 2022, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/recluso-fue-asesinado-la-penitenciaría-regional-misiones-n3037602>. «Recluso murió por descarga eléctrica en la cárcel de Emboscada», *ABC Color*, 7 de marzo de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/03/07/recluso-murio-por-descarga-electrica-en-la-carcel-de-emboscada/>. «Reo muere tras riña en cárcel de PJC», *Noticias Paraguay*, 9 de marzo de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://npy.com.py/2023/03/reo-muere-tras-riña-en-carcel-de-pjc/>. «Asesinan a un preso en la cárcel de Pedro Juan Caballero», *ABC Color*, 26 de enero de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/01/26/asesinan-a-un-presos-en-la-carcel-de-pedro-juan-caballero/>. «Cárceles en alerta: ejecutan a tres miembros del PCC en Paraguay», *Hoy*, 10 de agosto de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://npy.com.py/2023/08/recluso-muere-a-punaladas-en-misiones/>. «Condenado por homicidio mata a puñaladas a un recluso en Misiones», *Última Hora*, 3 de agosto de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/condenado-por-homicidio-mata-a-punaladas-a-un-recluso-en-misiones>. «Tatuador que apareció en serie de Netflix es hallado muerto en penal de Concepción», *Última Hora*, 15 de abril de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/tatuador-que-aparecio-serie-netflix-es-hallado-muerto-penal-concepcion-n3057909>. «Muere en la cárcel el supuesto sicario del periodista Humberto Coronel», *ABC Color*, 7 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/10/07/muere-en-la-carcel-el-supuesto-sicario-del-periodista-humberto-coronel/>. «Recluso fue apuñalado en una riña en la cárcel de Pedro Juan Caballero», *Última Hora*, 24 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/recluso-fue-apunalado-en-una-riña-en-la-carcel-de-pedro-juan-caballero>

controles para su ingreso. En Ciudad del Este¹⁷, en Tacumbú¹⁸, en Cambyreta¹⁹, en Misiones²⁰, en San Pedro²¹ y en Concepción²² se realizaron incautaciones de drogas, celulares y armas blancas y de fuego en estos procedimientos.

Uno de los hechos más significativos del 2023 fue la fiesta de cumpleaños realizada en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, con una cantante paraguaya de renombre. Un presunto narco festejó su cumpleaños, cantante incluida, con autorización de las autoridades del penal²³.

Solo en el periodo de estudio de este artículo, un exdirector fue acusado por narcotráfico²⁴, una directora fue detenida por cobrar coimas²⁵, varios funcionarios fueron detenidos por querer ingresar objetos prohibidos²⁶ y se

-
- 17 «Requisa en la cárcel de varones de Ciudad del Este», *Noticias Paraguay*, 7 de diciembre de 2022, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://npy.com.py/2022/12/requisa-en-la-carcel-de-varones-de-ciudad-del-este/>. «Investigan aparición de un arma de fuego en cárcel de CDE», *Noticias Paraguay*, 21 de agosto de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://npy.com.py/2023/08/investigacion-aparicion-de-un-arma-de-fuego-en-carcel-de-cde/>. «Descubren en una cárcel de Paraguay importante provisión de bebidas alcohólicas», *ABC Color*, 31 de mayo de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/internacionales/2023/05/31/descubren-en-una-carcel-de-paraguay-importante-provision-de-bebidas-alcoholicas/>. «Abandonan macoña a bulto frente a la cárcel de Ciudad del Este», *Crónica*, 13 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.cronica.com.py/2023/10/13/abandonan-macona-a-bulto-frente-a-la-carcel-de-ciudad-del-este/>
 - 18 «Encuentran armas blancas, drogas y celulares tras requisar en Tacumbú», *Noticias Paraguay*, 12 de junio de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://npy.com.py/2023/06/encuentran-armas-blancas-drogas-y-celulares-tras-requisar-en-tacumbu/>. «Usaban jabones en barra para meter lo que sea en la cárcel», *Crónica*, 9 de mayo de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.cronica.com.py/2023/05/19/usaban-jabones-en-barra-para-meter-lo-que-sea-en-la-carcel/>
 - 19 «Requisar sorpresa en la cárcel de Itapúa: incautan estoques, celulares y droga», *Hoy*, 11 de enero de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.hoy.com.py/nacionales/requisar-sorpresa-en-la-carcel-de-itapua-incautan-estoques-celulares-y-droga>. «Intervención en penitenciaría de Itapúa» [Archivo de video], *ABC TV Paraguay*, 20 de septiembre de 2023, 2:41, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=1ak-KrVgDXE>
 - 20 «Tras requisar, incautan armas, lanzas y otros elementos en cárcel de Misiones», *Noticias Paraguay*, 26 de junio de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://npy.com.py/2023/06/tras-requisar-incautan-armas-lanzas-y-otros-elementos-en-carcel-de-misiones/>
 - 21 «Medio centenar de armas blancas son incautadas en cárcel de San Pedro», *Última Hora*, 13 de abril de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/medio-centenar-armas-blancas-son-incautadas-carcel-san-pedro-n3057507>
 - 22 «Hallan cocaína en un pabellón dentro de la cárcel de Concepción», *Noticias Paraguay*, 13 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://npy.com.py/2023/10/hallan-cocaina-en-un-pabellon-dentro-de-la-carcel-de-concepcion/>
 - 23 «Video: intervienen cárcel de Tacumbú tras fiesta y concierto para presunto narco», *ABC Color*, 23 de febrero de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/02/23/intervienen-carcel-de-tacumbu-tras-fiesta-y-concierto-para-presos-vip/>
 - 24 «Fiscalía acusa a supuestos narcotraficantes, entre ellos al ex director de Tacumbú», *Última Hora*, 13 de enero de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/fiscalia-acusa-supuestos-narcotraficantes-ellos-al-ex-director-tacumbu-n3043208>
 - 25 «Detienen a directora de la cárcel de mujeres en Ciudad del Este», *ABC Color*, 5 de diciembre de 2022, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/tv/abc-noticias/2022/12/05/detienen-a-directora-de-la-carcel-de-mujeres-en-ciudad-del-este/>
 - 26 «Policía detenido al intentar introducir 8 petacas de caña en el Buen Pastor», *Última Hora*, 5 de junio de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/policia-detenido-al-intentar-introducir-8-petacas-de-cana-en-el-buen-pastor>. «Funcionaria intentó ingresar droga a cárcel de San Pedro», *Última Hora*, 6 de noviembre de 2022, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/funcionaria-intento-ingresar-droga-carcel-san-pedro-n3032400>

produjeron atentados coordinados aparentemente desde las cárceles²⁷. Estos y otros hechos contribuyen a la tesis de la vinculación importante entre los sistemas de corrupción, el crimen organizado y los funcionarios públicos a cargo de las penitenciarías.

Otro hecho resaltante fue la llegada a Tacumbú de un féretro de un aparente miembro del Clan Rotela para que sus compañeros se despidan de él²⁸. Asimismo, las personas privadas de libertad, en junio de 2023, protestaron por el traslado de una persona, aparente miembro del Clan Rotela, al penal de Emboscada, lo que movilizó a la Policía Nacional para resguardar la zona²⁹.

Como se sostuvo en el 2021,

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 criminales.

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.³⁰

Este uso desproporcional de la fuerza también se ha registrado en el año 2023. El MNP emitió en enero un comunicado por una intervención realizada en la Penitenciaría de Villarrica, a cargo del grupo especializado denominado Grupo de Reacción de Agentes Penitenciarios (GRAP)³¹. Denunciaba el MNP que

27 «PJC: Incautan chips y documentos de la cárcel en prosecución del ataque a dos juezas», *Última Hora*, 12 de septiembre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/pjc-incautan-chips-y-documentos-de-la-carcel-en-prosecucion-del-ataque-a-dos-juezas>. «Investigan atentado contra funcionario del Ministerio de Justicia», *ABC Color*, 15 de agosto de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/08/15/investigacion-atentado-contra-funcionario-del-ministerio-de-justicia/>. «Tres reclusos de Tacumbú son imputados tras atentado contra hermano de Cucho», *Última Hora*, 12 de septiembre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/tres-reclusos-de-tacumbu-son-imputados-tras-atentado-contra-hermano-de-cucho>. «Atentan contra ex director de Tacumbú, Artemio Vera», *Última Hora*, 14 de agosto de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/atentan-contra-ex-director-de-tacumbu-artemio-vera>

28 «A los gritos de "clan Rotela", joven acribillado es despedido frente al penal de Tacumbú», *ABC Color*, 25 de junio de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/06/25/a-los-gritos-de-clan-rotela-joven-acribillado-es-despedido-frente-al-penal-de-tacumbu/>

29 «Reos protestan por traslado de supuesto integrantes del Clan Rotela», *ADN Digital*, 3 de junio de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.adndigital.com.py/reos-protestan-por-traslado-de-supuesto-integrantes-del-clan-rotela/>

30 Leguizamón, «A punto de estallar...», 306.

31 «MNP condena actuación irregular del Grupo de Reacción de Agentes Penitenciarios del Ministerio de Justicia», *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, 26 de enero de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/240-mnp-condena-actuacion-irregular-del-grupo-de-reaccion-de-agentes-penitenciarios-del-ministerio-de-justicia>

El GRAP—compuesto por agentes penitenciarios uniformados, encapuchados y sin identificación— habría ingresado con escopetas cargadas con balines de goma, disparando al techo y en algunos casos, al cuerpo de las personas privadas de libertad (PPL), propinando golpes, patadas, empujones y trato discriminatorio y degradante (incluso a personas adultas mayores y con alguna discapacidad) [...] Este tipo de operaciones se implementan a manos del GRAP con frecuencia, cuanto menos, desde el año 2020.

Crisis en Tacumbú. Octubre de 2023

Todo el mes de octubre de 2023 estuvo marcado por distintas situaciones de protesta o motines en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú.

Ya en los primeros días del mes³², la población privada de libertad se opuso a la intervención ordenada por el ministro de Justicia. Dicha intervención respondía a la desaparición/fuga de una persona privada de libertad, Oliver Daniel Lezcano. El propio ministro de Justicia, Ángel Barchini, en la reunión de Consejo de Ministros, manifestó «no saber si Oliver Lezcano se fugó o fue asesinado por el Clan Rotela, dentro de Tacumbú»³³. Asimismo, anunció una intervención al penal. Días después, la propia persona privada de libertad envió un video certificando que se encontraba vivo³⁴.

Desde ese momento, la situación se volvió sumamente tensa dentro de Tacumbú. Las intervenciones del viceministro de Política Criminal, Rodrigo Nicora, y de las autoridades del penal trataron de apaciguar los ánimos de las personas privadas de libertad, pero no lo lograron efectivamente³⁵.

Como antecedente del alto nivel de tensión, es importante destacar el hecho de que la población penitenciaria de Tacumbú abucheó y casi echó al ministro de Justicia, al fiscal general del Estado y al defensor adjunto en lo penal cuando se presentaron en la penitenciaría en el mes de septiembre³⁶.

32 «Incidentes en cárcel de Tacumbú», *ABC Color*, 3 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/10/02/incidentes-en-carcel-de-tacumbu/>

33 «#En vivo: Consejo de ministros» [Facebook], Santiago Peña [@SantiPenaPY], Tiempo: 1:25:45 en adelante y sobre la fuga en 1:26:45, 2 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=288193757340898. «Crisis penitenciaria fue provocada por el propio ministro de Justicia», *Última Hora*, 4 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimohora.com/crisis-penitenciaria-fue-provocada-por-el-propio-ministro-de-justicia>

34 «Video: policía preso por homicidio habría sido asesinado por el clan Rotela en Tacumbú, dice ministro», *ABC Color*, 2 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/10/02/video-policia-habria-sido-asesinado-por-el-clan-rotela-en-tacumbu-dice-ministro/>

35 «Retorna la calma a Tacumbú tras tensiones, afirma viceministro», *Última Hora*, 3 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimohora.com/retorna-la-calma-a-tacumbu-tras-tensiones-afirma-viceministro>

36 «Barchini visita Tacumbú en medio de abucheos y silbidos de internos», *Última Hora*, 7 de septiembre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimohora.com/barchini-visita-tacumbu-en-medio-de-abucheos-y-silbidos-de-internos>

Entre el 10 y el 12 de octubre, las personas privadas de libertad tomaron el control de la Penitenciaría de Tacumbú, impidiendo el ingreso de toda persona, así como la salida de al menos 15 funcionarios, entre ellos el director y 30 mujeres que se encontraban de visita. Exigían la presencia del ministro, entre otras cosas³⁷. Los voceros de las personas privadas de libertad fueron en todo momento los guardias penitenciarios y el director de la institución.

Durante esta toma de la penitenciaría, fue asesinada una persona privada de libertad en un aparente ajuste de cuentas³⁸.

A raíz de esta situación, el gobierno activó la Comisión de Crisis, en base a la Ley N.º 1337/1999 «de Defensa Nacional y Seguridad Interna». Una de las medidas dispuestas fue la movilización de fuerzas militares, que se instalaron en las inmediaciones del centro penitenciario.³⁹

Posteriormente, el propio presidente de la República negó que se esté tratando de una crisis, sino que se trataba de un enfrentamiento contra la delincuencia⁴⁰.

Si bien desde el Ministerio de Justicia afirmaban que la situación estaba controlada desde el 13 de octubre, varios días después, el 18 de octubre, el propio ministro reconocía que la situación no estaba del todo controlada⁴¹.

- 37 «Reos de Tacumbú revelan video del expolicía Oliver Lezcano donde evidencia que no fue descuartizado, se escapó», *El Nacional*, 10 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.elnacional.com.py/politica/2023/10/10/reos-de-tacumbu-revelan-video-del-expolicia-oliver-lezcano-donde-evidencia-que-no-fue-descuartizado-se-escapo/>. «Reos tomaron la cárcel de Tacumbú, incendian zonas y lanzan piedras», *ABC Color*, 10 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/10/10/reos-tomaron-la-carcel-de-tacumbu-incendian-zonas-y-lanzan-piedras/>. «Tacumbú sigue controlada por presos y con guardiacárceles retenidos», *Última Hora*, 11 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/tacumbu-sigue-controlada-por-presos-y-guardiacarceles-retenidos>. «Cárcel de Tacumbú: ¿qué exigen los reclusos que siguen controlando la penitenciaría?», *ABC Color*, 11 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/10/11/carcel-de-tacumbu-que-exigen-los-reclusos-que-siguen-controlando-la-penitenciaria/>. «Tensión en Tacumbú: Exigen presencia de autoridades tras declaraciones de ministro», *Última Hora*, 3 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/tension-en-tacumbu-exigen-presencia-de-autoridades-tras-declaraciones-de-ministro>
- 38 «Forense confirmó que interno de Tacumbú falleció con herida de arma blanca», *El Nacional*, 12 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.elnacional.com.py/nacionales/2023/10/12/forense-confirma-que-interno-de-tacumbu-fallecio-por-herida-con-arma-blanca/>. «Forense confirma que reo de Tacumbú murió apuñalado durante motín», *ADN Digital*, 12 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.adndigital.com.py/forense-confirma-que-reo-de-tacumbu-murio-apunalado-durante-motin/>
- 39 «Activan comisión de crisis para controlar situación en penitenciaría de Tacumbú», Ministerio de Justicia, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://ministeriodejusticia.gov.py/activan-comision-de-crisis-para-controlar-situacion-en-penitenciaria-de-tacumbu/>
- 40 «Peña no considera toma de Tacumbú como crisis y da respaldo a Barchini», *ABC Color*, 11 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/10/11/pena-no-considera-toma-de-tacumbu-como-una-crisis-y-da-respaldo-a-barchini/>
- 41 «Crisis en Tacumbú: "No todo está bajo control", dice ministro», *El Nacional*, 16 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.elnacional.com.py/politica/2023/10/16/crisis-en-tacumbu-no-todo-esta-bajo-control-dice-ministro/>. «Así los reclusos controlan desde las alturas el penal de Tacumbú», *Última Hora*, 13 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/asi-los-reclusos-controlan-desde-las-alturas-el-penal-de-tacumbu>. «Ministro de Justicia reconoce que no hay aún un control total de la Penitenciaría de Tacumbú», *RCC*, 18 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://rcc.com.py/videos/ministro-de-justicia-reconoce-que-no-hay-aun-un-control-total-de-la-penitenciaria-de-tacumbu-2/>. «Ministro reconoce que no se recuperó aún el control total de Tacumbú», *Última Hora*, 17 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/ministro-reconoce-que-no-se-recupero-aun-el-control-total-de-tacumbu>

Las negociaciones se extendieron sobre todo con los guardiacárceles, que se negaba a ingresar al penal exigiendo garantías, entre otras cosas⁴².

A la fecha del cierre de este informe, los guardiacárceles se encontraban efectuando una huelga de hambre para lograr sus objetivos y no se había formalizado un acuerdo para que todo vuelva a la normalidad⁴³.

CASOS OCURRIDOS EN 2023

Se relatan sucintamente aquí los hechos más resaltantes a los que no se hicieron referencia en otras partes del artículo.

FUGAS, INTENTOS DE FUGA. En el periodo del informe, se llevaron a cabo en Asunción y otras ciudades del interior.

- **Misiones, octubre de 2022.** El Ministerio de Justicia confirmó la fuga de 6 o 7 personas privadas de libertad⁴⁴ en octubre del año pasado. La mayoría fue recapturada.
- **Tacumbú, noviembre de 2022.** En este mes, desde Tacumbú se confirmaba la fuga de 4 personas⁴⁵.
- **Oviedo, diciembre de 2022.** Nueve personas privadas de libertad escaparon de la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo el 20 de diciembre de 2022⁴⁶. Algunas de las personas fueron recapturadas.
- **Tacumbú, septiembre de 2023.** Se informó sobre la fuga de Oliver Daniel Lezcano Galeano de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú el 29 de

42 «Tacumbú: guardiacárceles decidieron no ingresar al penal», *ABC Color*, 12 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/10/12/tacumbu-guardiacarceles-decidieron-no-ingresar-al-penal/>. «Ministerio de Justicia sigue negociando con guardiacárceles para que entren a Tacumbú», *Última Hora*, 15 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/ministerio-de-justicia-sigue-negociando-para-que-guardiacarceles-entren-a-custodiar-tacumbu>. «Agentes penitenciarios de Tacumbú reclaman ley orgánica y seguro de vida», *Hoy*, 15 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.hoy.com.py/nacionales/agentes-penitenciarios-de-tacumbu-reclaman-ley-organica-y-seguro-de-vida>

43 «Guardiacárceles van a huelga de hambre», *ABC Color*, 23 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/10/23/guardiacarceles-van-a-huelga-de-hambre/>

44 «Ministro confirma fuga y posterior recaptura en cárcel de Misiones», *Noticias Paraguay*, 31 de octubre de 2022, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://npy.com.py/2022/10/ministro-confirma-fuga-y-posterior-recaptura-en-carcel-de-misiones/>

45 «Nueva fuga de presos del penal de Tacumbú», *ABC Color*, 10 de noviembre de 2022, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2022/11/10/nueva-fuga-de-presos-del-penal-de-tacumbu/>. «Justicia interviene Tacumbú tras fuga de cuatro presos», *RDN Resumen de noticias*, 11 de noviembre de 2022, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.rdn.com.py/2022/11/11/justicia-interviene-tacumbu-tras-fuga-de-cuatro-presos/>

46 «Presos del PCC se fugan de la cárcel de Coronel Oviedo», *Última Hora*, 20 de diciembre de 2022, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/presos-del-pcc-se-fugan-la-carcel-coronel-oviedo-n3039604>. «Nueve reclusos escaparon de la cárcel de Coronel Oviedo», *Telefuturo*, 20 de diciembre de 2022, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://telefuturo.com.py/noticia/64095-nueve-reclusos-escaparon-de-la-carcel-de-coronel-oviedo>

septiembre de 2023. Este es el caso que el ministro de Justicia presenta como un posible asesinato en manos del Clan Rotela y a partir de ahí se inicia una serie de incidentes dentro del penal⁴⁷.

LIBERACIÓN DE PRESO. Una persona con condena firme es liberada irregularmente por funcionarios de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú en mayo de 2023⁴⁸.

MUERTES. Como se mencionó, la mayoría de las muertes se relacionan con el PCC y con el Clan Rotela, a partir de disputas internas o entre estas bandas criminales. Se destaca de manera diferencial, el triple asesinato ocurrido el 10 de agosto de 2023 en tres penales diferentes. Según la información oficial, una disputa interna entre miembros del Primer Comando Capital dejó tres fallecidos en las penitenciarías de Misiones, Encarnación y Concepción⁴⁹.

DESVÍO DE ALIMENTOS. Un programa de televisión recibió una denuncia de una persona privada de libertad sobre la calidad de la comida que se brindaba en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú. A partir de esta denuncia, realizada en septiembre de 2023, el Ministerio de Justicia destituyó al encargado de la intendencia de la penitenciaría y dispuso el control y mejoramiento de la alimentación⁵⁰.

47 «Justicia realizó cambios en cárceles tras fuga de policía que presuntamente mató a militar», *Última Hora*, 29 de septiembre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/justicia-realizo-cambios-en-carceles-tras-fuga-de-policia-que-presuntamente-mato-a-militar>. «Preso por homicidio en Tacumbú habría sido asesinado por el clan Rotela, según Ministro de Justicia», *RDN Resumen de noticias*, 2 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.rdn.com.py/2023/10/02/preso-por-homicidio-en-tacumbu-habria-sido-asesinado-por-el-clan-rotela-segun-ministro-de-justicia/>

48 «Tacumbú libera a violador serial con condena hasta 2040, alerta jueza», *Última Hora*, 25 de mayo de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/tacumbu-libera-violador-serial-condena-2040-alerta-jueza-n3064384>. «Destituyen a funcionarios de Tacumbú por errónea liberación de un violador», *ABC Color*, 25 de mayo de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/05/25/destituyen-a-funcionarios-de-tacumbu-por-erronea-liberacion-de-un-violador/>

49 «Cárceles en alerta: ejecutan a tres miembros del PCC en Paraguay», *Hoy*, 10 de agosto de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.hoy.com.py/nacionales/disputa-entre-miembros-del-pcc-deja-fallecidos-en-tres-carceles>

50 «Video: denuncian desvío de alimentos en Tacumbú», *ABC Color*, 20 de septiembre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/tv/crimen-y-castigo/2023/09/20/video-denuncian-desvio-de-alimentos-en-tacumbu/>. «Ministro de Justicia dispuso mejoramiento de la alimentación en Tacumbú y la destitución del intendente», *RCC*, 18 de septiembre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://rcc.com.py/nacionales/ministro-de-justicia-dispuso-mejoramiento-de-la-alimentacion-en-tacumbu-y-la-destitucion-del-intendente/>

CONCLUSIONES

¿Es Tacumbú el problema? ¿Son las nuevas cárceles la solución? La crisis del sistema penitenciario se viene arrastrando desde hace bastante tiempo⁵¹. En los últimos 15 años ha crecido el sistema penitenciario⁵², se han construido varias cárceles, pero el nivel de ingreso sobrepasa la posibilidad de su construcción.

Las Reglas de Mandela recomiendan que, para que sean manejables, los centros penitenciarios deben tener un máximo de 500 personas privadas de libertad⁵³. Sin embargo, la gran mayoría de las cárceles en Paraguay alojan más de 500 personas y las nuevas cárceles también se construyeron como para alojar más de 1.200 personas⁵⁴.

La apertura de nuevas cárceles en estos últimos años no solo descentralizó los sistemas de corrupción, sino que rápidamente las mismas fueron rebasadas en su capacidad declarada inicialmente. Las 18 cárceles del sistema penitenciario poseen los mismos vicios: corrupción, hacinamiento, violación a los derechos de las personas privadas de libertad, gobernanza de los grupos criminales en todos o algunos sectores, problemas de infraestructura, entre otros.

Ante los últimos acontecimientos en Tacumbú, los discursos y las acciones son los mismos que se vienen dando hace mucho tiempo: cambio de directores o

51 En el año 2016, el Poder Ejecutivo decretaba en situación de emergencia la infraestructura carcelaria (Decreto N.º 5497 por el cual se declara en situación de emergencia la infraestructura física de los establecimientos penitenciarios del país. Asunción, 23 de junio de 2016). En el año 2018, el Poder Ejecutivo volvió a decretar en situación de emergencia la infraestructura carcelaria (Decreto 308 «Por el cual se declara en situación de emergencia la infraestructura física de los establecimientos penitenciarios del país. Asunción, 24 de septiembre de 2018). En el año 2019, por ley N.º 6365/2019, se declaró en situación de emergencia todo el sistema penitenciario. Ley «Que declara en situación de emergencia todos los establecimientos penitenciarios del territorio de la República y amplía el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2019», y se dispone el empleo de elementos de las fuerzas públicas para la seguridad penitenciaria.

52 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Pabellón La Bronca. Índice de ocupación de Instituciones de Privación de Libertad de la República del Paraguay* (Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2018), <https://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-09-46/func-startdown/192/>

53 Reglas de Mandela: «Es conveniente evitar que en los establecimientos penitenciarios de régimen cerrado el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento. En algunos países se considera que el número de reclusos en dichos establecimientos no debería pasar de 500. En los establecimientos de régimen abierto el número de detenidos deberá ser lo más reducido posible». Ministerio de Justicia, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. Reglas de Mandela. Justicia, dignidad, igualdad*, acceso el 31 de octubre de 2021, https://www.derechoshumanos.gov.py/application/files/2215/2750/9201/Reglas_de_Mandela.pdf

54 «Las nuevas penitenciarías se entregarán en los próximos meses», *Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones*, 31 de enero de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.mopc.gov.py/index.php/noticias/las-nuevas-penitenciarías-se-entregarán-en-los-próximos-meses#:~:text=Cada%20penitenciar%C3%ADa%20tendr%C3%A1%20una%20capacidad%20para%201.235%20reclusos>

funcionarios, cerrar o destruir Tacumbú⁵⁵, ampliar la emergencia penitenciaria⁵⁶ y abrir nuevas cárceles⁵⁷. Estas supuestas soluciones al problema ya han sido analizadas en los artículos de los años 2021 y 2022⁵⁸.

Otra de las supuestas respuestas al problema carcelario son las tobilleras o dispositivos electrónicos de control⁵⁹. La Ley que habilita su uso es del 2017 y ha pasado ya por algunos cambios. Finalmente, en el 2023 se implementarán 100 tobilleras, por lo que alcanzaría al 0,6% de la población penitenciaria.

Desde hace varios años se habla de que la apertura de las nuevas cárceles será la solución al problema penitenciario, sin embargo, las mismas no solo no han sido abiertas⁶⁰, sino que el Ministerio de Justicia tampoco ha avanzado en otras medidas necesarias, fuera de la infraestructura, para que puedan ser abiertas, por ejemplo, no se cuenta con personal capacitado en el supuesto nuevo sistema a ser implementado en ellas.

Los problemas de fondo no pasan por las infraestructuras o por resolver las cuestiones de hacinamiento hoy, sino por el abuso de la prisión preventiva, la práctica política de buscar que el sistema penal resuelva todos los problemas, el sistema corrupto eficiente para unas pocas personas, la mora judicial, la falta de una política criminal para prevenir delitos y crímenes, entre otras situaciones. Estos problemas deben ser abordados con seriedad y profundidad para lograr efectivamente controlar el crecimiento penitenciario y eventualmente controlar las cárceles.

- 55 «Mudar la cárcel de Tacumbú, una de las acciones que evalúa el futuro ministro Barchini», *Hoy*, 15 de junio de 2023. Acceso 31/10/2023 <https://www.hoy.com.py/nacionales/mudar-la-carcel-de-tacumbu-una-de-las-acciones-que-evalua-barchini>. «Euclides Acevedo plantea tercerizar las cárceles del país: "Tacumbú hay que quemarlo"», *La Nación*, 26 de febrero de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.lanacion.com.py/politica/2023/02/26/euclides-acevedo-plantea-tercerizar-las-carceles-del-pais-tacumbu-hay-que-quemarlo/>. «Según Euclides hay que "quemar" Tacumbú y tercerizar las cárceles», *ABC Color*, 27 de febrero de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/02/27/segun-euclides-hay-que-quemar-tacumbu-y-tercerizar-las-carceles/>. Tacumbú colapsa por cantidad de internos y disponen su cierre temporal», *Hoy*, 6 de septiembre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.hoy.com.py/nacionales/tacumbu-colapsa-por-cantidad-de-internos-y-disponen-su-cierre-temporal>
- 56 «Ministerio de Justicia urge al Congreso ampliar vigencia de Emergencia Penitenciaria», *Última Hora*, 23 de enero de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.ultimohora.com/ministerio-justicia-urge-al-congreso-ampliar-vigencia-emergencia-penitenciaria-n3044853>
- 57 «Piden traslado de cárcel de CDE», *ABC TV*, 12 de enero de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/tv/abc-noticias/2023/01/12/piden-traslado-de-carcel-de-cde/>. Yerufí Mereles, «Paraguay necesita una cárcel de máxima seguridad», *Judiciales.net*, 26 de mayo de 2023, acceso 31 de octubre de 2023, <https://www.judiciales.net/paraguay-necesita-una-carcel-de-maxima-seguridad/>. «Plantean una seguridad inteligente para la cárcel de Minga Guazú», *ADN Digital*, 16 de septiembre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.adndigital.com.py/plantean-una-seguridad-inteligente-para-la-carcel-de-minga-guazu/>
- 58 Leguizamón, «Con nuevas cárceles... Leguizamón, «A punto de estallar...»
- 59 «Tobilleras electrónicas se implementan esta semana, anuncia ministro», *ABC Color*, 9 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/10/09/tobilleras-electronicas-se-implementan-esta-semana-anuncia-ministro/>
- 60 «Nueva cárcel de Alto Paraná no puede habilitarse por falta de obras complementarias», *Noticias Paraguay*, 24 de enero de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://npy.com.py/2023/01/nueva-carcel-de-alto-parana-no-puede-habilitarse-por-falta-de-obras-complementarias/>. «Justicia busca recursos para equipar nuevas cárceles», *ABC Color*, 21 de diciembre de 2022, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2022/12/21/justicia-busca-recursos-para-equipar-nuevas-carceles/>

El único intento serio de trabajar en los problemas de fondo relacionados al sistema penitenciario fue realizado en el 2019, después de la masacre de San Pedro. En dicha oportunidad se convocó a una Cumbre de poderes del Estado con amplia participación de las máximas autoridades de los tres poderes del Estado y de otros órganos como el Ministerio Público, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y el Ministerio de la Defensa Pública. En esa ocasión se analizaron las causas del hacinamiento, las condiciones de privación de libertad y el avance de las organizaciones criminales. Uno de los resultados de este proceso fue el cambio legislativo del artículo 245 del Código Procesal Penal, buscando disminuir el abuso de la prisión preventiva.

Sin embargo, este proceso duró muy poco y tampoco necesariamente dio los resultados buscados. Ante el cambio de ministro de Justicia, en noviembre de 2018, la cumbre perdió su fuerza y no logró avanzar más sobre los problemas de fondo del sistema.

En línea de lo que se viene sosteniendo desde este espacio, pretender que cerrar Tacumbú y abrir nuevas cárceles, sin establecer un profundo diálogo hacia los problemas de fondo y acciones para enfrentarlos, solo va a seguir agrandando un problema que hoy ya es prácticamente inmanejable y que en unos años puede costar muchas vidas y derechos de personas privadas de libertad.

Podría ser muy interesante el asesoramiento que está buscando el ministro de Justicia en el exterior⁶¹, pero sin el necesario diálogo profundo con los actores del sistema penal, del sistema penitenciario y de la sociedad civil no se logrará avanzar efectivamente.

Se insiste en este espacio, como en el 2021 y 2022, en la necesidad de

un diálogo profundo y franco, que considere las variadas recomendaciones internacionales y nacionales, que analice en profundidad el crecimiento de la población penitenciaria, desarrolle acciones de prevención de hechos punibles, que aborde toda la dimensión del problema con efectiva voluntad política y estricto respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad [puesto que este] es el único camino para reencauzar o reiniciar un proceso de reforma penitenciaria que tiene muy poco de profundidad.⁶²

61 «Brasil asesora a Barchini para retomar el control de Tacumbú y negociar con los grupos criminales», *La Política Online*, 25 de octubre de 2023, acceso el 31 de octubre de 2023, <https://www.lapoliticaonline.com/paraguay/politica-py/ministro-de-justicia-del-brasil-guiara-a-angel-barchini-en-la-tarea-de-retomar-control-de-tacumbu/>

62 Leguizamón, «Con nuevas cárceles...».

Se puede afirmar que la crisis ha estallado y que esperar más alertas o buscar mantener solo el *statu quo* en las cárceles solo tendrás más costos en vidas siendo el Estado paraguayo el mayor responsable de la situación.

RECOMENDACIONES

Por su pertinencia, se insiste con las recomendaciones del año anterior.

- 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 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 . dleguizamon@codehupy.org.py

Deudas y desafíos para un pleno disfrute de los derechos humanos en el entorno digital



La tecnología permea cada día más en la vida de las personas. Sin embargo, tal permeación no está acompañada de un enfoque de derechos humanos que garantice el uso de tecnologías digitales e internet de manera segura. Cerramos un año con desafíos del Estado paraguayo para garantizar un disfrute de los derechos humanos en el entorno en línea. La falta de estudios de impacto de derechos humanos, de una ley de protección de datos personales y de una protección efectiva a víctimas de violencia de género en línea son solo algunos de los grandes problemas a mitigar.

Palabras claves: *privacidad, libertad de expresión, tecnología, protección de datos, economía de plataformas, retención de datos, vigilancia, accesibilidad.*

Maricarmen Sequera y Eduardo Carrillo

TEDIC

Fátima Morínigo

CONSTRUYENDO REALIDADES INCLUSIVAS PARAGUAY (CRI PARAGUAY)

El artículo plantea una mirada panorámica sobre el disfrute de los derechos humanos en el entorno digital. Concretamente, apunta a visibilizar iniciativas públicas y privadas que tienen un impacto negativo en el ejercicio de los derechos humanos en el ámbito físico y virtual. Así también, visibiliza cuestiones preocupantes no mapeadas en versiones anteriores de este informe, como la posible existencia de apagones de internet en el interior del país y la casi nula existencia de estándares laborales en la naciente economía de plataformas del país.

La incorporación de tecnologías que dependen del uso intensivo de datos biométricos para el control de las personas en fronteras y el espacio público, la reintroducción de viejas iniciativas legislativas que buscan utilizar internet para ejercer mayor control sobre la ciudadanía y un evidente esfuerzo del Estado por digitalizar sus procesos son solo algunos de los ejemplos descritos en detalle.

Por otro lado, el artículo visibiliza nuevamente deudas históricas del Estado paraguayo en materia regulatoria, como la ley integral de protección de datos personales y la falta de criterios de accesibilidad que repercuten directamente en los derechos de acceso a la información pública de personas con discapacidad.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

EL DERECHO A LA INTIMIDAD EN INTERNET (PRIVACIDAD)

Con el propósito de lograr una organización efectiva de los diversos desafíos en materia de derechos humanos relacionados principalmente con la privacidad, resulta pertinente utilizar una clasificación que identifique las distintas actividades humanas asociadas a la privacidad. Dentro de cada una de estas categorías se ilustran los conflictos que en el año 2023 se manifiestan como más apremiantes —aunque no son los únicos— y que también impactan en nuestra nación. Además, hoy en día se observa que, gracias a las nuevas tecnologías, estas categorías se entremezclan, lo que permite que una misma herramienta pueda estar relacionada con múltiples aspectos de la privacidad de las personas.

Privacidad de la información o «protección de datos personales»

La influencia de las tecnologías digitales, como internet, se hace patente en el ámbito de la protección de datos personales. En la actualidad, numerosos servicios, tanto de empresas privadas como de entidades gubernamentales, se basan en la recolección y el procesamiento de esta información, lo que conlleva a la creación de perfiles de personas usuarias en los que se organiza esta información y, en ocasiones, se comparte con terceros. El Paraguay sigue sin ley integral de protección de datos personales. Esto constituye un vacío legal significativo. Desde el 2018, bajo el liderazgo de TEDIC¹, y junto con miembros de la Coalición de Protección de Datos Personales de Paraguay², se ha iniciado la discusión en el Congreso Nacional sobre la propuesta legislativa. Durante el 2023, se han llevado a cabo actividades con miembros de las comisiones legislativas, así como con los nuevos legisladores del nuevo periodo parlamentario y funcionarios del Poder Ejecutivo³. Sin ley, toda la información de carácter personal y su tratamiento indiscriminado presenta severos riesgos, pues podría permitir conocer o deducir características de la vida de una persona que ella misma preferiría mantener en reserva o lejos del escrutinio público, como también hacer inferencias erróneas que pueden perjudicarla.

Ley Pyrawebs. Conservación de datos de tráfico

En octubre del 2022 se volvió a presentar en el Congreso Nacional la propuesta legislativa de conservación de datos de tráfico⁴, conocida coloquialmente como Pyrawebs⁵. Esta normativa obliga a los proveedores de internet a almacenar durante 6 meses los metadatos de navegación de todas las personas para la persecución de los hechos punibles como pornografía infantil y otros delitos informáticos.

La provisión de servicios de telecomunicaciones es uno de los ámbitos donde se producen más datos y, gradualmente, más gobiernos obligan a estos proveedores a retenerlos y entregarlos para diversos propósitos. El interés gubernamental radica, principalmente, en que las personas usuarias tienen una relación de dependencia con las empresas de telecomunicaciones y, así,

1 TEDIC – organización de defensa y promoción de los derechos humanos en Internet y la tecnología, <https://www.tedic.org/>

2 Coalición de Protección de Datos Personales de Paraguay, <https://www.datospersonales.org.py/>

3 «Incidencia en el Congreso de la Nación: Nuestro trabajo por una ley integral de datos personales en Paraguay, TEDIC, 28 de julio de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.tedic.org/incidencia-datospersonales/>

4 Proyecto de ley «Que dispone la obligatoriedad de la conservación de datos de tráfico para combatir la pornografía infantil y hechos punibles conexos», «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/126831>

5 «A un año sin #Pyrawebs, esto recién empieza», TEDIC, 3 de junio de 2016, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.tedic.org/a-un-ano-sin-pyrawebs-esto-recien-empieza/>

establecen el tipo de datos a conservar por los operadores, el tiempo de retención y las condiciones, así como los facultados para el acceso a esos datos⁶.

Es fundamental reconocer que la retención de datos constituye una medida que limita y repercute en los derechos a la privacidad y a la libertad de expresión. La retención de datos de tráfico es una medida que involucra la recolección y almacenamiento de información, tales como números de teléfono, duración de llamadas, ubicaciones y direcciones IP. A pesar de su uso en la lucha contra el crimen, esta práctica plantea preocupaciones significativas en cuanto a la invasión de la privacidad y la restricción de la libertad de expresión. El ex Relator especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Expresión, Frank La Rue, ha advertido⁷ sobre la intrusividad y los riesgos de las leyes de retención de datos, que pueden dar lugar a un exceso de vigilancia y violaciones de derechos humanos. Además, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea consideró que una directiva de retención de datos era una seria intrusión en los derechos fundamentales, incluyendo el respeto a la vida privada y la protección de datos personales⁸. En este contexto, es fundamental que el Congreso Nacional analice minuciosamente cualquier propuesta de regulación de la retención de datos, asegurando que cumple con los estándares de legalidad, finalidad imperativa, necesidad, idoneidad, proporcionalidad de la medida en relación con el fin perseguido, autorización judicial y debido proceso.

Le y de registro único de espectadores

La propuesta legislativa de registro nacional de espectadores⁹ estará a cargo del Ministerio del Interior, quien registrará a las personas que ingresen a actividades con más de 2.500 asistentes. El registro incluirá estos datos: nombre y apellido del espectador, documento de identidad, datos de nacimiento, domicilio y fotografía digital. El fin principal es la prevención y erradicación de la violencia dentro de los estadios de fútbol y cualquier otro tipo de deporte. Sin embargo, esta iniciativa pone de relieve la urgente necesidad de contar con una sólida ley de protección de datos personales que regule cómo se recopilan, almacenan y utilizan estos datos. La ausencia de dicha legislación podría exponer a los espectadores a riesgos de privacidad, especialmente si esta información cayera en manos equivocadas o se utilizara de manera indebida. Por lo tanto, urge la promulgación de una ley que

6 Juan Diego Castañeda, «Cuando el Estado "Hackea". Análisis de la legitimidad del uso de herramientas de hacking en Colombia» (Bogotá: Fundación Karisma, 2015), <https://web.karisma.org.co/wp-content/uploads/2015/12/CUANDO-EL-ESTADO-HACKEA-D.pdf>

7 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión*, Frank La Rue, 2013, <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/HRC/23/40&Lang=S>

8 Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *El Tribunal de Justicia declara inválida la Directiva sobre la conservación de datos*, 8 de abril de 2014, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054es.pdf>

9 Proyecto de ley «De prevención, control y erradicación de la violencia en el deporte». «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/128240>

equilibre la necesidad de seguridad con la protección de la privacidad de los ciudadanos y ciudadanas en este contexto.

Registro Único del Estudiante (RUE)

Con el objetivo de poner fin a la comercialización de títulos universitarios, el Ministerio de Educación y Ciencias —encargado de establecer el Registro Único del Estudiante (RUE), que abarca tanto a los alumnos de colegios y escuelas desde el 2016— ampliará a los estudiantes universitarios¹⁰. Esta iniciativa tiene como propósito principal rastrear la formación académica de las personas, incluyendo datos de carácter público, como la institución en la que estudiaron, las asignaturas cursadas, así como información de carácter privado, como calificaciones y registros académicos, entre otros aspectos. No obstante, en ausencia de una sólida legislación de protección de datos personales, este legítimo esfuerzo plantea riesgos significativos en lo que respecta a la privacidad de los estudiantes. Es imperativo abordar estos riesgos mediante una normativa adecuada que salvaguarde los derechos de privacidad de las personas mientras se persigue la erradicación de prácticas académicas fraudulentas.

De la validez digital de los documentos de portación obligatoria

El proyecto de ley se encuentra en la etapa final constitucional de aprobación o veto del Poder Ejecutivo¹¹. La propuesta obliga a que toda persona porte su identidad digital en sus dispositivos para que las fuerzas policiales puedan acceder fácilmente a la identificación de las personas.

De acuerdo con la Policía Nacional, la Ley N.º 222/1993, que regula la estructura organizativa de la institución, le otorga la facultad de «requerir la presentación de documentos de identificación personal cuando la situación lo amerite» (artículo 7). No obstante, según su punto de vista, el Dr. Jorge Vasconcellos piensa que la ciudadanía no tiene la obligación de portar su cédula, ya que las leyes no conceden a los agentes policiales la autoridad para exigirla, sino únicamente para solicitarla¹². Además, sostiene que la identificación se considera un derecho en lugar de una obligación. En otras palabras, la Policía debe desempeñar una función pública y solo puede llevar a cabo aquello que esté expresamente permitido por la normativa, sin actuar de manera discrecional. Debe justificar cualquier interferencia en la vida privada de las personas basándose en circunstancias concretas y respaldadas por una orden de trabajo.

10 «Registro Único del Estudiante abarcará a universitarios lo que dará trazabilidad a su formación» [X], Monumental AM 1080 [@AM_1080], 15 de septiembre de 2023, https://twitter.com/AM_1080/status/1702695043394416937

11 Proyecto de ley «De validez digital de los documentos de portación obligatoria». «Ficha Técnica del Expediente», acceso el 14 de septiembre de 2023, *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/117579>

12 Jorge Rubén Vasconcellos, «El derecho a la identidad y la "obligación" de portar Cédula». <http://www.vasconcellos.com/Opinion/El%20derecho%20a%20la%20identidad.htm>

Es importante destacar también que esta iniciativa pareciera ser parte de un interés del Estado de digitalizar la identidad y en diversos niveles. Concretamente, en marzo de este año, el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional anunció los detalles finales para la implementación del nuevo sistema de documentos electrónicos para la emisión de cédulas de identidad y pasaportes con chip que contendrán identificación biométrica de las personas (fotos + huellas digitales)¹³. En las diversas fuentes públicas consultadas no se identifica la existencia de estudios de impacto de derechos humanos que avalen o justifiquen la adopción de este tipo de identificación. Todavía más, preocupa que el despliegue de este tipo de sistema esté asociado a licitaciones con consorcios extranjeros que involucran a multinacionales extranjeras con enormes intereses económicos para el despliegue de estos sistemas. En el caso paraguayo, la multinacional involucrada en el despliegue del servicio es la empresa francesa Thales¹⁴.

Privacidad corporal: biometría y reconocimiento facial

La biometría se refiere a las características tanto físicas como de comportamiento de las personas, como las huellas dactilares, la voz, el rostro, los patrones de retina e iris, la geometría de la mano, la forma de caminar o incluso los perfiles de ADN. De hecho, cualquier característica, ya sea biológica o relacionada con el comportamiento, puede funcionar como un identificador biométrico, siempre y cuando cumpla con cuatro requisitos fundamentales: la posibilidad de ser recolectada (coleccionabilidad), la presencia en todas las personas (universalidad), la singularidad para cada individuo (unicidad) y la constancia a lo largo del tiempo.

Desde el 2019, TEDIC lidera un litigio estratégico ante el Poder Judicial. Durante este 2023, se realizaron reuniones con miembros de la nueva configuración de la Corte Suprema para solicitar la acción de inconstitucionalidad por la denegación de acceso a la información sobre las adquisiciones, su ubicación, control y transparencia en el uso de esta tecnología. Además, durante este año fueron identificadas más adquisiciones de cámaras de reconocimiento facial en los municipios del interior del país¹⁵.

La ausencia de un marco regulatorio para el tratamiento de datos personales impide que se pueda exigir al Estado la creación de protocolos internos que garanticen el uso, control y transparencia adecuados de dichos datos. Esta

13 «Así serán las nuevas cédulas y pasaportes en Paraguay», *Última Hora*, 9 de marzo de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/asi-seran-las-nuevas-cedulas-y-los-pasaportes-paraguay-n3052148>

14 Sobre Thales Group, ver su sitio web: <https://www.thalesgroup.com/en>

15 «Solicitud #73821. Información sobre cámaras de vigilancia - Senadores», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 17 de agosto de 2023, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/73821>

ausencia expone a un riesgo potencial de fuga de información, similar al incidente ocurrido con la base de datos de la Policía Nacional¹⁶.

Sistema Migratorio Automatizado de Reconocimiento Facial (SMARF)

El SMARF es una reciente tecnología de control migratorio implementada por el gobierno paraguayo desde el 2020. Consiste en un mecanismo automatizado de registro de personas que se desplazan a través de las fronteras basado en el reconocimiento facial. Inicialmente se desplegó en la zona de la Triple Frontera, del lado paraguayo, y luego se trasladó al Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi¹⁷.

Los datos biométricos se constituyen en datos personales de carácter sensible. Por este motivo, cualquier tratamiento de este tipo de datos requiere de un alto estándar de protección. Una investigación realizada por TEDIC—que buscó comprender el diseño y funcionamiento a la fecha del SMARF—arrojó una serie de resultados. Entre los principales hallazgos destaca la falta de evaluaciones de impacto de derechos humanos previo al despliegue de dicho sistema, para identificar de forma temprana posibles riesgos para los derechos humanos en su implementación y prevenirlos de manera acorde. Así también, el SMARF no cuenta con una política de privacidad que clarifique expresamente sobre cómo se recolectan y tratan datos biométricos faciales de las personas que utilizan este sistema¹⁸.

Tobilleras electrónicas

El Decreto N.º 466/2023, que reglamenta la Ley N.º 5863/17 «Que establece la implementación de los dispositivos electrónicos de control» —más conocida como «Ley de tobilleras electrónicas»—, plantea una serie de desafíos y preocupaciones en lo que respecta a la privacidad y protección de los datos personales de las personas que deberán utilizarlas.

Si bien se destaca el esfuerzo de las autoridades por abordar la problemática de la violencia de género, es importante partir de un debate informado que guíe la implementación de políticas públicas con base en la evidencia. En ese sentido, entre los principales temas a resaltar se observa que la regulación

16 «La filtración de datos policiales en Paraguay y una imperante urgencia de respuestas», TEDIC, 4 de octubre de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.tedic.org/la-filtracion-de-datos-policiales-en-paraguay-y-una-imperante-urgencia-de-respuestas/>

17 «Migraciones implementa nueva tecnología biométrica con reconocimiento facial para el control del tránsito vecinal fronterizo en el Puente de la Amistad», Dirección Nacional de Migraciones, 22 de diciembre de 2020, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/migraciones-implementa-nueva-tecnologia-biometrica-con-reconocimiento-facial-para-el-control-del-transito-vecinal-fronterizo>

18 «Lanzamiento de investigación Tecnología y derechos humanos en zonas de frontera», TEDIC, 30 de enero de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.tedic.org/tecnologiaenfronteras/>

no establece un mecanismo claro para informar a las personas usuarias ni en el momento de la instalación de las tobilleras ni durante su uso, acerca de la recopilación de datos personales y su finalidad. TEDIC ha advertido en numerosas ocasiones sobre los riesgos que este tipo de omisiones implican, pudiendo infringir incluso en principios constitucionales fundamentales, como la presunción de inocencia, el debido proceso y el derecho a la privacidad¹⁹. Esto se agrava todavía más en un contexto en el cual las propias víctimas de violencia serán posibles sujetos de uso de este tipo de tecnología, habilitando así posibles escenarios de revictimización ante un manejo incorrecto de sus datos.

En ese sentido, es preocupante que el decreto cite incorrectamente a la Ley N.º 1682/2001 como el marco rector en materia de tratamiento de datos personales, puesto que dicha ley ya fue derogada por la Ley N.º 6534/2020 de «Protección de datos crediticios» y, por ende, no existe.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Falta de información pública en formato accesible

Es preocupante que dar garantía al derecho a la comunicación y el acceso a la información de las personas con discapacidad siga siendo muy poco atendida y priorizada por el Estado paraguayo.

Como un ejemplo importante de esta deuda, en la página web de la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Senadis) se observa el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030²⁰. Sin embargo, al momento de la elaboración del presente artículo, se continuaban esperando respuestas a la consulta hecha al Portal de Acceso a la Información Pública sobre la situación de cumplimiento de los indicadores: 4.3 Estándares de accesibilidad a los servicios de comunicación, 4.7 Información pública en formatos accesibles y 4.8 Implementación de la Ley N.º 4251/10, que oficializa la lengua de señas paraguaya²¹.

Muy a pesar de la existencia de la Observación General N.º 2 del 2014 sobre la accesibilidad (artículo 9)²², es preocupante la carencia de medidas que

19 «Tobilleras Electrónicas: ¿más seguridad o una herramienta para la vigilancia?» TEDIC, 18 de octubre de 2023, acceso el 19 de octubre de 2023, <https://www.tedic.org/tobilleras-electronicas-mas-seguridad-o-una-herramienta-para-la-vigilancia/#sdfotnote1sym>

20 Senadis, *Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030*, acceso el 14 de septiembre de 2023, <https://senadis.gov.py/application/files/3615/7175/1383/planpcd2016.pdf>

21 «Solicitud #74821. Cumplimiento de indicadores del Plan de Acción Nacional por los derechos de las personas con discapacidad 2015-2030», *Portal Unificado de Información Pública*, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/74821>

22 Observación General N.º 2 (2014) Artículo 9: «Accesibilidad», acceso el 14 de septiembre de 2023, <https://www.mre.gov.py/simoreplus/Adjuntos/Informes/CRPD%20N%C2%BA%202.pdf>

permitan asegurar que toda la información pública —desde las vinculadas al acceso a servicios de salud y emergencias, pasando por las de la Policía Nacional hasta las de atención a la violencia— se encuentre disponible en los modos y formatos accesibles, y mucho más alarmante resulta en los casos de las personas ciegas, sordociegas o con discapacidad intelectual.

La lengua de señas paraguaya tiene un reconocimiento legal a través de la Ley N.º 4336 del 3 de junio del 2011²³. Sin embargo, esto no es suficiente para garantizar que en los noticieros informativos existan intérpretes de lengua de señas, dejando a las personas sordas incomunicadas y excluidas de sus sistemas de comunicación, incluso persistiendo una importante resistencia por parte de los medios privados de comunicación y sin ningún tipo de sanción efectiva por parte del Estado.

Si bien el Estado paraguayo cuenta con el servicio del Centro de Relevo²⁴ como un mecanismo que permite dar garantía al derecho, este servicio es deficiente y presenta debilidades importantes vinculadas a la brecha digital entre la capital y las zonas rurales, principalmente por baja conectividad y deficiente acceso a internet. Esta situación limita la calidad del servicio y genera baja cobertura o deficiente calidad. Igualmente, persiste la escasez de recursos humanos con competencias y capacidades para ofrecer un Sistema de Interpretación en Línea (SIEL) pertinente, asequible y acorde a las necesidades de las personas con discapacidad auditiva en todo el país.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN INTERNET

Desinformación en elecciones

Durante las elecciones de este 2023 se observó una importante producción y difusión de información falsa con el fin de manipular al electorado. TEDIC realizó un estudio de este fenómeno en lo digital para colaborar en el abordaje de mitigación que busca el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)²⁵.

La investigación pone bajo el foco el derecho a la libertad de expresión, un derecho fundamental que fomenta la pluralidad de opiniones y un debate público abierto, que protege todo tipo de información e ideas, independientemente de la veracidad o falsedad de su contenido, y que presenta desafíos cuando se emplea para propagar desinformación y noticias falsas duran-

23 «Ficha Técnica de la Ley M.º 4336», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 14 de septiembre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/ley/134488>

24 Funciones del Centro de Relevo, acceso el 14 de septiembre de 2023, <https://centroderlevo.gov.py/>

25 Maricarmen Sequera, *Desinformación. Desafíos en el contexto electoral paraguayo* (Asunción: TEDIC, 2023), <https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2023/06/La-Desinformacion.pdf>

te procesos electorales. Esto puede minar la confianza en la democracia y distorsionar el curso de las elecciones. Por tanto, surge la cuestión de cómo equilibrar la libertad de expresión con la necesidad de protección de la ciudadanía contra la desinformación perjudicial. La libertad de expresión solo podrá restringirse cuando así lo disponga la ley y sea estrictamente necesario y proporcionado para el fin legítimo de respetar los derechos y la reputación de los demás y proteger la seguridad nacional, el orden público o bien la salud o la moral públicas.

En este contexto, es crucial identificar los factores más relevantes que crean un terreno propicio para la desinformación. Estos incluyen aspectos como la neutralidad en internet, los sesgos de confirmación, la violencia digital de género, las cámaras de eco, la regulación insuficiente de la protección de datos personales, los derechos de propiedad intelectual, la ciberseguridad, la presencia de bots y la moderación de contenidos, entre otros.

No es tarea de los legisladores ni de las entidades privadas —como las plataformas de contenido— determinar lo que es considerado como «verdadero» o «falso». El reto consiste en implementar medidas preventivas que se centren en el fomento del pensamiento crítico en las personas, lo que les permitirá analizar y tomar decisiones en un entorno saturado de información en línea. En otras palabras, es esencial la educación sobre cómo construimos nuestros pensamientos y en función de qué evidencia. Esto, para combatir la desinformación y ejercer plenamente nuestros derechos, como es el caso de la libertad de expresión en el entorno digital.

Apagones de internet en la zona norte del país

En 2021, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) llevó a cabo una misión de observación en la zona norte del país²⁶. Entre los numerosos hallazgos de violaciones de derechos humanos por parte de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), la Codehupy documentó posibles cortes de internet²⁷ a través de testimonios de personas en dicha zona.

Con base en dicho mapeo, TEDIC inició un estudio específico para comprender en detalle las experiencias en la zona. Mediante visitas *in situ*, para entrevistar a habitantes de la zona y monitorear la red a través de las plataformas del Open Observatory on Network Interference (OONI)²⁸ y el Internet Outage

26 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), <https://www.codehupy.org.py/mision-de-observacion-sobre-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-la-zona-norte/>

27 Según la campaña #KeepItOn de la organización Access Now, un corte de internet es una interrupción intencionada de internet o de las comunicaciones electrónicas, haciéndolas inaccesibles o efectivamente inutilizables para una población específica o dentro de un lugar, a menudo para ejercer control sobre el flujo de información. Más información en <https://www.accessnow.org/campaign/keepiton/>

28 Open Observatory of Network Interference, <https://ooni.org/>

Detection and Analysis (IODA)²⁹, se lanzó un reporte a mitad de este año que documenta una serie de hallazgos que reflejan una enorme precariedad en diversos grados en esta zona del país, que puede contribuir positivamente a la invisibilización de la existencia de apagones de internet.

Entre los principales hallazgos se puede afirmar que existe un altísimo grado de precariedad en acceso a infraestructura básica, incluido el acceso a internet. Las entrevistas en la zona apuntan a que tal grado de precariedad normaliza la falta de acceso a internet e incide directamente en la conciencia colectiva sobre la importancia de documentar y denunciar cualquier tipo de corte de señal³⁰.

Con respecto de los apagones durante el periodo abarcado por el informe de la Codehupy, no es posible afirmar ni negar un apagón de internet en la zona con base en los datos recolectados. La falta de datos en repositorios internacionales antes del 2022 dificulta un monitoreo técnico sobre lo que ocurrió en la zona en los últimos cinco años. Esto se contrasta con testimonios distintos en la zona, algunos afirmando cierto grado de correlación entre caída de señal e intervenciones de la FTC, y otros señalando la complejidad de siquiera saber cuándo existe una operación en curso³¹.

Violencia digital de género

En el ámbito digital, este fenómeno ha incrementado la identificación de casos de violencia digital y en gran medida está relacionado a que hay más personas en la red reproduciendo y replicando la violencia estructural e histórica de los espacios físicos. Es especialmente notable que, durante las elecciones presidenciales de 2023, las candidatas mujeres hayan sido objeto de violencia digital a través de redes sociales y servicios de mensajería, debido a su perfil público. Esta problemática ha sido documentada tanto en el informe de la Unión Europea³² como en el medio digital El Surtidor³³.

Además, a lo largo de 2023 se ha observado un aumento de la violencia dirigida hacia mujeres periodistas. Esta violencia, arraigada en una historia de discriminación de género, estructural y machista, se manifiesta de manera específica hacia diferentes grupos, adoptando diversas formas de agresión

29 Internet Outage Detection and Analysis (IODA), <https://www.caida.org/projects/ioda/>

30 Eduardo Carrillo *et al.* «¿Apagones de internet en Paraguay? Un estudio exploratorio en la Zona Norte», *TEDIC*, 18 de julio de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.tedic.org/apagones-de-internet-en-paraguay/>

31 *Ibidem.*

32 MOE EU, Informe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, https://www.eeas.europa.eu/eom-paraguay-2023_es?s=410304

33 Juliana Quintana, «La trama de la desinformación de género y el discurso de odio en las elecciones», en *Ruido: El régimen de desinformación en las elecciones 2023 de Paraguay*, primer libro de la serie Infocracia, Jazmín Acuña (ed.). (Asunción: La Precisa, 2023), 177, <https://elsurti.com/wp-content/uploads/2023/08/RUIDO-LaPrecisa-Infocracia-1.pdf>

en función de variables como la edad, clase social, tipo de trabajo, entre otros³⁴.

TEDIC presentó el primer estudio sobre la violencia digital dirigida a mujeres periodistas en Paraguay³⁵. Esta investigación posee un amplio alcance de datos recopilados, que incluyen una encuesta realizada a 107 periodistas, la realización de 5 grupos de enfoque con representantes de Asunción, Ciudad del Este, Encarnación, Villarrica, Coronel Oviedo, con la participación de 64 periodistas mujeres, así como la conducción de 5 entrevistas en profundidad.

Este estudio exploratorio investigó a los distintos agresores que afectan a este grupo de profesionales, identificando a actores como el Estado, grupos al margen de la ley y entidades no estatales en un total de 20 tipos de agresores. Entre los más recurrentes se incluyen fuentes periodísticas, grupos antiderechos, agresores anónimos, y, en menor medida, pero igualmente significativa, la censura impuesta por las plataformas de contenidos digitales.

En cuanto a los tipos de violencia digital, se han identificado 12 categorías específicas de 21 tipos registrados. Estas categorías abarcan amenazas a la integridad física, discurso de odio y deshonra, extorsión, difamación en línea, vigilancia y ciberpatrullaje, *doxing*, acoso, *mobbing*, ataques coordinados, difusión de imágenes íntimas no consentidas y la recepción de materiales sexuales no solicitados.

Entre los casos que se destacan se encuentra el de Mercedes Barriocanal, una periodista que ha sido víctima de violencia digital desde el 2018. En diciembre de 2022 sufrió un ataque coordinado por grupos antiderechos a través de la plataforma de mensajería WhatsApp, recibiendo mensajes de odio y amenazas a su integridad física. Esta acción fue liderada por Juan Vera quien, a través de una forma de violencia digital conocida como *doxing*, facilitó su número de teléfono a grupos de personas para llevar a cabo las amenazas. La periodista emprendió acciones legales contra Juan Vera, y la resolución resultó a su favor, haciendo prevalecer la justicia y la protección de la privacidad de la periodista. No obstante, la desinformación difundida en su contra desde el 2018 impactó directamente en su labor voluntaria con organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos. Las consecuencias de la desinformación suelen ser sutiles y han sido poco estudiadas. Este caso ha puesto de manifiesto la complejidad de este problema y cómo afecta a las mujeres.³⁶

34 Maricarmen Sequera (Coord.), La violencia digital de género a periodistas en Paraguay (Asunción: TEDIC, 2023), <https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2023/10/Violencia-Genero-Periodistas-TEDIC-2023-web-2.pdf>

35 *Ibidem*.

36 Araceli Ramírez, «Desinformación y violencia digital: caso Menchi Barriocanal», TEDIC, 4 de octubre de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.tedic.org/desinformacion-y-violencia-digital-el-caso-de-menchi-barriocanal/>

Siguiendo esta línea, la Relatora Especial de Libertad de Expresión de las Naciones Unidas expresa en su último informe temático que, aunque la desinformación de género afecta negativamente a muchos derechos humanos, los derechos más importantes son los relativos a la expresión, la igualdad de género y la protección frente a la violencia³⁷.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES (DESCA)

Bajos estándares laborales en la economía de plataformas

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define a la economía de plataformas como aquellas actividades económicas intermediadas por una plataforma y a través de la cual las personas trabajadoras o vendedores independientes pueden vender un servicio o un bien a los clientes³⁸.

Tal economía ya es una realidad indiscutible en el Paraguay. TEDIC, en alianza con la red internacional Fairwork³⁹, aplicó la metodología de dicha red al nivel local y realizó una investigación para comprender los estándares laborales vigentes en plataformas digitales de trabajo.

Concretamente, fueron evaluadas seis plataformas de servicios de transporte de pasajeros y de *delivery* en Paraguay: Bolt, Uber, inDriver, MUV, PedidosYa y Monchis. Las puntuaciones generales fueron muy bajas y ponen de manifiesto que aún queda mucho por hacer para garantizar estándares laborales básicos de las personas trabajadoras de plataformas en Paraguay. De las seis plataformas estudiadas, solo dos —MUV y PedidosYa— pudieron obtener puntos. Estas dos plataformas lideran el primer *ranking* de Fairwork en Paraguay con una puntuación de dos y un punto, respectivamente.⁴⁰

Entre los principales hallazgos destacan que ninguna plataforma provee seguridad social a sus personas trabajadoras y que la mayoría no cuenta con una política de discriminación que proteja a mujeres y grupos de la

37 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, «A/78/288: La desinformación de género y sus consecuencias para el derecho a la libertad de expresión», 7 de agosto de 2023, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/a78288-gendered-disinformation-and-its-implications-right-freedom>

38 Dionisio Borda et al., *Desafíos para el trabajo decente: El trabajo en plataformas digitales en Paraguay* (Santiago: OIT, 2021), http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS_831344/lang-es/index.html

39 Fairwork es un proyecto de investigación-acción internacional que evalúa las condiciones de trabajo en la economía de plataforma en más de 30 países. Las plataformas laborales digitales se evalúan en función de cinco principios de trabajo justo: pago justo, condiciones justas, contratos justos, gestión justa y representación justa. Para cada principio, las plataformas pueden obtener hasta dos puntos si hay pruebas suficientes de que las mismas cumplen todos los criterios pertinentes.

40 Eduardo Carrillo et al., *Estándares laborales en la economía de plataformas. Paraguay Puntuaciones 2022* (Fairwork, 2022), <https://fairwork/en/fw/publicaciones/fairwork-paraguay-ratings-2022-labour-standards-in-the-platform-economy/>

diversidad sexual de situaciones de abuso en la interacción diaria con personas a través de las plataformas⁴¹.

Cabe señalar que, posterior al lanzamiento del reporte Fairwork en Paraguay, ha sido presentado en el Congreso el proyecto de ley «Que regula el trabajo en empresas de plataformas digitales de movilidad y reparto a domicilio»⁴². Esta ley sigue la tendencia regional de abordar específicamente el sector de economía de plataformas de transporte de pasajeros y *delivery*. Entre las principales cuestiones a resaltar, la ley busca el reconocimiento del vínculo de dependencia entre las plataformas digitales de trabajo y sus personas trabajadoras. Sin embargo, es necesario generar procesos de articulación con las diversas partes interesadas para llegar a la mejor regulación posible.

Retos y desafíos para el uso de tecnología en el proceso electoral

Tras una histórica jornada electoral con altas tasas de participación ciudadana, el ambiente tuvo un giro abrupto por denuncias de fraude electoral. Los argumentos abarcaban cuestiones como la falta de transparencia en la implementación de las máquinas de votación electrónica e incluso ejemplos específicos de manipulación y la imposibilidad de votar por ciertos candidatos debido a la inexistencia de dicha candidatura en la interfaz digital de las máquinas de votación electrónica.⁴³

Tales cuestionamientos escalaron rápidamente en protestas sin precedentes y denunciando fraude a gran escala. Ya desde 2018 TEDIC viene alertando sobre el riesgo que las máquinas planteaban para garantizar un escrutinio público y fiscalizado, y el alto grado de desconfianza que esto podría generar en un resultado electoral polarizado.⁴⁴

La desconfianza en los resultados electorales de abril último tiene una directa correlación con la falta de auditorías independientes a las máquinas de votación electrónica y la inclusión de más actores en el proceso de socialización de las especificidades técnicas de las máquinas, posibilidad ofrecida por el TSJE solamente a los apoderados técnicos de los partidos políticos.

Por último, lo anterior se conecta con una serie de irregularidades electorales documentadas en la plataforma de denuncia ciudadana El Avizor, desple-

41 *Ibidem*.

42 «Ficha Técnica del Expediente», *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 18 de octubre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/128565>

43 «Ante denuncias de fraude electoral: Más transparencia y participación ciudadana», *TEDIC*, 3 de mayo de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.tedic.org/ante-denuncias-de-fraude-electoral-mas-transparencia-y-participacion-ciudadana/>

44 «Voto electrónico, solucionismo electrónico», *TEDIC*, 25 de abril de 2018, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.tedic.org/voto-electronico-solucionismo-electronico/>

gada entre TEDIC y la organización Alma Cívica. De los más de 130 reportes recolectados en esa plataforma, se evidenció nuevamente la presencia de actores partidarios cercanos a los locales de votación, fuerte presencia del voto asistido por motivos de la utilización de las máquinas de votación electrónica y situaciones de propaganda electoral extemporánea.⁴⁵

CONCLUSIONES

Nuevamente cerramos un año con deudas históricas por parte del Estado paraguayano para garantizar un pleno disfrute de los derechos humanos en el entorno digital. Los esfuerzos de digitalización de políticas públicas no vienen acompañados de estudios de impacto de derechos humanos que garanticen una correcta mitigación de riesgos e incluso ayuden a hacedores de políticas públicas a tomar decisiones basadas en la evidencia para incorporar tecnología en la prestación de servicios públicos.

Por otra parte, a medida que la tecnología avanza, se vuelven más frecuentes las amenazas a la privacidad de los individuos. Así, la necesidad de una regulación efectiva se vuelve aún más apremiante. La inexistencia de un marco legal sólido en materia de protección de datos personales deja a las personas vulnerables a la recopilación y el uso indebido de sus datos personales, sin mecanismos claros de protección o recurso. Es esencial que se promulgue una ley de protección de datos que establezca pautas claras y garantice los derechos fundamentales de privacidad en esta era digital en constante evolución.

Así también, la permeabilidad de la tecnología en todos los aspectos de la vida humana ha venido a complejizar todavía más un escenario electoral que ya cuenta con falencias estructurales. Desinformación y desconfianza en la implementación de máquinas de votación electrónica son solo algunos de los temas que requieren una atención del Estado para asegurar, por sobre todas las cosas, una perspectiva de derechos humanos en cualquier intento de intervención regulatoria y que incluso debe incluir la evaluación de escenarios en los cuales se revierta el uso de tecnología en determinadas fases del proceso electoral, como lo es la emisión del voto. Es crucial evitar escenarios de acusación de fraude y similares a los ocurridos en las elecciones de este año. El TSJE debe permitir auditorías independientes a las máquinas de votación electrónica y por parte de la academia, la comunidad técnica académica y la sociedad civil, a modo de generar mayor confianza sobre el sistema electoral actual.

45 «El Avizor: registramos más de 130 incidentes y altos niveles de impunidad electoral», TEDIC, 29 de mayo de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.tedic.org/informe-final-el-avizor2023/>

También se ha visto un aumento de la violencia digital dirigida hacia mujeres que desempeñan un papel fundamental en la esfera pública, como periodistas, candidatas a cargos públicos y aquellas que ejercen su voz en representación de otras. El Estado debe tomar las medidas efectivas fomentar un ambiente seguro y equitativo que proteja los derechos de estas mujeres.

Y, entre los temas a ser atendidos están el derecho de las personas con discapacidad al acceso de información pública relevante y la economía de plataformas. En el primer caso, la oferta estatal es insuficiente, no hay sanción a quienes no cumplen y falta mayor inversión en la garantía de este derecho. En el segundo caso, falta un abordaje con perspectiva de derechos y un control de las condiciones laborales.

En definitiva, se anticipa un próximo año complejo. Como personas defensoras de derechos humanos, debemos estar atentas a iniciativas que pueden buscar incorporar tecnología en detrimento de los derechos humanos de las personas o, de manera igualmente preocupante, debemos prepararnos para escenarios en los cuales se planteen esfuerzos regulatorios que, si bien pueden tener legitimidad en el problema que buscan solucionar, pueden tener efectos adversos en derechos, como el acceso a la información, privacidad y libertad de expresión, que deben ser resguardados en un contexto de franco deterioro institucional y crecimiento de la influencia de grupos conservadores a escala nacional y regional.

RECOMENDACIONES

- Crear y aprobar de manera urgente una ley de protección integral de datos personales en Paraguay.
- Fortalecer las instituciones del Estado para la prevención de violencia digital de género a través de formación, capacitación y marcos regulatorios robustos, incluyendo el estudio de este fenómeno en el observatorio nacional de violencia del Ministerio de la Mujer.
- Implementar mayor transparencia en la auditoría de las máquinas de votación electrónica.
- Investigar de manera urgente las sospechas de apagones de internet en la zona norte del país, incluyendo el actuar de la FTC en los últimos años para determinar si efectivamente existen o no este tipo de prácticas condenables que silencian a toda una comunidad.

- Impulsar un proceso participativo para una correcta regulación de la creciente economía de plataformas, facilitando mesas de trabajo que incluyan a todas las partes interesadas y que promuevan un enfoque de fomento de la innovación local y, al mismo tiempo que garanticen el cumplimiento de las normas laborales fundamentales.
- Garantizar la accesibilidad de toda la información pública, incluyendo en servicios de salud y emergencias, para las personas con diferentes tipos de discapacidad, otorgando fondos suficientes para el desarrollo, la promoción y el uso de formatos de comunicación accesibles, como el braille, la interpretación para personas sordociegas, la lengua de señas, los formatos de lectura fácil, el lenguaje sencillo, la audiodescripción, la transcripción en video, el subtítulo y los medios de comunicación táctiles, alternativos y aumentativos.
- Garantizar que las páginas web cumplan con criterios de accesibilidad.

Maricarmen Sequera

Codirectora de TEDIC. Abogada, candidata a magíster en Propiedad Intelectual en FLACSO (Argentina). Especialista en Ciberseguridad por la Universidad de León y en Tecnopolítica por la Universidad de Barcelona. Es cofundadora de TEDIC. Realiza investigaciones y publicaciones sobre tecnopolítica, derechos digitales y género.

Contacto: maricarmen@tedic.org

Eduardo Carrillo

Codirector ejecutivo de TEDIC. Relacionista internacional y Máster en administración pública con énfasis en tecnología digital y política por la University College London (UCL). Investigador en políticas públicas de ciencia, tecnología, innovación y digitalización. Interesado en el desarrollo económico y social del Paraguay.

Contacto: eduardo@tedic.org

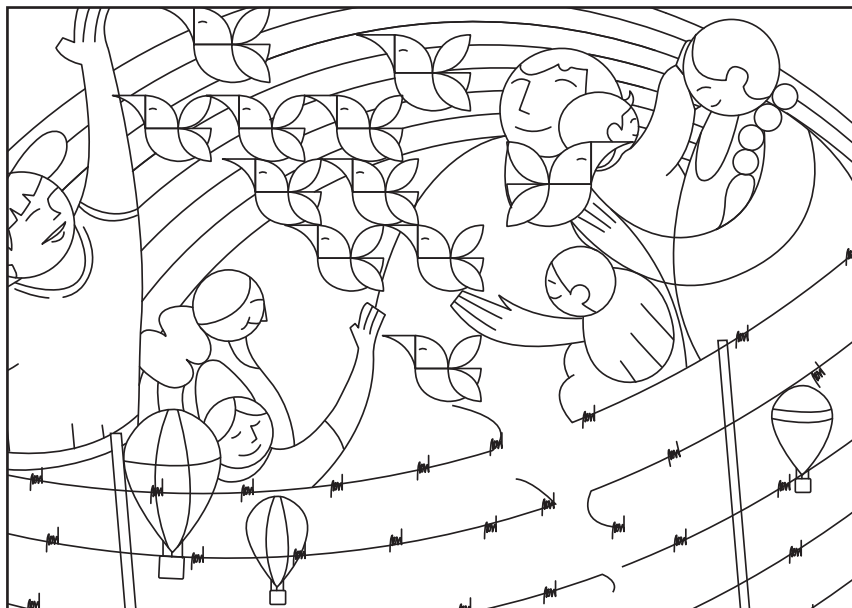
Fátima Morínigo

Educadora de personas con discapacidad y sus familias. Profesora de Educación Escolar Básica. Especialista en Educación Inclusiva, Planificación y Gestión Estratégica y Defensa Internacional de Derechos Humanos. Egresada de la carrera de Letras por la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Dinamizadora de CRI Paraguay (Construyendo Realidades Inclusivas Paraguay), espacio de capacitación e incidencia en derechos humanos e inclusión.

Contacto: fmorinigo1@gmail.com

DERECHO A LA LIBERTAD DE
EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

Serias amenazas y grandes obstáculos en un contexto complejo y preocupante



El derecho a la libertad de expresión e información se desarrolla en un momento histórico en el que se acumula basta legislación y precedentes para protegerla, pero con un contexto mundial, al que Paraguay no escapa, de grandes obstáculos para su aplicación plena para todas las personas sin discriminación.

Palabras claves: *libertad de expresión e información, Paraguay, periodistas, medios.*

Noelia Díaz Esquivel y Flavia Borja Cabral

RED DE MUJERES PERIODISTAS Y COMUNICADORAS DEL PARAGUAY

Rubén Penayo

SOCIEDAD DE COMUNICADORES DEL PARAGUAY

Santiago Ortíz

SINDICATO DE PERIODISTAS DEL PARAGUAY

Si bien el derecho a la libertad de expresión e información es inherente a toda persona y afecta a diversos sectores de diferentes maneras, este artículo se enfoca en la tarea de las y los periodistas, así como los medios de comunicación, en el entendimiento de que son actores clave que trabajan en el procesamiento y la difusión de la información, es decir, la libertad de expresión atraviesa la materia prima que trabajan diariamente y que, en condiciones de democracia debe llegar a la sociedad de forma ecuaníme, plural, sin discriminación y con calidad, más aún, con el momento que vive la desinformación.

En esa línea se ofrece un análisis de la situación del derecho desde el contexto en el que se desarrolla y por qué es necesaria la reflexión y el registro de lo que ocurre con él. Asimismo, se recopilan los principales hechos acontecidos en el periodo de análisis, que permiten inferir las dificultades, los avances y los retrocesos que se viven en torno al derecho a la libertad de expresión e información. A partir de ello, se ofrece una conclusión al respecto y se brindan recomendaciones dirigidas al Estado y otros actores con el fin de que cada persona en Paraguay goce plenamente de esa garantía constitucional.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

El contexto político electoral y la narcopolítica¹ —que atraviesa a los partidos políticos cada vez más ligados a grupos del crimen organizado— son algunos de los elementos claves que forman parte del escenario en el cual se han desenvuelto los medios de prensa y los comunicadores(as) durante este periodo.

La violencia se ha manifestado en amenazas y agresiones en contexto de trabajo, proveniente principalmente de sectores políticos y autoridades públicas. Ha sido una constante también el hostigamiento judicial, con el particular interés en las fuentes de información de los y las periodistas, a pesar de las garantías constitucionales que los protegen.

Por si fuera poco, las y los trabajadores de la prensa han debido enfrentarse a una galopante precarización, soportando cada vez más vulneraciones a sus derechos laborales, apañada por la debilidad o complicidad del Estado.

Por otra parte, ha sido un año particularmente inquietante para las mujeres periodistas que, además del contexto general que afecta a todos los trabajadores y trabajadoras, enfrentan el añadido de desempeñarse en un ambiente laboral violento que las empresas apañan a la vista de las autoridades.

¹ Codehupy, «Ascenso del crimen organizado», en *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (Asunción: Codehupy, 2022), 471-480, <https://ddhh2022.codehupy.org.py/ascenso-del-crimen-organizado/>

Esta situación, sumada a la enorme concentración de medios en pocas manos y el creciente fenómeno de la desinformación, cuya producción también está estrechamente ligada a grupos políticos y de poder, afecta, cada vez más, al derecho a acceder a una información veraz, responsable y ecuánime consagrado en la Constitución, así como el pluralismo informativo, derecho que también consta en la Carta Magna.

CASOS OCURRIDOS EN 2023

LA VIOLENCIA DE GÉNERO ATRAVIESA LA TAREA DE LAS MUJERES EN LA PRENSA

***Doxing*² contra periodista por parte de activista antiderechos**

A fines de 2022, en medio de una campaña electoralista montada sobre la desinformación respecto a un acuerdo del gobierno paraguayo y la Unión Europea, la periodista Mercedes «Menchi» Barriocanal resultó víctima de *doxing*, por parte de Juan Vera Ibarra, conocido activista del sector autodenominado «provida», que difundió su número de celular en redes sociales y de servicios de mensajería instantánea como WhatsApp, instando a terceros a agredirla por esa vía.

La periodista recibió cientos de mensajes que contenían insultos y hasta amenazas contra su integridad física y la de su familia, por lo que solicitó un amparo en el marco de la Ley N.º 5777 «de Protección Integral a la Mujer contra toda forma de Violencia». En consecuencia, el juez de Paz Gustavo Villalba Báez ordenó la prohibición de cometer violencia psicológica, telemática y todo tipo de maltrato contra la periodista, la difusión de sus datos personales y de sus familiares.

En cuanto a Vera Ibarra, Menchi lo querelló por lesión de la intimidad, previsto en el artículo 143 del Código Penal paraguayo. En mayo de 2023, en el marco de un juicio oral y público, fue declarado culpable por la jueza Mesalina Fernández, quien le aplicó 180 días multa, equivalente a de más de Gs. 52 millones.

Acoso sexual y coacción en el grupo Albavisión

En la edición anterior se daba cuenta del «caso Albavisión», un entramado que nace de denuncias por presunto acoso y coacción sexual contra trabajadoras de prensa por parte de un gerente del canal y que desembocó en una

2 *Doxing* es la práctica de investigar y recopilar información de una persona o un grupo de personas, con el objetivo de divulgar sus datos para violar su privacidad, intimidarlos o dañar su reputación.

serie de actos de persecución que fueron denunciados públicamente y ante el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Actualmente, el exgerente denunciado, Carlos Granada, cuenta con libertad ambulatoria, entretanto la Fiscalía pidió que el caso se eleve a juicio oral y público en septiembre. Sin embargo, mediante acciones judiciales del abogado de Granada, ha logrado evitar el inicio del juicio hasta el cierre de esta edición. La Fiscalía sostiene que Granada utilizó su posición de jerarquía e influencia sobre las trabajadoras para cometer los hechos punibles. De resultar culpable, Granada se expone a una condena de pena privativa de libertad de hasta 15 años.

En cuanto a las ramificaciones que tomó el caso, la periodista **Angie Prieto**, denunciada por Marcelo Fleitas, otro gerente del grupo mediático, por supuesta difamación, calumnia e injuria, enfrentará el desarrollo del juicio oral y público por ese caso a partir del 22 de noviembre de 2023. Los abogados Juan Sosa Bareiro y Marcos Duarte, representantes de Angie Prieto, afirman que la querrela de Fleitas es una estrategia jurídica, ya que pretenden, con una eventual condena por difamación, justificar el despido de Angie, quien contaba con estabilidad laboral. De hecho, Prieto demandó a dos de las empresas del grupo por despido injustificado.

Por su parte, la periodista **Lorena Romero** presentó una demanda por retiro justificado, ya que cuando logró denunciar a Carlos Granada, empezó a ser objeto de acoso laboral, que se manifestaba en cambios de horario o traslados de área arbitrarios, descuentos compulsivos, multas y hasta suspensión por supuestas faltas sin sumarios ni advertencias previas. Actualmente su caso está a cargo del juez Jorge Barboza, a la espera de la resolución de una acción jurídica dilatoria bajo una supuesta excepción de prescripción en contra del juicio.

Denuncia de acoso sexual y maltrato en programa televisivo

En marzo, Sara Dihl, expanelista del programa de televisión «El Repasador», denunció a dos conductores del programa y figuras del medio, Julián Crocco y Eduardo Dios Kostianovsky, por acoso sexual y maltrato laboral³.

Según relató en sus redes sociales, se vio obligada a soportar durante dos años esas y otras situaciones para no perder su trabajo en plena pandemia por COVID-19, contexto en el cual cientos de periodistas y presentadores(as) de medios estaban siendo despedidos, sin embargo, terminó renunciando a su trabajo en el canal que es propiedad de la familia de Horacio Cartes.

3 «Sara Dihl y su denuncia de acoso contra Crocco y Pipó Dios: "No soy la única"», ABC Color, 29 de marzo de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/03/29/sara-dihl-sobre-acoso-contra-crocco-y-pipo-dios-no-soy-la-unica/>

Periodistas de Encarnación denuncian violencia telemática

En mayo de 2023, las periodistas Iris Almada y Zunilda Báez denunciaron haber sido víctimas de agresiones verbales vía audio por parte del activista del partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) Zacarías Meza.

La Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras se solidarizó con las colegas, pronunciándose en defensa de la libertad de expresión y de los derechos de las mujeres y rechazando las violencias en cualquiera de sus formas⁴.

VIOLENCIA EXTREMA, AMENAZAS Y MIGRACIÓN FORZADA

CASO ALEX ÁLVAREZ. El 14 de febrero de 2023 fue asesinado Alex Álvarez, comunicador de Radio Urunday, de la ciudad de Pedro Juan Caballero, del departamento de Amambay. De esta forma, se convirtió en el vigésimo primer comunicador víctima de la violencia en Paraguay. El asesinato se dio menos de seis meses después de que en la misma ciudad fuese asesinado el periodista Humberto Coronel. Al igual que en el caso de Coronel, no se ha garantizado la protección del trabajador por parte del Estado, a pesar de estar en una zona catalogada como «zona silenciada» por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁵.

CASO VICENTE GODOY. Este comunicador de la ciudad de Horqueta, departamento de Concepción, fue amenazado de muerte tras realizar denuncias sobre presuntos hechos de corrupción que salpican al exintendente de Horqueta, Jorge Emiliano Urbieta, y su hermano, el diputado Arturo Urbieta, ambos de la Asociación Nacional Republicana (ANR). El periodista radial venía informando sobre el tema desde el año 2021, a través de su medio Horqueta Digital. El 19 de mayo del corriente año, Godoy realizó una denuncia ante la Fiscalía zonal II de Horqueta, a cargo del fiscal Pablo Zárate, por las amenazas recibidas, pero la asistente fiscal le informó que su caso no podría ser llevado por el Ministerio Público, pues supuestamente es un hecho de acción penal privada, por lo que requeriría querrela. La Sociedad de Comunicadores del Paraguay⁶, como integrante de la Mesa para la Seguridad de Periodistas, hizo un llamado al fiscal general del Estado, Emiliano Rolón, para que tome cartas en el asunto y evitar un nuevo asesinato de un periodista en Paraguay.

4 «Iris y Zunilda: ¡Plena solidaridad, compañeros!» [Instagram], Red de Periodistas y Comunicadoras del Paraguay, [@rmpcpy], <https://acortar.link/ooMeRo>

5 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), https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/zonas_silenciadas_esp.pdf

6 «LA SCP repudia la ineficacia del Ministerio Público, que deriva en la huida de un comunicador del país», *Codehupy*, 18 de octubre de 2023, <https://www.codehupy.org.py/la-scp-repudia-la-ineficacia-del-ministerio-publico-que-deriva-en-la-huida-de-un-comunicador-del-pais/>

Finalmente, la denuncia fue ingresada bajo la carátula «Innominados sobre coacción». El comunicador debió abandonar el país, convirtiéndose en un nuevo caso de migración forzada. El Estado no activó de manera diligente los mecanismos de protección al colega, dejándolo en abandono que lo llevó a tomar la drástica decisión de refugiarse en otro país.

CASO ANÍBAL GÓMEZ CABALLERO. Este periodista en la ciudad de Pedro Juan Caballero, departamento de Amambay, fue amenazado por el concejal Ignacio Cantero, a quien había cuestionado por supuestamente haberse aprovechado de su cargo para obtener beneficios irregulares. La amenaza se dio mediante un llamado telefónico del propio concejal al periodista, según la denuncia.

ELECCIONES: INCAPACIDAD ESTATAL ANTE VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS

El entonces candidato presidencial Efraín Alegre intentó excluir a los colegas del Grupo Nación de la cobertura de sus actividades electorales, negándoles las acreditaciones⁷. Por otro lado, en el día de las elecciones, guardias del ex-presidente Horacio Cartes actuaron con violencia contra comunicadores(as) que intentaban cubrir el sufragio del político colorado⁸, actual presidente del partido de gobierno.

Se sumaron las protestas poselectorales⁹, durante las cuales seguidores del excandidato presidencial Paraguay Cubas violentaron a comunicadores(as) que estaban trabajando. Al menos 10 trabajadores(as) de la prensa resultaron víctimas de amenazas, hostigamientos, sustracción de equipos y golpes, tanto en la capital como en el interior del país. El Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) y la Mesa de Seguridad para Periodistas denunció esto ante el Ministerio Público¹⁰, pero la causa permanece abierta, sin respuesta. Quedó nuevamente plasmada la falta de políticas de protección y la carencia de formación de los agentes de la policía y el Ministerio Público, respecto de cómo actuar en estos casos para proteger a comunicadores y comunicadoras.

7 «Rechazamos exclusión a colegas del Grupo Nación» [Facebook], Sindicato de Periodistas del Paraguay, 19 de abril de 2023, <https://acortar.link/s2awCw>

8 «Guardias de Cartes con violencia impiden trabajo de la prensa» [Facebook], Sindicato de Periodistas del Paraguay, 30 de abril de 2023, <https://acortar.link/eMD6c>

9 «La Comisión Directiva del Sindicato de Periodistas del Paraguay repudia los hechos de violencia...» [Facebook], Sindicato de Periodistas del Paraguay, 2 de mayo de 2023, <https://acortar.link/N9qfTX>

10 «Denuncia ante agresiones y ataques a periodistas y medios», Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay, 5 de mayo de 2023, <https://seguridadperiodistas.org.py/denuncia-ante-agresiones-y-ataques-a-periodistas-y-medios/>

CONTRA LA TRANSPARENCIA: NIEGAN INFORMACIÓN PÚBLICA RELEVANTE PARA LA VIDA EN DEMOCRACIA

Demanda contra la Itaipú Binacional

La Sociedad de Comunicadores del Paraguay (SCP), en seguimiento de uno de sus ejes de trabajo, se vio en la necesidad de recurrir a la CIDH, luego de haber agotado las instancias judiciales en Paraguay respecto de dos pedidos de acceso a la información pública —derecho establecido en la Constitución— presentados en 2021 a la Itaipú Binacional.

La SCP había solicitado información sobre reuniones, las órdenes del día de cada una de ellas, así como la posición y sentido del voto de cada consejero en relación con los temas tratados.

Si bien la SCP había ganado en primera instancia a nivel local, perdió en segunda instancia y la Corte Suprema rechazó *in limini litis* una acción de inconstitucionalidad. Así, en mayo de 2022 se llegó a la CIDH, desde donde en agosto de este año enviaron a la Cancillería un pedido para que se expida al respecto. Es decir, que presente sus descargos, en un plazo de tres meses, con la posibilidad de una extensión a un mes más, con lo que en diciembre del 2023 se cumple el plazo. En caso de que no haya respuesta, el caso avanzará y el Estado se expone a nuevas sanciones internacionales.

Demanda contra el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)

En mayo, la SCP solicitó al TSJE un pedido de información —conforme lo establece la Ley N.º 5282/2014— para acceder a la información contenida en los sobres número 4 de todas las circunscripciones electorales del país, de cada mesa de cada uno de los locales de votación, con al menos una máquina para poder leer la información, dado que la misma se encuentra encriptada. También se requirió conocer el lugar de resguardo de dichos documentos y toda la información documentada vinculada al modo en que se han sido manejando estos sobres.

Del mismo modo, fueron solicitadas todas las acciones documentadas por parte del TSJE ligadas a las investigaciones sobre el incendio que, en septiembre del año 2022, provocó que cerca de 7.800 urnas electrónicas electorales se quemaran en el mismo predio de la institución.

Sobre lo primero, el TSJE negó la información y, en su respuesta, en esencia, señaló a la organización que ya había resuelto anteriormente, ante otros pedidos —aunque vinculados al escrutinio— con cotejo de las actas con el contenido de los sobres ⁴¹, entretanto que, sobre la información relacionada

11 «TSJE decide no abrir sobre N° 4 de las elecciones generales», *Unicanal*, 11 de mayo de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://unicanal.com.py/politica/tsje-decide-no-abrir-sobre-n-4-de-las-elecciones-generales/>

al incendio, indicó que cuando termine el proceso de investigación penal llevado adelante en el Ministerio Público se podrá obtener la información.

Así las cosas, en agosto, la Sociedad de Comunicadores del Paraguay presentó un amparo de acceso a la información pública, con el patrocinio de abogados de la Codehupy, y la jueza Alice González Delorenzi, del Juzgado de 1.º Turno de la Niñez y Adolescencia, intimó al TSJE «para que presente un informe pormenorizado y circunstanciado acerca de lo requerido en la acción instaurada». El TSJE respondió al Juzgado ratificándose en todos sus términos y profundizando en algunos aspectos.

Días después, la misma jueza rechazó el amparo de la SCP. Al cierre de este informe, el siguiente procedimiento de la SCP, con patrocinio de la Codehupy, fue la apelación correspondiente, ante lo cual el Tribunal de Apelación de la Niñez y Adolescencia, 1.ª Sala, que también rechazó, por unanimidad, la petición¹², estableciendo costas para la parte perdedora, con lo cual se ha recurrido a una acción de inconstitucionalidad, ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CS).

INSTRUMENTALIZACIÓN DE INSTITUCIONES DEL ESTADO PARA EL HOSTIGAMIENTO JUDICIAL Y LA CENSURA

Intendenta contra periodista de Villarrica

Según denunció el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), Mabel Portillo, periodista del medio GuairaPress de Villarrica, departamento de Guairá, es objeto de hostigamiento judicial por parte de Gloria Duarte, intendenta del distrito de Yataity del mismo departamento, luego de que la periodista publicase datos sobre una presunta malversación de fondos en el municipio¹³.

Portillo había publicado información sobre una presunta malversación de fondos relacionada con la construcción de un muro de contención en la ciudad de Yataity, el cual quedó destruido tras las intensas lluvias.

En consecuencia, el 7 de febrero la intendenta denunció a la periodista por violencia contra la mujer, en el marco de la Ley N.º 5777, puesto que, según la jefa comunal, la publicación constituyó violencia psicológica. El Juzgado emitió un fallo a favor de la intendenta y esto derivó en un hecho de censura contra la periodista quien, según la decisión de la magistrada, ni siquiera

12 Corte Suprema de Justicia, Juicio: «Beatriz Pompa Vda. De Ocampos y Fernando D. Moreno F. c/Tribunal Superior de Justicia Electoral s/ Amparo», <https://www.pj.gov.py/descargas/transparencia/ID204-F1-6523dd925b8c4-s-d-n-468-de-fecha-31-de-agosto-de-2023.pdf>

13 «Sindicato de Periodistas denuncia acoso judicial contra periodista de GuairaPress», *Oviedo Press*, 4 de septiembre de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://oviedopress.com/sindicato-de-periodistas-denuncia-acoso-judicial-contra-periodista-de-guairapress/>

puede hacer llamadas a la jefa comunal, acto que constituye una de las tareas básicas de cualquier periodista¹⁴.

En agosto, Duarte presentó una nueva denuncia contra la periodista por supuestos hechos de coacción y resistencia acontecidos en el marco de manifestaciones ciudadanas contra la autoridad municipal a causa de malos manejos administrativos. Portillo se encontraba en el lugar de la manifestación realizando la cobertura del hecho.

En octubre, el fiscal Martín Escalada imputó a la periodista Mabel Portillo Vázquez, por presuntamente utilizar «lenguaje no verbal» (hacer señas) para instigar a los manifestantes que protestaban contra los presuntos manejos irregulares de la comuna.

Oficios a los diarios Última Hora y ABC Color

En el marco de una denuncia promovida por Horacio Cartes, los fiscales Aldo Cantero, Rodrigo Estigarribia y Daniela Benítez solicitaron formalmente a los diarios Última Hora y ABC Color datos de las(os) periodistas encargados de la redacción de artículos que salpican a Horacio Cartes, sus empresas y aliados¹⁵. En el documento, la Fiscalía intimó a los medios a entregar la información en 48 horas.

La solicitud fue ampliamente rechazada por los gremios de prensa, mientras que especialistas en la materia señalaron que esta práctica tiene como fin indagar las fuentes de las o los reporteros involucrados. No sería la primera vez que se observa la instrumentalización de estamentos del Estado para violar garantías constitucionales como la reserva de la fuente.

El propio abogado de Cartes, Pedro Ovelar, fue fiscal en el pasado y en conjunto con otros colegas suyos habían llamado a un periodista de Última Hora a declarar¹⁶. Por otra parte, durante el gobierno de Horacio Cartes (2013-2018), dos fiscalas llamaron a declarar a una periodista de ABC Color que reveló uno de los mayores escándalos de corrupción en el Poder Judicial y que afectaba a uno de los principales aliados políticos de Cartes en ese momento.

14 «Periodista califica de censura la orden judicial en su contra», *Última Hora*, 8 de febrero de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/periodista-califica-censura-la-orden-judicial-su-contra-n3047879>

15 «Fiscales envían a ÚH un oficio con sesgo de amedrentamiento», *Última Hora*, 24 de agosto de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/fiscales-envian-a-uh-un-oficio-con-sesgo-de-amedrentamiento>. «Pésima señal: fiscales piden datos de periodistas que hicieron información», *ABC Color*, 24 de agosto de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023.

16 Miguel H. López, «Intereses que atentan contra el derecho a la información», en *Derechos Humanos en Paraguay 2002* (Asunción: Codehupy, 2002), <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cde/20120928033309/expresion2002.pdf>

Condenados por supuesta difamación

El 18 de noviembre de 2022, el periodista Juan Carlos Lezcano y Natalia Zuccolillo, directora del diario ABC Color, fueron condenados por difamación contra Marta González, exviceministra de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) durante la presidencia de Horacio Cartes. Según el juez Wilfrido Peralta, en una publicación periodística ambos afectaron la honra y el prestigio de la querellante.

Lezcano fue condenado a pagar una multa de Gs. 6.000.000, mientras que a Zuccolillo se le impuso una multa de Gs. 87 millones (aproximadamente USD 12.500). Asimismo, se sumó a un pago de compensación a la querellante por Gs. 400 millones (unos USD 57.000), una vez que la sentencia quede firme y ejecutoriada.

LA ESTABILIDAD LABORAL SE DILUYE: DESPIDOS MASIVOS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En lo que va del año, más de 20 trabajadores y trabajadoras de prensa fueron despedidos del grupo Nación Media, Popular, La Nación y Crónica, en el marco de una supuesta «reestructuración».

El Sindicato de Periodistas del Paraguay denunció que la patronal, haciendo uso abusivo de la norma, profundiza la práctica nefasta de despedir de forma injustificada a trabajadores(as) que se acercan a la antigüedad de 10 años, violentando su derecho a alcanzar la estabilidad laboral y su derecho al trabajo.

El SPP señaló que algunos trabajadores fueron recontratados posteriormente a su despido, evidenciando que en la práctica buscan terminar con la estabilidad laboral, un derecho establecido por el Código del Trabajo en Paraguay¹⁷.

Despidos masivos en radio de Villarrica

En el mes de septiembre de 2023, Radio República FM de Villarrica, propiedad de Humberto Unger, desvinculó a 7 trabajadores de prensa. Tres despedidos y cuatro obligados a renunciar con presiones y medidas arbitrarias, como cambios unilaterales de funciones y horarios.

17 «Paraguay. Sindicato de Periodistas repudió despidos en Nación Media», Resumen Latinoamericano, 31 de mayo de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.resumenlatinoamericano.org/2023/05/31/paraguay-sindicato-de-periodistas-repudio-despidos-en-nacion-media/>

Persecución a radio comunitaria indígena del Chaco

La persecución contra los medios comunitarios, particularmente contra aquellos que no responden a sectores del poder político de turno, como ocurrió recientemente con la emisora indígena Nueva Jerusalén 88.1 FM de la comunidad Pesempo'o de Loma Plata (Boquerón)¹⁸.

Contrato colectivo en Extra

Luego de años de resistencia y denegación de derechos, en julio los y las trabajadoras del diario Extra (propiedad del Grupo A. J. Vierci) fueron incorporados a los beneficios del Contrato Colectivo de Trabajo vigente entre el Sindicato de Periodistas del Paraguay y la Editorial El País desde hace más de 20 años.

JUSTICIA PARA SANTIAGO LEGUIZAMÓN

El 16 de diciembre de 2022 la Corte Interamericana de Derechos Humanos notificó acerca de la sentencia en el caso Santiago Leguizamón¹⁹ contra el Estado paraguayo, declarándolo responsable por el asesinato del periodista. «En concepto de indemnización, el Estado deberá pagar más de USD 200 mil a la familia Leguizamón, por ingresos no recibidos, erogaciones en búsqueda de la justicia y compensación por daño inmaterial»²⁰.

Igualmente, se dispuso el desembolso de USD 15.000 para la Codehupy. Además de eso, el Estado tiene la obligación de llevar a cabo un «acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, reinstalando también el premio nacional para periodistas “Santiago Leguizamón”, que deberá otorgarse de manera anual por al menos cinco años»²¹.

18 «Conatel sin consulta previa incauta equipos de radio indígena», *Tierraviva*, 31 de mayo de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://acortar.link/ULeh71>

19 «Santiago Leguizamón fue el primer trabajador de prensa asesinado en la era democrática, el 26 de abril de 1991, coincidentemente en el día en que se celebra en Paraguay el Día del Periodista. El crimen ocurrió en la ciudad fronteriza de Pedro Juan Caballero, en el departamento de Amambay». Silde Oporto, «Libertad o balas: 20 periodistas silenciados en Paraguay en 30 años», *La Nación*, 11 de septiembre de 2022, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.lanacion.com.py/politica/2022/09/11/libertad-o-balas-20-periodistas-silenciados-en-paraguay-en-30-anos/>

20 «Corte Interamericana condena al Estado paraguayo por el caso Santiago Leguizamón», *La Nación*, 16 de diciembre de 2022, acceso el 23 de noviembre de 2023,

21 *Ibidem*.

PRIMERA SENTENCIA POR ATAQUE A LA LIBERTAD DE PRENSA

El 8 de agosto de 2023, Alejandro Castro García, un ciudadano español, fue condenado a 2 años de prisión, además de abonar una buena suma de dinero al cuerpo de bomberos y a una humilde escuela del Guairá, tras haber quedado probado que coaccionó al periodista, Pablo Gastón Ortíz, en la ciudad de Villarrica.

García envió un audio a otra persona donde hablaba de la amenaza. «Ya ordené matar a Pablo. Ya pagué G. 7 millones para que le hagan un susto bueno si no retira la demanda en una semana»²², se escucha decir en el material que se hizo público, tras las publicaciones del periodista que guardaban relación con sus antecedentes en España. Este sería el primer caso de un amedrentamiento a la libertad de prensa que llega a juicio oral.

LEGISLADOR DENUNCIADO POR VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y AMEDRENTAMIENTO A PERIODISTAS

El 4 de octubre, las periodistas Sara Moreno y Rocío Pereira Da Costa fueron agredidas verbalmente por el diputado del movimiento Honor Colorado, Yamil Esgaib. Ambas situaciones se desarrollaron en el marco de sus tareas para recolectar información, luego de que el legislador amenazara con golpear a la senadora Celeste Amarilla y con acosar a la diputada Johanna Ortega, hechos que fueron denunciados públicamente por las propias afectadas²³. Asimismo, la diputada Rocío Vallejos denunció haber sido víctima de amenazas por parte del mismo legislador. Como consecuencia de las agresiones perpetradas por Esgaib, la propia Cámara Baja decidió suspenderlo, sin goce de sueldo, por el lapso de 30 días.

La Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay difundió un comunicado exigiendo que la Asociación Nacional Republicana sancione hechos de violencia política como estos.

22 «Divulgan audio donde supuesto empresario dice que mandó matar a periodista y fiscal», *Última Hora*, 13 de septiembre de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/divulgan-audio-donde-supuesto-empresario-dice-que-mando-matar-periodista-y-fiscal-a-n3023251>

23 «Yamil Esgaib, el polémico diputado colorado al que le gusta amenazar», *Última Hora*, 4 de octubre de 2023, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/yamil-esgaib-el-polemico-diputado-colorado-que-le-gusta-amenazar>

CASO MAXIMILIANO MANZONI²⁴

En septiembre, el senador Patrick Kemper realizó ataques verbales en contra del periodista Maximiliano Manzoni, en el marco del debate relacionado al proyecto de ley de mercados de carbono. Kemper exigió saber cuáles son «los intereses de Manzoni y las corporaciones que defiende», deslizado la idea de que el periodista no realiza un trabajo ecuaníme o responde a personas, empresas o determinados intereses.

El Sindicato de Periodistas del Paraguay expresó que Kemper, como autoridad pública, debe ser capaz de tolerar las opiniones distintas a la suya, más aún cuando se trata de un trabajo periodístico que expresa un punto de vista sobre un tema que resulta de interés público. Además, afirmaron que los señalamientos y ataques contra periodistas no hacen más que deteriorar la calidad de la democracia y lesionar las posibilidades de un debate público saludable.

CONCLUSIONES

El complejo panorama en el que nos encontramos nos muestra que el derecho a la libertad de expresión y el ejercicio libre del periodismo se encuentra bajo serias amenazas en el país. Si bien existen puntos positivos, son insuficientes para considerar que estos derechos gozan de buena salud en el Paraguay actual.

Las escasas políticas públicas que apuntan a la protección de la seguridad de las y los periodistas no son correctamente aplicadas por los órganos estatales, aun existiendo una sentencia internacional que obliga al Estado a avanzar en este sentido²⁵. Durante el presente periodo no se dieron avances significativos. En abril del corriente año fue presentada al Senado la propuesta de Ley de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos, que ha tenido tratamiento en el pleno tras la asunción de la nueva legislatura y ni siquiera fue abordada en las Comisiones a las que fue girada. La Mesa de Seguridad para Periodistas continúa funcionando sin presupuesto y sin una herramienta normativa que regule su funcionamiento y delimite sus acciones.

Como queda claro en el presente recuento, tanto la Policía Nacional, el Ministerio Público, como el Poder Judicial requieren seguir capacitando a sus funcionarios en la correcta aplicación de las normativas vigentes en materia

24 «El Sindicato de Periodistas del Paraguay explica los ataques...» [Instagram], Sindicato de Periodistas del Paraguay [@periodistasespionaje], 29 de septiembre de 2023, <https://www.instagram.com/p/Cxb7hBrMjtz/?next=%2Ftbheather%2Ftagged%2F&hl=hi>

25 Comunicado del Sindicato de Periodistas del Paraguay y Codehupy, <https://acortar.link/CQHqKX> |

de protección del derecho a la libertad de expresión y, particularmente, a la protección de la seguridad de las y los periodistas.

Igualmente urgentes son las normativas que garanticen el derecho al trabajo en condiciones dignas, y que promuevan la negociación colectiva para hacer frente a las nuevas realidades en el mundo del trabajo, sin que las mismas representen un deterioro en los derechos de las y los trabajadores. Así también, es fundamental la promoción de las políticas públicas que promuevan la pluralidad de voces en el ámbito de los medios de comunicación y el acceso a información veraz y responsable por parte de la ciudadanía.

En un comunicado por el Día del y la Periodista, el 26 de abril de 2023, el SPP realizaba un llamado

a un compromiso con la plena vigencia de la libertad de expresión, la tolerancia y la pluralidad. Este compromiso no sólo debe apuntar a evitar los ataques hacia la prensa, que lamentablemente se dieron en este periodo electoral, sino también debe basarse en el impulso a políticas públicas que permitan mayor pluralidad de voces, mejores condiciones de trabajo para los trabajadores de la prensa y garantías de seguridad para el ejercicio del periodismo.

Ante un panorama preocupante que pone en riesgo la vigencia de la libertad de expresión y, por ende, de la propia democracia, este compromiso resulta imperativo, a fin de salvaguardar los pilares de la convivencia democrática en el país.

RECOMENDACIONES

- Aprobar una Ley de Seguridad de Periodistas que permita establecer políticas de protección adecuadas.
- 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.

- Impulsar, a través de las diferentes instituciones, el cumplimiento efectivo de la Ley N.º 5777/2016.
- 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

Periodista y defensora de derechos humanos. Su trabajo recoge historias sociales con enfoque de derecho. Mtr. en Ciencias de la Comunicación por la UNA, especializada en Políticas Sociales el ISEHF. Activista feminista, exsecretaria 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

Flavia Borja

Comunicadora, defensora de derechos humanos. Exsecretaria de Derechos Humanos y Género del Sindicato de Periodistas del Paraguay. Integrante de la Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay.

Contacto: flaviaborjac@gmail.com

Rubén Penayo Almada

Secretario general de la Sociedad de Comunicadores del Paraguay. Es doctor en Derecho Público, Mgt. en Comunicación Política y Lic. en Ciencias de la Comunicación. Asesor en Comunicación Institucional y ex-Dirección General de Informaciones de la Presidencia de la República.

Contacto: rubenpenayo@gmail.com

Santiago Ortíz

Comunicador, defensor de derechos humanos, actual secretario general del Sindicato de Periodistas del Paraguay.

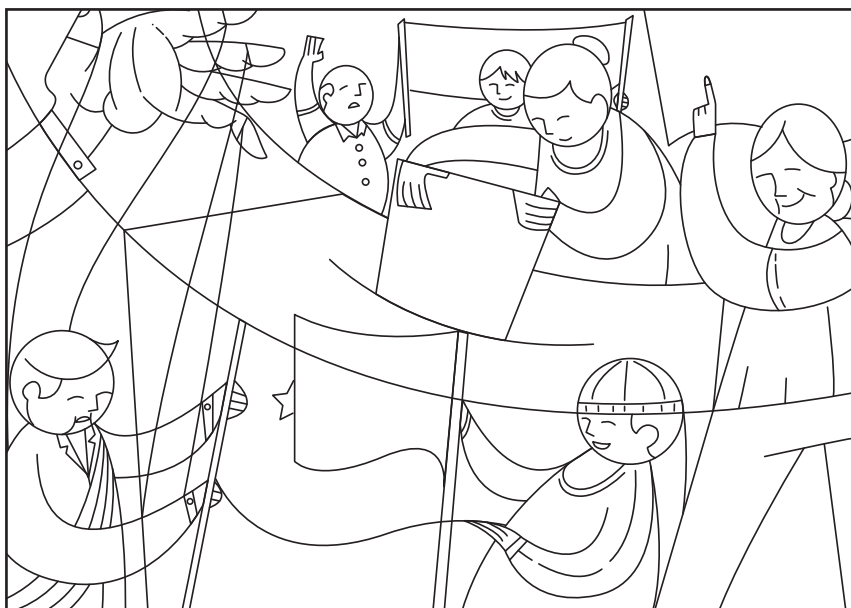
Contacto: sortiz@gmail.com

CAPÍTULO 4

DERECHOS POLÍTICOS



Debilidades legales y falencias institucionales siguen alimentando irregularidades en el proceso electoral



Con la realización de los comicios generales y departamentales el 30 de abril de 2023, ha tenido lugar un nuevo proceso electoral en el que nuevamente han quedado en evidencia varias debilidades de la normativa electoral, ciertos errores en la gestión del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), así como acciones de partidos políticos que son insuficientes para contribuir a un desarrollo óptimo de este proceso. Estos aspectos siguen afectando negativamente varias garantías para el óptimo ejercicio del derecho al voto, componente fundamental del derecho a la participación política.

Palabras claves: *participación política, elecciones, Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), voto, Código Electoral.*

Enrique Gauto Bozzano

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

En este artículo se presentan varias informaciones, datos y análisis acerca del derecho a la participación política¹, cuyo marco constitucional lo componen principalmente los artículos 117 a 126 de la Constitución Nacional. El artículo 117 puede considerarse como el más amplio sobre este derecho y al mismo tiempo como un artículo transversal a los demás que se han indicado al inicio de este párrafo.

El orden en el que se presentarán las informaciones, los datos y análisis en este artículo se registrá según las temáticas a las que hacen referencia los artículos 117 a 126 de la Constitución. En la mayor parte del artículo se abordará todo lo relativo a las elecciones generales y departamentales llevadas a cabo el 30 de abril de 2023², esencialmente poniendo énfasis en aquellos aspectos que incidieron directa e indirectamente en el ejercicio del voto y todo lo que este derecho implica, principalmente el voto libre y secreto, así como el respeto a la voluntad ciudadana expresada a través del voto.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

ABORDAJE DE TEMAS RELATIVOS A LOS ARTÍCULOS 118 Y 120 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

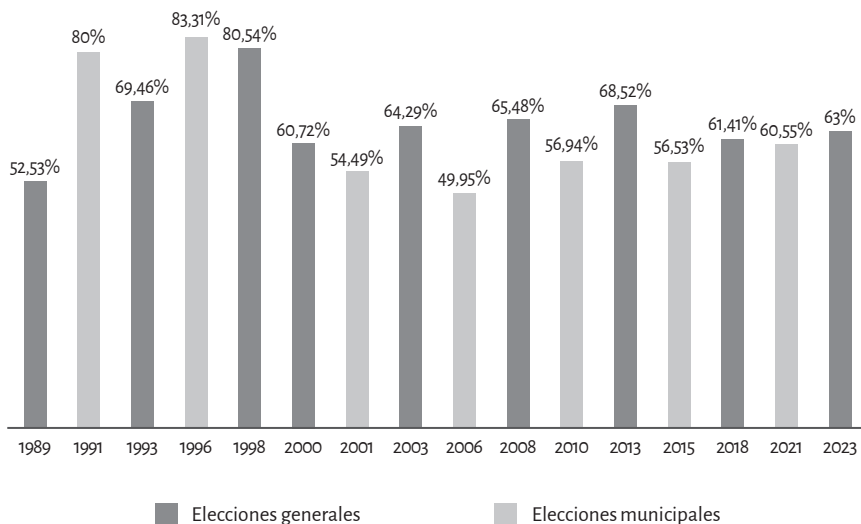
Derecho al voto: situación desde la participación electoral

Según datos del TSJE, la participación electoral en las elecciones generales y departamentales del 30 de abril de 2023 fue de 63%, es decir que prácticamente dos de cada tres ciudadanos(as) empadronados ejercieron su derecho al voto. Este porcentaje supera levemente a la cifra de los anteriores comicios generales, que tuvieron lugar en abril de 2018 (gráfico 1).

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 En dichos comicios se votó para cinco cargos, para el periodo 2023-2028: chapa presidencial (presidente(a) y vicepresidente(a), senadores(as), diputados(as), gobernadores(as) y concejales(as) departamentales. Un total de 68 organizaciones políticas participó en estas elecciones, según el TSJE.

GRÁFICO 1. PARTICIPACIÓN ELECTORAL DESDE ELECCIONES DE 1989 A ELECCIONES DE 2023



Fuente: Datos del TSJE y publicaciones de prensa³.

Con este dato de las elecciones de 2023 se mantiene la tendencia, desde 1998, de mayor participación electoral en comicios generales frente a las elecciones municipales. Otra lectura que permite este porcentaje del 63% es que desde el año 2000 la participación electoral siempre se mantuvo por debajo del 70%.

Derecho al voto: situación desde los padrones electorales

El padrón electoral fue creciendo comicio tras comicio y, en línea con dicho crecimiento, también aumentó la cantidad de locales de votación. Sin embargo, en el caso de la cantidad de mesas receptoras de votos se ha dado una fluctuación (tabla 1).

³ Sitio web del TSJE www.tsje.gov.py y sitio web datosabiertos.tsje.gov.py, también del TSJE (1989, 1991, 1993, 2021). Los datos de 1989 y 1993 corresponden a la entonces denominada Junta Electoral Central (JEC). El dato de 1991 es de una publicación del diario *Última Hora* (noticia del 22 de noviembre de 2006, que contenía datos de 1991 basados en los medios de comunicación). El dato de 2021 corresponde a declaraciones de Luis Alberto Mauro, uno de los voceros del TSJE. Declaraciones disponibles en <https://twitter.com/ABCTVpy/status/1447566906320429062>

TABLA 1. DATOS DE LOS PADRONES Y DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS MISMOS EN LOCALES DE VOTACIÓN Y MESAS RECEPTORAS DE VOTOS, EN LAS ÚLTIMAS CINCO ELECCIONES

DATOS	ELECCIONES				
	GENERALES 2013	MUNICIPALES 2015	GENERALES 2018	MUNICIPALES 2021	GENERALES 2023
Padrón	3.516.273	3.947.574	4.241.507	4.644.536	4.782.940
N.º de locales de votación	1.060	1.075	1.099	1.135	1.157
N.º de mesas de votación	17.527	13.525	21.211	11.913	12.259
Padrón por mesa	200 (350 en el exterior)	300	200	400	400 (500 en el exterior)
N.º de miembros de mesa titulares	52.581	40.575	63.633	35.739	36.777

Fuente: TSJE.

Los datos sobre cantidades de locales y de mesas tienen mucha importancia para el ejercicio del derecho al voto: en el caso de los locales, por el hecho de que a mayor número de locales hay una mayor cercanía de los mismos a las ciudadanas y los ciudadanos que deben acudir a votar, y además considerando que el Estado sigue sin disponer de transporte público gratuito para ciudadanos(as) el día de las elecciones; y en el caso de las mesas, la relevancia radica en que a menor número de mesas hay mayor cantidad de electores(as) en los padrones de las mesas, y viceversa. El alto tamaño de los padrones de mesa puede generar largas filas de electores(as) y, por ende, largas esperas para votar, lo cual —por ejemplo— puede hacer que haya personas que se retiren antes de votar.

Las elecciones municipales 2021 y las generales 2023 contaron con una cantidad bastante similar de mesas y, por tanto, el tamaño de los padrones de mesa era el mismo: en promedio, 400 electores(as) por mesa. Estos dos comicios contaron con 100% de voto electrónico, es decir, en todas las mesas se votaba con las llamadas «máquinas de votación». El TSJE, al decidir estas cantidades de mesas en los dos últimos comicios (y, por ende, un padrón por mesa de 400 electores(as)), consideró que con las máquinas de votación podría disminuir el tiempo de votación de cada elector(a). Además, brindó ciertas orientaciones a los(as) miembros de mesa para también agilizar las filas de votantes. Todo esto, a fin de disminuir los tiempos de espera de los electores(as).

Sin embargo, entre los datos incluidos en su informe final, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) señala lo siguiente: «Durante la votación se observaron largas colas en el 58 por ciento de las mesas receptoras de voto, y el 38 por ciento de las mesas receptoras de voto se describieron como hacinadas»⁴. Asimismo, la MOE/OEA se expresó al respecto: «Durante su observación de la jornada electoral, la MOE/OEA pudo constatar largas filas en los centros de votación con una gran afluencia de votantes durante todo el día»⁵. Estos datos invitan a considerar que sería pertinente aumentar la cantidad de mesas receptoras de votos. Aumentar la cantidad de mesas también implicaría aumentar la cantidad de locales de votación, lo cual puede contribuir favorablemente a aumentar la cercanía de los mismos a los ciudadanos(as), sobre todo a quienes viven en comunidades más alejadas de los locales.

En el contexto de este aspecto, es importante recordar que en septiembre de 2022 se produjo un incendio en un depósito del TSJE, en el cual se quemaron cerca de 8.000 máquinas de votación. En aquel momento, el TSJE informó que le quedaban disponibles unas 13.000 máquinas que se encontraban en otro depósito. Con esta cantidad se realizaron las elecciones internas simultáneas de las agrupaciones políticas en diciembre de 2022. Posteriormente a dichos comicios, el TSJE informó que unas 3.000 máquinas fueron repuestas por la empresa proveedora. De esta forma, el organismo electoral dispuso de 15.380 máquinas de votación para la jornada electoral del 30 de abril de 2023. De todas formas, teniendo más máquinas en las municipales 2021 (unas 21.000 unidades), el TSJE ya había dispuesto prácticamente la misma cantidad de mesas de las generales 2023.

Padrón de paraguayos(as) en el exterior en elecciones generales 2013-2018-2023

El derecho al voto para ciudadanos(as) paraguayos(as) en el exterior fue incorporado a la Constitución Nacional (art. 120) a través de la aprobación de una enmienda constitucional llevada a cabo en 2011. A partir de entonces, los mismos(as) tienen derecho al voto en las elecciones generales, específicamente para la chapa presidencial y el Senado.

Luego se inició y desarrolló el proceso para la elaboración del Registro Cívico de Paraguayos residentes en el extranjero. De esta forma, el voto de paraguayos(as) en el exterior tuvo lugar en las elecciones generales de 2013, 2018 y 2023 (tabla 2).

4 En página 27 del informe final de la MOE UE, que se encuentra disponible para su acceso y descarga en <https://acortar.link/jklRE4>

5 En página 4 del informe preliminar de la MOE/OEA, que se encuentra disponible para su acceso y descarga en <https://acortar.link/adUg6r>

**TABLA 2. PADRÓN DE PARAGUAYOS(AS) RESIDENTES EN EL
EXTRANJERO PARA LAS ELECCIONES GENERALES**

PAÍS	PADRÓN 2013	PADRÓN 2018	PADRÓN 2023
Argentina	16.149	28.830	31.315
EE. UU.	1.795	2.212	2.402
España	4.038	6.542	7.248
Brasil	---	586	540
Total	21.982	38.170	41.505

Fuente: TSJE.

La labor de inscripción de connacionales residentes en el exterior por parte del TSJE se centró en cuatro países, aplicando el criterio de que son los países con mayor cantidad de paraguayos(as) residentes. Debe tenerse en cuenta que aproximadamente 1.300.000 paraguayos(as) en edad de votar residen en el extranjero⁶, lo que implica que es muy amplia la brecha entre el número de paraguayos(as) registrados y no registrados para votar.

Una herramienta legal que posiblemente contribuirá a aumentar considerablemente en el Registro Cívico la cantidad de paraguayos(as) en el exterior, es 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»⁷, sobre la que se hizo referencia en el artículo del informe anterior.

Es decir que a los mecanismos de inscripción presencial y vía internet que ya existían, con esta ley se incorpora un tercer mecanismo: la inscripción automática de quienes vayan cumpliendo 18 años, así como de los(as) paraguayos(as) que ya cuenten con 18 o más años al momento de la entrada en vigencia de esta ley (septiembre de 2022). Pero la inscripción automática implica que el TSJE gestione con los consulados, las embajadas, así como con instancias estatales de cada país, la obtención de datos de residencia de las y los paraguayos en los distintos países.

El impacto de esta ley aún no se dio en el padrón 2023, dado que en el mismo se incluyó a paraguayos(as) inscriptos hasta el 31 de mayo de 2022 (la ley entró en vigencia en septiembre de dicho año). Pero para las elecciones generales de

6 Naciones Unidas, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/dialogue-paraguay-experts-committee-rights-migrant-workers-commend-paraguay#:~:text=There%20were%20over%20871%2C000%20Paraguayans,1.3%20million%20migrants%20living%20abroad>

7 Ley N.º 6951/2022, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, <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>

2028 debería ser considerable el aumento del tamaño del padrón de paraguayos(as) en el exterior, así como el incremento de la cantidad de países donde se habiliten mesas receptoras de votos para las y los paraguayos.

Así también, como estrategia para reforzar las labores de inscripción, en septiembre de 2023 el TSJE y el Ministerio de Relaciones Exteriores suscribieron un convenio para habilitar que las y los paraguayos residentes en el extranjero también puedan inscribirse en los consulados, ya sea en forma presencial o vía internet⁸.

Elecciones generales y departamentales del 30 de abril de 2023

Situación del derecho al voto en el marco del desarrollo de la jornada electoral en locales y mesas de votación

En este apartado se abordarán ocho aspectos relativos al ejercicio de este derecho en las elecciones de abril de 2023. Por cada aspecto, se presentarán una reseña de aspectos legales, datos relevantes acerca de la situación de dicho aspecto a partir de los resultados de cuatro misiones de observación electoral desplegadas (dos nacionales y dos internacionales)⁹ y un breve análisis sobre estos datos.

- **Preparativos generales en los locales de votación:** mesa de consulta en cada local, máquina de votación de práctica en cada local.
- **Instalación y conformación de mesas receptoras de votos:** ubicación del cuarto oscuro, pluralidad en la conformación de la mesa.
- **Desarrollo de la votación:** electores(as) que ingresan acompañados(as) al cuarto oscuro, personas muy cerca del cuarto oscuro durante votación de electores(as).

8 Ministerio de Relaciones Exteriores, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/paraguayos-residentes-en-el-exterior-podran-inscribirse-en-el-padrón-nacional-traves-de-los-consulados>

9 Hubo dos misiones de observación nacional desplegadas: a) una de ellas por parte del consorcio SAKĀ (en adelante SAKĀ), integrado por las organizaciones no gubernamentales Centro de Documentación y Estudios (CDE), Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y Decidamos. La misión contó con 480 observadores(as) desplegados en 80 distritos en 16 departamentos y Asunción, quienes observaron 902 mesas en 279 locales de votación, así como el proceso de votación de 4.319 ciudadanos(as). El informe de la misión de SAKĀ se encuentra disponible en <https://saka.org.py/informe-de-la-observacion-electoral-ciudadana-saka/>; b) la otra misión de observación nacional estuvo a cargo de la ONG Alma Cívica, que tuvo 144 observadores(as) desplegados en 47 distritos en 15 departamentos y Asunción. En tanto, hubo dos misiones internacionales de observación: a) la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), cuyos observadores(as) visitaron 383 mesas receptoras de votos en los 17 departamentos y Asunción. El informe final de la MOE UE se encuentra disponible para acceso y descarga en <https://acortar.link/jkIRE4>; b) la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), cuya observación abarcó 839 mesas receptoras de votos en 201 locales de votación en los 17 departamentos y Asunción. El informe preliminar de la MOE/OEA se encuentra disponible para acceso y descarga en <https://acortar.link/adUg6r>

- **Cierre de la votación y escrutinio:** escrutinio público, lectura en voz alta de los resultados del escrutinio.

Aspecto 1. Mesa de consulta en cada local

El TSJE estableció que obligatoriamente debe haber mesas de consulta en todos los locales de votación (una mesa por local), que estarán a cargo de personas designadas por el TSJE. Estas mesas tienen, entre sus funciones, las siguientes: brindar orientaciones a electores(as) con alguna discapacidad y a todos los electores(as) en general; y disponer de máquinas de votación de práctica, para que los electores que lo necesiten o lo deseen ensayen cómo votar con la máquina.

Según la observación electoral de SAKÁ, el 85,6% de los locales observados contaba con mesas de consulta (239 locales); en tanto que el 14,6% de los locales observados no contaba con mesas de consulta (40 locales). Por otro lado, la MOE UE encontró que en el 92% de los locales observados había mesas de consulta (observación: el informe de la UE no detalla el total de locales observados respecto a este aspecto).

Los datos señalados son indicativos de un alto porcentaje de presencia de mesas de consulta en los locales. Sin embargo, es necesario seguir apuntando a contar con estas mesas en el 100% de los locales de votación, ya que las mismas constituyen una herramienta educativa-informativa a disposición de las y los ciudadanos el mismo día de las elecciones considerando, por un lado, que pueden existir datos e informaciones difundidos por el TSJE antes de la jornada electoral que no llegan a muchas de las personas que acudirán a votar (por ejemplo: indicaciones para el uso de la máquina de votación, presencia del padrón del local de votación en la mesa de consulta). Y, por otro lado, por el hecho de que desde estas mesas se debe proveer, a las mesas receptoras de votos, de ciertos insumos que necesiten para votar personas con alguna discapacidad. Además, las personas encargadas de las mesas tienen como función brindar orientaciones a electores(as) con discapacidad para que puedan votar sin inconvenientes.

Aspecto 2. Máquina de votación de práctica en cada local

El TSJE también dispuso la obligatoriedad de que, entre los diversos materiales y equipos que debe haber en una mesa de consulta, se contará con una máquina de votación de práctica, para ser utilizada por aquellos(as) electores(as) que necesiten o deseen ensayar cómo votar con la máquina antes de ir a votar en las mesas que les corresponden en el local.

De los 239 locales de votación en los que la observación electoral de SAKÃ constató la presencia de mesas de consulta, en el 92,3% de ellas había máquinas de práctica (223 locales); mientras que el 7,7% no las tenía (16 locales). Y en el caso de la observación realizada por Alma Cívica, el 12% de los observadores(as) informó que no había máquinas de votación de práctica en los locales donde estuvieron desplegados.

Al igual que en el aspecto anterior, aún es necesario que el TSJE adopte medidas para asegurar la presencia de máquinas de práctica en el 100% de los locales. Es cierto que el organismo electoral realizó acciones de capacitación sobre el uso de las máquinas de votación previamente al día de los comicios y que el proceso electoral 2023 fue el segundo consecutivo con voto electrónico, pero igual es oportuno contar con estas máquinas de práctica para electores(as) que necesiten practicar. Asimismo, debe considerarse que el desconocimiento del uso de la máquina es un factor que puede llevar a que electores(as) que desconocen dicho uso ingresen acompañados(as) al cuarto oscuro (voto asistido ilegal), lo cual a su vez constituye un riesgo para el libre ejercicio del voto (más información al respecto en el aspecto 5).

Aspecto 3. Ubicación del cuarto oscuro

La legislación electoral establece que, en cada mesa receptora de votos, el cuarto oscuro (o casilla de votación) debe estar colocado de modo a preservar el secreto del voto. Esto significa que su ubicación impedirá que cualquier persona pueda observar dentro del cuarto oscuro mientras un elector(a) está votando. Por tanto, los miembros de mesa deben asegurarse de la ubicación correcta del cuarto oscuro, por ejemplo, poniendo la abertura del cartón lo más cerca posible de una pared y/o en un sitio que no esté en lugares de circulación de personas.

En el caso de la observación electoral de SAKÃ, en el 92,9% de las mesas observadas el cuarto oscuro se encontraba correctamente colocado, y en el 7,1% de ellas no lo estaba. En tanto, «[...] la MOE/OEA también observó y recibió denuncias sobre vulneración del secreto del voto. En algunos centros de votación, el ‘cuarto oscuro’ no garantizaba el secreto del voto y en otros las máquinas de votación se colocaron en áreas abiertas, lo que permitió que otras personas pudieran caminar detrás de los electores(as) mientras sufragaban» (Informe preliminar de la MOE/OEA, página 5). Otro dato relevante sobre este aspecto surge de la observación realizada por Alma Cívica: el 18% de los observadores(as) señaló que notó cuartos oscuros que no se encontraban instalados para garantizar el secreto del voto.

Aquí es necesario insistir en la importancia del rol de los(as) miembros de mesa. Son ellos(as) quienes, antes de la apertura de las mesas, deben asegurarse de la adecuada ubicación de los cuartos oscuros. Complementariamente, por un lado, los(as) coordinadores(as) de locales de votación —que son designados(as) por el TSJE— y los miembros/delegados de las Juntas Cívicas deben colaborar con los(as) miembros de mesa en este control; y, por otro, el TSJE y los partidos políticos deben insistir sobre este punto en las capacitaciones dirigidas a los(as) miembros de mesa.

Aspecto 4. Pluralidad en la conformación de la mesa

El Código Electoral establece los procedimientos para la conformación inicial de las mesas en su artículo 177 (la conformación inicial se refiere a la realizada para dar apertura a la votación en la mesa), así como para la sustitución de miembros de mesa ante distintas situaciones que se podrían presentar (artículos 197 y 216). En el caso de la conformación inicial de las mesas, el Código obliga a la pluralidad plena, es decir, cada miembro debe haber sido nominado por una agrupación política diferente (3 miembros = 3 partidos diferentes). Esta disposición se sustenta en lo que podría considerarse uno de los postulados del sistema electoral paraguayo, que es el de control cruzado entre partidos políticos como forma de contribuir a la integridad de los procesos electorales y al respeto a la voluntad popular.

Respecto a la sustitución de miembros de mesa (ya sea por ausencia al inicio de la jornada electoral o por indisposición súbita durante el desarrollo de la jornada), algunos de los mecanismos dispuestos en el Código Electoral no aseguran del todo que se siga dando la pluralidad plena.

- El artículo 177 en su primera parte establece que, ante la ausencia de algún miembro titular al momento de constituir la mesa, el mismo será sustituido por su suplente. Esto todavía sí asegura la pluralidad plena, ya que cada titular debe contar con un suplente de la misma agrupación política. Pero en los dos siguientes ítems que se presentan, se indican mecanismos legales que ya no garantizan la pluralidad plena.
- En la segunda parte de este mismo artículo, se expresa textualmente: «En caso de ausencia de sus miembros, la Junta Cívica arbitrará la integración de la mesa». Esta redacción puede habilitar una actuación discrecional de los miembros de la Junta Cívica. En tal sentido, una de las prácticas habituales pero que no se encuentra contemplada en la legislación electoral es que, ante la ausencia del suplente del titular, la Junta Cívica dispone que alguno de los primeros electores presentes en la mesa asuma la función de miembro de mesa.

- El artículo 216 dispone dos mecanismos para la sustitución de un miembro de mesa durante el desarrollo de la jornada, en caso de indisposición súbita de alguno de los miembros: en primer lugar, que asuma cualquiera de los miembros suplentes; y en segundo lugar, que asuma cualquier elector del padrón de la mesa que se encuentre presente. Ninguno de estos dos mecanismos garantiza la pluralidad plena. Se podría quizá considerar que en el segundo caso la pluralidad no estaría en riesgo formalmente hablando, ya que el elector(a) asume como miembro en su rol de ciudadano(a), es decir, sin importar si responde o no a una agrupación política. Pero, en el primer mecanismo mencionado en este ítem, la pluralidad plena sí se ve formal y directamente afectada, ya que en el caso de que no esté el suplente del titular indispuerto podrá asumir cualquiera de los demás suplentes, que son de los mismos partidos de los otros dos miembros. Entonces, aquí la composición resulta en dos miembros de un partido y el restante de otro partido, quedando afectado el control cruzado, en vista de que las decisiones que debe tomar la mesa ante dudas o reclamos presentados se resuelven por votación de sus miembros (en caso de no haber consenso).

La MOE UE, citando como fuente al TSJE, indica en su informe de observación que, en la lista publicada un día antes de la jornada comicial por el organismo electoral, el 3% de las mesas receptoras de votos (397 mesas) tenía una composición de miembros de solo dos partidos, lo cual constituye un incumplimiento de la disposición legal ya mencionada. Si bien es una cifra baja, resulta preocupante que, en la composición inicial dispuesta por el TSJE, el principio de pluralidad en la conformación de las mesas ya se vea afectado negativamente y no sea garantizado en el 100% de las mesas.

Aspecto 5: Electores(as) que ingresan acompañados(as) al cuarto oscuro

De acuerdo a la normativa electoral, el único motivo para permitir que un elector(a) ingrese acompañado(a) al cuarto oscuro es que tenga algún tipo de discapacidad o dificultad visual o física que le impida utilizar la máquina de votación, y que la persona que le acompañe debe ser designada por el elector(a) y ser una persona de su confianza, pero en ningún caso la persona designada puede ser un apoderado(a). Esta disposición implica que el desconocimiento del uso de la máquina de votación no es un motivo permitido por ley para ingresar acompañado(a). Además, esta situación puede dar lugar a que el elector(a) no tenga una persona de confianza que le haya acompañado al local, y entonces se ve forzado a elegir que le acompañe alguna persona que no conoce. Y esto puede hacer que dichas personas se aprovechen del desconocimiento del elector y entonces hagan votar al elector(a)

por el candidato(a) de preferencia del acompañante y no del elector, siendo así gravemente vulnerada la libertad del votante.

Ante esta situación de desconocimiento del uso de la máquina, lo recomendable en última instancia es que el elector(a) ensaye con la máquina de práctica, que obligatoriamente el TSJE debe disponer en todos los locales de votación, como ya se indicó anteriormente.

En el caso de la observación electoral de SAKĀ, se encontró que en el 5,8% de las mesas observadas se presentaron casos de electores(as) que ingresaron acompañados(as) al cuarto oscuro a pesar de no tener discapacidad o dificultad física ni visual que les impida el uso de la máquina de votación. En el caso de la observación hecha por la MOE UE, el porcentaje de mesas donde hubo este tipo de casos es del 19%. Y la MOE/OEA «[...] observó un uso excesivo del voto asistido» (Informe preliminar de la MOE/OEA, página 5).

Y en cuanto a la observación electoral de Alma Cívica, el 67% de los observadores(as) indicó que presenciaron casos de electores(as) que ingresaron acompañados al cuarto oscuro, que en principio no tenían dificultad o discapacidad física alguna para votar con la máquina de votación.

Claramente, es necesario por un lado seguir insistiendo en futuros procesos electorales en la capacitación a la ciudadanía sobre el modo de uso de las máquinas de votación, y además teniendo en cuenta que, en el contexto de los avances tecnológicos, las máquinas sean diferentes en futuros comicios. Por otro lado, también debe insistirse en reforzar el rol de los miembros de mesa, en el sentido de que no tienen que permitir el voto asistido ilegal y que deben recomendar a las y los electores que ensayen con las máquinas de práctica, que debe haber en todos los locales de votación. También, por supuesto, el TSJE asegurará la presencia de máquinas de práctica en el 100% de los locales.

Aspecto 6. Personas muy cerca del cuarto oscuro durante votación de electores(as)

Este aspecto está estrechamente relacionado con el aspecto 3 (ubicación del cuarto oscuro) y con el aspecto 5 (electores/as que ingresan acompañados(as) al cuarto oscuro), dado que estos tres aspectos tienen directamente que ver con garantizar la libertad y privacidad del elector(a) para votar, evitando así ser coaccionado(a) o molestado(a) por otras personas mientras se encuentra en la casilla de votación. Una correcta ubicación del cuarto oscuro puede contribuir a evitar que haya personas que se acerquen mucho al mismo mientras que hay un elector(a) votando; pero también es clave un rol

de vigilancia de los(as) miembros de mesa, quienes deben asegurarse de no permitir que ciertas personas se aproximen al cuarto oscuro mientras haya un elector(a) dentro de él.

En el 5,1% de las mesas observadas por SAKÃ, los observadores(as) constataron situaciones en las que hubo personas muy cerca de la casilla de votación mientras un elector(a) se encontraba votando dentro de ella. Aquí también aplica lo expuesto en el aspecto 3 (ubicación del cuarto oscuro) sobre lo señalado por la MOE/OEA en su informe preliminar.

Los(as) miembros de mesa, además de asegurarse de la adecuada ubicación del cuarto oscuro antes de la apertura de la mesa, durante la votación deben cuidar que no haya personas que se aproximen a la casilla de votación mientras un elector(a) se encuentra votando dentro de ella.

Aspecto 7. Escrutinio público

El escrutinio público, establecido como obligatorio tanto en la Constitución Nacional (artículo 118) como en el Código Electoral (principalmente, artículos 6 y 221), es un aspecto fundamental para garantizar la integridad del proceso electoral y el pleno respeto a la voluntad ciudadana expresada a través del voto. Por tanto, en todas las mesas receptoras de votos el momento del escrutinio debe ser público, es decir que cualquier ciudadano(a) tiene derecho a presenciar el escrutinio. Este debe realizarse en el mismo lugar donde se situó la mesa de votación (artículo 222 del Código Electoral).

Datos correspondientes a la observación electoral de SAKÃ señalan que en 4,4% de las mesas observadas el escrutinio no fue público.

Por más de que sea una cifra baja, es preocupante que, después de tantas elecciones en el periodo democrático, aún se presenten casos de mesas receptoras de votos en las que el escrutinio no fue público. Esto afecta sobremanera a la transparencia del proceso electoral.

Aspecto 8: Lectura en voz alta de los resultados del escrutinio

El Código Electoral obliga al presidente(a) de mesa a dar lectura de los resultados del escrutinio en voz alta (artículo 227). Este es un aspecto que contribuye a la transparencia del escrutinio y al acceso a una información pública clave, que es la del resultado de la votación en la mesa.

La observación electoral de SAKÃ encontró que, en el 43,3% de las mesas observadas, los presidentes(as) de mesa no leyeron en voz alta los resultados del escrutinio.

El cumplimiento de esta disposición legal es muy importante para la transparencia del proceso electoral. La lectura en voz alta de los resultados, la integridad de las actas de escrutinio y de los certificados de resultados son tres dispositivos obligatorios para la plena publicidad de los resultados de la votación.

Situación de aspectos no relacionados directamente con el desarrollo de la jornada electoral al interior de los locales y en las mesas de votación

Traslado de electores(as) al local de votación

El traslado de electores(as) es habitualmente utilizado, por parte de ciertos sectores de algunas organizaciones políticas, como una forma ilegítima de conseguir votos, afectando seria y negativamente la libertad de muchos ciudadanos(as) en el ejercicio de su derecho al voto. Y esta práctica, en gran medida, se enmarca también en la nefasta costumbre de «compra de votos».

Con relación a los comicios de abril de 2023, en su informe final de la observación electoral que realizó, la MOE UE incluyó la siguiente recomendación (página 31): «Debería desalentarse el transporte de votantes durante la jornada electoral por parte de los partidos políticos. El Estado podría considerar la posibilidad de facilitar el transporte público durante la jornada electoral»¹⁰. Como contexto relativo a esta recomendación, el informe de la MOE UE expresa que más de la mitad de los observadores de la UE desplegados en la jornada electoral del 30 de abril de 2023 señalaron la existencia de transporte organizado de electores(as) en inmediaciones de los locales de votación.

Ante la persistencia de esta lamentable práctica, sería muy oportuno que el Estado disponga de transporte público gratuito para las y los ciudadanos el día de las elecciones. Y la disponibilidad de transporte debería ser masiva y accesible a las comunidades más alejadas de los locales de votación, entre ellas las indígenas. La distancia excesiva entre muchas comunidades y los locales de votación es un aspecto que muy probablemente contribuya a exponer a ciudadanos(as) a ser trasladados por operadores políticos, siendo afectados(as) así negativamente en su libertad de elección al momento de votar por uno u otro candidato(a).

¹⁰ Informe final de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, de las elecciones del 30 de abril de 2023. Documento disponible para su acceso y descarga en https://www.eeas.europa.eu/eom-paraguay-2023/lamisiono%CC%81n-de-observacio%CC%81n-electoral-de-la-unio%CC%81n-europea-paraguay-2023-present%C3%B3-hoy-su-informe_es?s=410304

Propaganda electoral

El Código Electoral establece que la propaganda electoral en la vía pública y a través de medios de comunicación debe concluir 48 horas antes del inicio del día de las elecciones. Sin embargo, la normativa no incluye la prohibición de propaganda a través de internet y redes sociales. En los comicios de abril de 2023 nuevamente proliferó propaganda electoral en estos espacios virtuales durante los dos días de la veda electoral.

Una de las tantas mejoras que precisa la normativa electoral nacional es que el plazo de finalización de la propaganda electoral, 48 horas antes del día de las elecciones, también rijan para la propaganda en internet y redes sociales. En numerosos artículos sobre el derecho a la participación política en informes de años anteriores, se planteó esta recomendación. En sus informes de observación de los comicios de abril de 2023, tanto la MOE UE (en su informe final) como la MOE/OEA (informe preliminar) incluyeron recomendaciones sobre esta cuestión.

- «Ampliar el marco jurídico aplicable a los medios de comunicación tradicionales en relación con la campaña electoral, para incluir la campaña política en línea» (recomendación n.º 7, página 31 del informe de MOE UE).
- «Regular el uso de la propaganda política en medios digitales y redes sociales» (página 23 del informe de MOE/OEA).

ABORDAJE DE TEMAS RELATIVOS AL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Situación de la implementación de la firma electrónica de ciudadanos(as) para apoyar proyectos de ley y de ordenanza

En septiembre de 2022 fue promulgada la 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”»¹¹, a través de la cual se habilitó la firma electrónica como válida para la recolección de firmas tendiente a la presentación de proyectos de ley y de ordenanza. Además, esta ley redujo la cantidad de firmas necesarias: antes de esta ley se precisaba la firma de al menos el 2% de los electores(as) inscriptos en el RCP; con esta ley el porcentaje se redujo al 1%. Claramente, esta ley contribuye a mejorar las condiciones para aumentar la

11 Ley N.º 6983/22, Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación, <https://www.bacn.gov.py/archivos/10742/LEY+6983.pdf>

utilización de la herramienta de la iniciativa popular, de casi nulo uso durante el periodo democrático¹².

La Ley N.º 6983/2022 también dispone que el TSJE debe habilitar dentro de su sitio web un portal de acceso público para recoger las firmas electrónicas de ciudadanos(as) que deseen apoyar algún proyecto en particular. En efecto, en enero de 2023, el TSJE informó que habilitó el portal *iniciativapopular.tsje.gov.py*¹³ y en él se encuentran los diferentes proyectos disponibles para ser apoyados a través de la firma electrónica de ciudadanos(as); y al seleccionar cualquiera de ellos en el portal se habilita una pantalla para realizar la firma electrónica.

Al momento del cierre de este informe, en el portal se encuentran disponibles, para firmas electrónicas de ciudadanos(as), un total de 11 proyectos.

ABORDAJE DE TEMAS RELATIVOS A LOS ARTÍCULOS 124 A 126 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Financiamiento político: situación del marco legal en general y planteamientos desde algunos sectores sobre el subsidio electoral

El marco legal del financiamiento político en Paraguay lo componen artículos varios del Código Electoral, así como tres leyes posteriores (Ley N.º 4743/2012, Ley N.º 6167/2018, Ley N.º 6501/2020) y diversas resoluciones emitidas por el TSJE¹⁴. El mismo está caracterizado, en cuanto al origen de los fondos, por ser un sistema mixto: los ingresos de fuentes públicas (subsidio electoral y aporte estatal) y los de fuentes privadas.

Las tres leyes arriba citadas y promulgadas con posterioridad a la entrada en vigencia del Código Electoral tuvieron un doble impacto: por un lado, trajeron algunas mejoras al marco legal —pero aún insuficientes en su conjunto— orientadas a un mejor control del financiamiento político tanto en cuanto a los ingresos como a los gastos; por otro lado, generaron confusiones, contradicciones e imprecisiones que dificultan la comprensión de ciertas disposiciones legales al respecto.

12 Antes de la entrada en vigencia de esta ley, solamente en dos ocasiones se había utilizado la vía de la iniciativa popular, y una de ellas justamente fue para la presentación de esta propuesta de ley.

13 «Ciudadanía ya puede apoyar iniciativas populares de forma digital», TSJE, 20 de enero de 2023, <https://www.tsje.gov.py/noticias/leer/10359-ciudadania-ya-puede-apoyar-iniciativas-populares-de-forma-digital.html>

14 Entre ellas, una a destacar es la Resolución N.º 33/2022 del TSJE «Por la que se aprueba el Reglamento de financiamiento político», emitida en junio de 2022. En los artículos 81 a 83 de este reglamento se hace referencia a infracciones en las que pueden incurrir las agrupaciones políticas en la presentación de documentos y rendiciones de cuentas, así como la sanción consistente en reducir el monto de subsidio electoral destinado a aquellas que cometen infracciones.

Sobre lo señalado en el párrafo anterior, es pertinente hacer referencia al estudio *Diagnóstico sobre Financiamiento Político en Paraguay*, publicado en octubre de 2023, que en una parte señala lo siguiente:

Las reformas deben ser encaradas de forma sistémica. Existe un consenso que el Marco Regulatorio del Financiamiento Político es confuso e incoherente, y esto en gran medida se debe a que las modificaciones introducidas han perdido de vista las relaciones de interdependencia entre las diferentes variables del sistema electoral y el sistema político. Por lo tanto, los diferentes actores institucionales involucrados deberían coordinarse para realizar una reorganización completa del marco legal —considerando una mirada integral— en un solo corpus¹⁵.

Además del enorme desafío de encarar una armonización del marco legal para eliminar las confusiones e imprecisiones varias, otros desafíos a nivel legal e institucional-administrativo para avanzar hacia una mejora integral en todo lo que hace al financiamiento político son al menos los siguientes:

- Fortalecer las disposiciones legales y los procedimientos administrativos para impedir el ingreso, a las arcas de los partidos y a los fondos para las campañas electorales, de fondos privados provenientes de actividades ilegales (dinero «sucio»).
- Revisar los desajustes legales y prácticos aún existentes a partir de la incorporación del voto preferencial. Se efectuó cierta adecuación al marco legal del financiamiento político, pero dicha adecuación es aún una tarea inconclusa. En la matriz legal del financiamiento político siguen predominando los partidos y movimientos políticos como actores centrales, y no las candidaturas individuales que adquirieron mayor impacto en el sistema electoral con la implantación del voto preferencial.
- Seguir reforzando la coordinación entre diferentes instancias estatales con responsabilidad legal en el control y la mejora integral de todo lo referente al financiamiento político (TSJE, Contraloría General de la República, Seprelad, Ministerio Público, Banco Nacional de Fomento)¹⁶.

15 En la página 26 de la publicación del estudio *Diagnóstico sobre Financiamiento Político en Paraguay*, de autoría del investigador paraguayo Guzmán Ibarra. Esta investigación, que abarcó las elecciones municipales de 2021 y las generales de 2023, se basó en una metodología cualitativa: se realizaron entrevistas semiestructuradas, en un periodo de dos años, a 27 actores claves, entre los que se encontraron candidatos(as), operadores y dirigentes políticos, así como miembros de instancias estatales con diferentes responsabilidades en el control del financiamiento político. El estudio fue publicado por la entidad IDEA Internacional, y se encuentra disponible para acceso y descarga en <https://www.idea.int/publications/catalogue/diagnostico-sobre-financiamiento-politico-en-paraguay?lang=es>

16 Una acción enmarcada en la coordinación interinstitucional, en el periodo de este informe, fue la firma de un convenio entre el TSJE y la Seprelad, para el control de lavado de activos. «TSJE y SEPRELAD firman convenio para controlar lavado de activos en campañas electorales», TSJE, 4 de julio de 2023, <https://tsje.gov.py/noticias/leer/10612-tsje-y-seprelad-firman-convenio-para-controlar-lavado-de-activos-en-campanas-electorales.html>

En cuanto al resultado del proceso de rendición de cuentas de las agrupaciones políticas en el marco de las elecciones de abril de 2023 y la revisión de las mismas por parte de la Contraloría General de la República, al momento del cierre de la redacción de este artículo, dicho proceso aún no había culminado.

OTROS TEMAS RELEVANTES SOBRE EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Observación electoral nacional 2023: TSJE adopta incorrecta decisión de negar acreditación a iniciativas de la sociedad civil

La observación electoral ha sido y sigue siendo una herramienta que tiene por objetivo contribuir al control y la mejora integral de los procesos electorales en sus tres fases (preelectoral, día de las elecciones y fase poselectoral), y a aumentar las garantías para el ejercicio del derecho a la participación política. Es una herramienta que sigue siendo utilizada a nivel mundial por organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales varios, y existe mucha bibliografía (nacional e internacional) que recoge los aportes y efectos positivos de las misiones de observación electoral.

En Paraguay, la primera experiencia de observación electoral nacional tuvo lugar en ocasión de las elecciones municipales de 1991 cuando se conforma SAKÁ, que es el nombre que llevó un consorcio que en dicha oportunidad fue integrado por entidades no gubernamentales nacionales e internacionales¹⁷. Con algunos cambios en su integración, SAKÁ volvió a realizar observación electoral en las generales de 1993, 1998 y 2008 y en las municipales de 2010¹⁸. En comicios posteriores, otras diferentes entidades de la sociedad civil también llevaron a cabo misiones de observación electoral, entre ellas: Paraguay Inclusivo, integrada por Decidamos y Fundación Saraki (2015); Semillas para la Democracia (2018); Fundación Saraki (2018); reAcción (2018); Fuproci (2018); Alma Cívica (2021 y 2023); y SAKÁ retornó a la observación electoral en 2023. También en algunos comicios —incluyendo las elecciones generales 2023— hubo misiones de observación desplegadas por organismos internacionales.

Con varias de las iniciativas desde la sociedad civil, las organizaciones impulsoras firmaron convenios con el TSJE a fin de acreditarlas como misiones de observación y para entregar acreditaciones a las y los observadores que se desplegarían en diversos locales de votación a nivel país. Varias de estas misiones se realizaron sin haber convenio de por medio con el

17 En 1991, SAKÁ estuvo integrada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), el Grupo de Ciencias Sociales (GCS), la entidad CECIEC y el Instituto para el Desarrollo y la Integración de América Latina (IDIAL).

18 Desde 1993 en adelante, hubo tres organizaciones que se mantuvieron en forma permanente como integrantes de SAKÁ: Centro de Documentación y Estudios (CDE), Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y Decidamos.

TSJE —y, por ende, no había acreditaciones a observadores(as)—, pero esto formalmente no impide hacer la observación, ya que existen disposiciones constitucionales y legales que avalan la observación electoral¹⁹; además, ninguna disposición constitucional ni legal prohíbe llevarla a cabo.

Entonces, en términos prácticos, las acreditaciones otorgadas por el TSJE constituían una herramienta para aportar tranquilidad y seguridad a las y los observadores con la finalidad de ejercer su rol —ante hechos de amedrentamiento que eventualmente pudieran sufrir por parte de ciertos operadores(as) y apoderados(as) de algunas agrupaciones políticas—, así como un reconocimiento del Estado a la importancia de la observación electoral ciudadana como una iniciativa que contribuye al control y la mejora de los procesos electorales.

Sin embargo, la no existencia de una regulación específica sobre el otorgamiento de acreditación a misiones de observación electoral ciudadana nacional, por parte del TSJE, daba una oportunidad de discrecionalidad a las autoridades de turno del TSJE en el sentido de que no había una regla concreta e imparcial escrita sobre con qué entidades de la sociedad civil firmar o no convenios para acreditarlas. De esta forma, tanto algunas entidades de la sociedad civil como ciertos organismos internacionales empezaron a considerar como necesaria la aprobación y puesta en vigencia de una ley específica que regule la observación electoral nacional²⁰, la cual establezca con claridad el procedimiento para acreditar a misiones de observación nacional y a sus observadores(as), pero siempre asegurando que la observación electoral es una práctica legítima para aportar a la vigencia del derecho a la participación política de las y los ciudadanos en los procesos electorales.

En septiembre de 2022, seis diputados(as) de tres partidos políticos diferentes presentaron el proyecto de ley «Que establece disposiciones para el ejercicio de la observación electoral nacional», al cual se hizo referencia en el artículo sobre el derecho a la participación política incluido en el informe de derechos humanos del año 2022. Dicha propuesta legislativa fue girada a dos comisiones y, en marzo de 2023, una de ellas emitió un dictamen recomendando su aprobación con modificaciones. Desde entonces, el proyecto de ley no ha tenido movimiento en su tramitación²¹.

19 La observación de la instalación y el funcionamiento de las mesas receptoras de votos, así como el escrutinio público son garantías establecidas en la normativa (constitucional y legal) en su conjunto. Estas disposiciones habilitan plenamente la realización de una observación electoral ciudadana.

20 Según datos recolectados por IDEA Internacional, incluidos en el documento «Reconocer la observación electoral ciudadana en Paraguay: Un análisis normativo con perspectiva regional. Serie Observación electoral», de autoría del investigador Lluís Juan Rodríguez y publicado por IDEA Internacional en este año 2023, en 16 de 20 países de América Latina analizados se cuenta con regulación de la observación electoral nacional (en 11 países a través de leyes y en 5 por medio de resoluciones o reglamentos). En la página 16 del documento, disponible en <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2023/05/Reconocer-observacion-electoral-ciudadana-en-Paraguay.pdf>

21 «Ficha Técnica del Expediente», *Silpy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 26 de noviembre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/f126658>

Otra intención de regulación de la observación electoral nacional, que sí llegó a término, fue la emisión, por parte del TSJE en fecha 17 de febrero de 2023, de la Resolución N.º 21/2023 «Por la que se aprueba el reglamento para la acreditación y ejercicio de la observación electoral nacional para las elecciones nacionales y departamentales año 2023». Esta tuvo posteriormente algunas modificaciones a través de la Resolución N.º 49/2023 emitida por el TSJE el 24 de marzo de 2023.

Este reglamento del TSJE adolece de varias falencias. Algunas de ellas se resumen a continuación:

- a) A nivel global, tiene una redacción genérica y poco precisa, que en la práctica lamentablemente permite una amplia discrecionalidad y facultad interpretativa al TSJE como autoridad de aplicación del reglamento. Esto va en contra de la necesaria certeza y claridad que deben caracterizar a este tipo de documentos, de modo que las entidades regidas a este reglamento justamente tengan claridad en cómo deben dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en él.
- b) En el artículo 13 titulado «Impedimentos» se señala que, entre las personas que no podrán ser observadores(as) electorales, están «dirigentes y activistas de organizaciones políticas» (inciso b) y «menores de edad» (inciso d). La expresión «activistas de organizaciones políticas» en el inciso b es absolutamente genérica y en ninguna parte del reglamento se define a quiénes se considera como activistas de organizaciones políticas, dándole erróneamente al TSJE una discrecionalidad para decidir quiénes son activistas políticos y quiénes no; esto vulnera el derecho de ciudadanos(as) a ser observadores(as) electorales. Y en cuanto a la prohibición de que menores de edad sean observadores(as), debe considerarse que varias de las iniciativas de observación electoral nacional llevadas a cabo durante el periodo democrático contaron con adolescentes menores de 18 años como observadores(as), por supuesto, con el consentimiento de los padres o tutores. La observación electoral se ha constituido para estos adolescentes en un mecanismo muy valioso para que los mismos incrementen su formación cívica, y además muchos de ellos(as) ya venían teniendo experiencia de procesos cívicos como directivos o integrantes de centros de estudiantes secundarios. Asimismo, el propio TSJE cuenta con programas de pasantías electorales, de las que participan estudiantes de los últimos años de colegio.
- c) Este reglamento fue emitido muy tardíamente: apenas dos meses y medio antes de las elecciones y las modificaciones, 37 días antes. Los numerosos requisitos exigidos tan cerca del día de los comicios a las entidades que deseen acreditarse tuvieron un impacto logístico considerable en

dichas entidades y las obligaron a trabajar contrarreloj para dar cumplimiento a todas estas requisitorias. Estas complicaciones causadas por la muy tardía emisión de este reglamento no habrían sido tales si el mismo se hubiera emitido con la debida antelación.

- d) No prevé un mecanismo efectivo y con aplicación prudencial de plazos para solicitar reconsideración ante la denegación de otorgar acreditaciones a misiones de observación nacional²².

Antes de haberse emitido este reglamento, dos entidades de la sociedad civil ya habían anunciado que iban a desplegar misiones de observación nacional, y ya se encontraban realizando preparativos desde hace varios meses: el consorcio SAKÁ (integrado por CDE, CIRD y Decidamos) y la ONG Alma Cívica. Ambas instancias, en comicios anteriores, sin inconveniente alguno habían firmado convenios con el TSJE para ser acreditadas: SAKÁ en 2008 y 2010, y Alma Cívica en 2021.

Tanto SAKÁ —representada por Decidamos ante el TSJE— como Alma Cívica presentaron al TSJE solicitudes para ser acreditadas como misiones de observación nacional. El TSJE, mediante resoluciones emitidas el 20 de abril de 2023, resolvió denegar la acreditación a ambas entidades²³. El hecho de que esta decisión del TSJE se haya dado apenas 10 días antes de la jornada electoral es un claro ejemplo del despropósito del organismo electoral de haber emitido el reglamento de la observación electoral en forma tan tardía y tan cerca del día de los comicios.

Respecto a los argumentos esgrimidos por el TSJE en sus resoluciones para rechazar la acreditación solicitada por ambas entidades, se indican tales argumentos y además se analiza si los mismos son o no pertinentes y si están o no avalados por el reglamento del TSJE sobre la observación electoral.

- **Decidamos (en representación de SAKÁ).** El TSJE rechazó indicando que la realización de un conteo paralelo (vía cómputo muestral) de los resultados de la votación y la difusión de dicho conteo no pueden formar parte de la labor de una misión de observación electoral. Sobre esta argumentación del TSJE, es pertinente contraponer el siguiente análisis:
 - Desde el momento en que el escrutinio público es una disposición obligatoria establecida por la Constitución Nacional y el Código Electoral, el principio de publicidad del mismo habilita a cualquier ciudadano y entidad (sea o no estatal) a difundir los resultados del

22 Al respecto, en su informe final, la MOE UE expresa: «El reglamento sobre la observación nacional no prevé un mecanismo ágil para recurrir las decisiones del TSJE relativas a la denegación de acreditaciones» (página 14 del informe).

23 Resolución N.º 114/2023, por la que el TSJE no hace lugar a la solicitud de acreditación de Alma Cívica; y Resolución N.º 115/2023, por la que el TSJE no hace lugar a la solicitud de Decidamos en representación de SAKÁ.

escrutinio. Y el conteo paralelo es una forma de difusión de los resultados del escrutinio público.

- El conteo paralelo fue parte de diversas misiones de observación electoral nacional en varios países de América Latina: Bolivia, Ecuador, Perú, Guatemala, Honduras, República Dominicana.
 - SAKĀ realizó conteos paralelos (la mayoría vía cómputo muestral) en comicios de los años 1991, 1993, 1998, 2008 y 2010. La observación electoral de 2008 y 2010, que contó con convenios firmados con el TSJE, también incluyó cómputo paralelo. En todos estos casos, el conteo paralelo de SAKĀ se efectuó a partir de los resultados de la votación en las mesas, recolectados por los voluntarios(as) observadores(as) de SAKĀ.
 - En ninguna parte del reglamento emitido por el TSJE se prohíbe la realización de conteo paralelo por parte de una misión de observación. En caso de que esta prohibición se hubiera incluido, la misma iba a ser inconstitucional, por ser violatoria del principio de publicidad del escrutinio.
- **Alma Cívica.** La resolución del TSJE señala que, al momento de solicitar su acreditación, Alma Cívica tenía en su Consejo Directivo a un candidato a senador(a) nacional, y que esto afecta al cumplimiento del reglamento de la observación electoral y genera una duda razonable respecto al cumplimiento de los principios de la observación electoral nacional incluidos en dicho reglamento. En cuanto a esto, es oportuno contraponer los siguiente argumentos:
 - En ninguna parte de la resolución del TSJE se explica por qué la presencia de un candidato en el Consejo Directivo implica una duda razonable en cuanto al cumplimiento de los principios de la observación electoral nacional. Además, la resolución tampoco señala cuál o cuáles son los principios que se estarían incumpliendo;
 - Durante el proceso de análisis de la solicitud de acreditación de Alma Cívica, dicha organización informó y presentó documentación al TSJE relativa a que ningún candidato(a) formaba parte de su Consejo Directivo;
 - El artículo 11 del reglamento establece cuáles son los requisitos para solicitar acreditación. Además, ninguno de estos requisitos tiene que ver con la prohibición de que candidatos formen parte del cuerpo directivo de la entidad solicitante. En su resolución de

denegación de la acreditación a Alma Cívica, el TSJE no habla de que Alma Cívica haya incumplido alguno de estos requisitos;

- El artículo 13 del reglamento señala que, entre las personas que no podrán ser observadores(as), están los candidatos a cualquiera de los cargos en disputa (inciso a). El listado de observadores(as) propuestos, que fue presentado por Alma Cívica al TSJE, no incluye a candidato alguno.

SAKĀ y Alma Cívica en sendos comunicados, por un lado, se refirieron a lo resuelto por el TSJE y, por otro, confirmaron que de todas formas sí harán observación electoral el 30 de abril de 2023, amparadas en disposiciones constitucionales y del Código Electoral²⁴. Además de lamentar la decisión del TSJE de no otorgarle la acreditación, SAKĀ expresa en su comunicado lo siguiente:

Aunque la disposición del TSJE no impide el trabajo de SAKĀ, genera un ambiente disuasorio para la participación ciudadana y el ejercicio de los derechos políticos, representa un retroceso en las prácticas electorales alcanzadas desde la transición y sienta un precedente negativo para la transparencia de los comicios en Paraguay²⁵.

La emisión extremadamente tardía del reglamento de la observación electoral por parte del TSJE y su decisión de no acreditar a misiones de observación nacional generaron repercusiones. Por un lado, la MOE/OEA, en su informe preliminar, señaló que: «En este contexto, entiende que la aprobación y modificación a destiempo del reglamento mencionado no solo atentan contra la certeza y seguridad jurídicas, sino que también dificultan la observación electoral nacional» (página 17 del informe). Es decir, la introducción de nuevas reglas a la normativa electoral, apenas unas semanas antes de la jornada comicial, claramente perjudica a las partes afectadas y no les brinda el tiempo necesario para adecuar su actuación a las nuevas disposiciones.

En línea con esta preocupación expresada por la MOE/OEA, la misma incluyó en su informe la siguiente recomendación: «Aprobar toda regulación que involucre el ejercicio de derechos en el proceso electoral y procedimientos claves para su desarrollo antes, o a más tardar junto, con la convocatoria a elecciones».

24 Comunicado de SAKĀ disponible en <https://saka.org.py/saka-lamenta-la-decision-del-tsje-de-no-otorgarle-la-acreditacion-como-organizacion-de-observacion-electoral/>

25 Teniendo presente la posibilidad de amedrentamiento a observadores(as) el día de las elecciones por no tener acreditación del TSJE, SAKĀ elaboró y facilitó un documento de respaldo para los observadores(as), titulado «La Constitución y la Ley protegen la observación electoral» —el cual también lo hizo público—, que se encuentra disponible en <https://saka.org.py/la-constitucion-y-la-ley-protegen-la-observacion-electoral/>

Por otro lado, en su informe final, la MOE UE, sobre el caso de SAKÃ (representada por Decidamos en la gestión de solicitud de acreditación ante el TSJE), indica que «[...] su solicitud fue rechazada, ya que el TSJE interpretó que las misiones de observación electoral no estaban autorizadas a realizar dicho conteo rápido, aunque exista la práctica de misiones de observación nacional en Paraguay y en América Latina que realizan este tipo de ejercicio» (página 14 del informe). Y continúa señalando lo siguiente: «La MOE UE hace hincapié en el hecho de que Decidamos no pudiera participar oficialmente en el proceso electoral, ya que esto socavó la plena participación de la sociedad civil en los asuntos públicos del país» (página 14 del informe). Adicionalmente, la MOE UE reitera una de sus recomendaciones emitidas ya en ocasión de la observación que hizo de las elecciones generales 2018, de regular a través de una ley la observación electoral nacional (recomendación n.º 14 del informe 2023).

En cuanto a Alma Cívica, en simultáneo a la gestión que estaba realizando ante el TSJE para obtener la acreditación, algunos medios de comunicación realizaron numerosas publicaciones, en las que básicamente se afirmaba que Alma Cívica, a través de la observación electoral, pretendería influir en el control del proceso electoral para favorecer a determinados candidatos(as) de listas opositoras al Partido Colorado (ANR): por un lado, a Soledad Núñez, candidata a vicepresidenta de la República por la Concertación Nacional para un Nuevo Paraguay; y, por otro lado, a Bruno Defelippe, candidato a senador dentro de la lista de la Alianza Encuentro Nacional. En el caso particular de Núñez, ella fue la fundadora de Alma Cívica en 2021 y la directora ejecutiva de dicha entidad hasta varios meses antes de las elecciones de este año; y en el caso de Defelippe, fue vocal del Consejo Directivo hasta la primera parte de abril de 2023. Es decir, al momento de las elecciones del 30 de abril de 2023, ninguno de estos dos candidatos tenía vínculo formal alguno con Alma Cívica.

Un relevamiento realizado por Alma Cívica encontró que al menos 36 publicaciones digitales fueron realizadas por algunos medios de comunicación, en las cuales gran parte del contenido se basaba en denunciar esta supuesta intención de Alma Cívica de favorecer a los candidatos citados. La mayoría de estas publicaciones fueron de los siguientes medios: La Nación, Universo 970, Portal www.hoy.com.py y ADN Digital.

Respecto a este conjunto de publicaciones, Alma Cívica emite un comunicado en fecha 17 de abril de 2023²⁶, en el cual hace mención a «[...] diversos ataques y hostigamientos recibidos contra Alma Cívica, que instigan a la persecución y a la violencia política y mediática, a través de publicaciones periodísticas y de cuentas o perfiles en redes sociales con contenido falso y/o contexto manipulado que tienen por fin único desinformar y confundir a la

26 Comunicado disponible en https://twitter.com/search?q=%40almacivica%20comunicado&src=typed_query

ciudadanía y atentar contra la democracia en nuestro país [...]». Además, en este comunicado Alma Cívica reafirma su carácter de organización apartidaria, que actúa con independencia de toda fuerza política.

Lo acontecido con estas publicaciones dirigidas a Alma Cívica se suma lamentablemente a una lista de varios casos ocurridos en los últimos años, en los que el mal tratamiento de ciertas informaciones y el inexacto contenido de publicaciones emitidas por parte de algunos medios de comunicación pueden injustamente afectar en forma negativa el rol de muchas organizaciones de la sociedad civil que buscan aportar a un mejor accionar del Estado hacia la ciudadanía.

CONCLUSIONES

Desde una perspectiva de derechos, resulta preocupante que nuevamente haya tenido lugar un proceso electoral con diversas debilidades legales y falencias institucionales que persisten en el tiempo, las cuales afectan negativamente las garantías para el ejercicio pleno del derecho al voto en particular y del derecho a la participación política en su amplio sentido. En cuanto a las debilidades legales, claramente la respuesta que debe dar el Estado es impulsar una reforma de una normativa electoral caracterizada por la dispersión, por las imprecisiones de muchas de las disposiciones existentes, y por la ausencia de otras extremadamente necesarias. Estas disposiciones ausentes son señaladas dentro las recomendaciones de este artículo.

Para el impulso de esta reforma electoral, sería oportuno considerar dos insumos principales, que ya se encuentran en el ámbito del Poder Legislativo desde hace varios años:

- El proyecto de ley «Que modifica la Ley N.º 635/95 que reglamenta la Justicia Electoral, y de la Ley N.º 834/96 que establece el Código Electoral Paraguayo», elaborado por una Comisión Técnica conformada por el TSJE, y presentado en 2014 en la Cámara de Diputados.
- El Informe final de la Comisión Especial del Senado para la Reforma Electoral, producido en el año 2018.

En lo que respecta al plano institucional, la actuación del TSJE y de los partidos políticos sigue presentando numerosas falencias:

- En el caso del TSJE: a) el organismo electoral debe garantizar en un 100% la logística para el día de las elecciones, visto que en estas elecciones de abril de 2023 no todos los locales de votación contaban con mesas

de consulta y máquinas de votación de práctica; b) en una cuestión que puede considerarse tanto del plano institucional como normativo, el TSJE debe emitir con la debida antelación aquellas resoluciones que tienen directa implicancia en introducir y/o cambiar reglas de juego claves del proceso electoral; emitir resoluciones de este tipo durante el proceso electoral no aporta certeza en cuanto a las reglas de juego y afecta a la seriedad del proceso; c) el organismo electoral nuevamente no ha habilitado la participación, en este proceso electoral 2023, de profesionales informáticos de la sociedad civil en la auditoría del sistema y equipos de voto y escrutinio electrónicos, afectando la transparencia y favoreciendo la opacidad en un aspecto extremadamente sensible respecto al ejercicio del voto y a los resultados de la votación; y d) la negativa de acreditar a misiones de observación electoral ciudadana nacional constituye una decisión que va totalmente de contramano a principios constitucionales y legales que garantizan la total publicidad del acto comicial —exceptuando, por supuesto, el ámbito del cuarto oscuro—, del escrutinio y de los resultados de la votación.

- El inadecuado desempeño de muchos miembros de mesa es señal de que el TSJE y las agrupaciones políticas deben dedicar mayores esfuerzos para fortalecer la capacitación de los mismos. Para las elecciones de abril de 2023 se precisó la presencia de cerca de 74.000 miembros de mesa (la mitad titulares y la mitad suplentes), cifra que indica que las actividades de capacitación a los mismos(as) deben iniciarse con suficiente antelación para llegar al 100% de ellos(as).

RECOMENDACIONES

A nivel normativo

El TSJE y el Poder Legislativo deben:

- Encarar una reforma integral de la normativa electoral, a fin de incorporar diversas disposiciones que favorezcan las garantías para el ejercicio del derecho al voto en particular y el derecho a la participación política en su amplia conceptualización; y también de modo a eliminar las numerosas confusiones, contradicciones e imprecisiones que predominan en la normativa. Entre las disposiciones que deberían ser seriamente consideradas en el contexto de la reforma electoral, están al menos las siguientes:
- La despartidización en la integración de las mesas receptoras de votos.

- El establecimiento de transporte público gratuito en el día de las elecciones, para facilitar el traslado de ciudadanos(as) a los locales de votación.
 - Regular la propaganda electoral en espacios digitales (sitios web y redes sociales), imponiéndole la misma limitación del plazo vigente para la propaganda en la vía pública y medios de comunicación.
 - Adopción de medidas varias para favorecer la participación política de las mujeres.
- Incluir, dentro de la reforma integral de normativa electoral, la mejora de la normativa sobre financiamiento político, para reforzar los controles del movimiento de ingresos y gastos por parte de las agrupaciones políticas y también para corregir las varias imprecisiones y confusiones que están presentes en la normativa al respecto.
- Emitir en futuros procesos electorales, con la debida antelación, aquellas resoluciones que guardan especial relevancia en cuanto al establecimiento de reglas fundamentales en el proceso electoral. Idealmente, dichas resoluciones deberían emitirse al mismo momento de emitirse la resolución del TSJE por la que se aprueba y se pone en vigencia el cronograma electoral de un proceso comicial, que suele hacerse en torno a 18 meses antes del día de las elecciones. La tardía emisión de resoluciones de este tipo, como por ejemplo la resolución por la cual se aprobó el reglamento para la observación electoral nacional, implica la introducción de nuevas reglas de juego a un proceso electoral ya muy avanzado y no brinda el tiempo razonable para que los actores afectados se adecuen a las nuevas reglas.
- Respecto a la regulación de la observación electoral ciudadana nacional, por un lado, el Poder Legislativo debe avanzar en el estudio del proyecto de ley existente en la Cámara de Senadores; y, por otro, el TSJE debe derogar las resoluciones 21/2023 —que aprueba el reglamento de la observación electoral nacional— y 49/2023 —que modifica algunas partes del reglamento aprobado por la resolución antes citada—, por sus notorias deficiencias y por no ser una resolución el mecanismo apropiado a fin de establecer garantías adecuadas para el ejercicio de una herramienta de tanta relevancia como lo es la observación electoral.

A nivel institucional-administrativo

El TSJE debe:

- Aumentar la cantidad de locales de votación a fin de aumentar la cercanía entre los locales y los lugares de residencia de las y los ciudadanos para facilitar el acceso de los mismos(as) a dichos locales; incrementar el número de mesas receptoras de votos para disminuir la larga espera en el acto de votar, que afecta a muchos ciudadanos(as).
- Garantizar la presencia de mesas de consulta y máquinas de votación de práctica en el 100% de los locales de votación en próximos procesos comiciales.
- Dedicar, junto con los partidos políticos, mayores esfuerzos para la capacitación de los(as) miembros de mesa, teniendo en cuenta la persistencia de debilidades en el rol de muchos de ellos(as) durante la jornada electoral. La disposición inadecuada de los cuartos oscuros, la no elaboración de actas de incidentes en situaciones que sí ameritan, la autorización de voto asistido en situaciones que no corresponden y la no aplicación de algunas pautas fundamentales durante el escrutinio son algunos ejemplos de errores cometidos por muchos(as) miembros de mesa, que vienen reiterándose elección tras elección.
- Permitir que profesionales/técnicos informáticos de organizaciones de la sociedad civil también participen de la auditoría del sistema y equipos de voto y escrutinio electrónicos, y no solamente los apoderados o especialistas informáticos designados por las agrupaciones políticas.

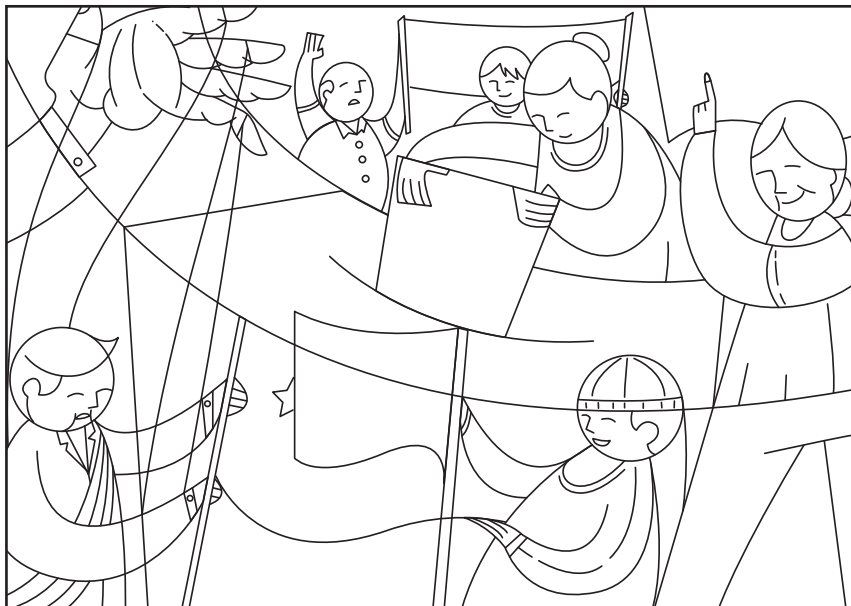
Enrique Gauto Bozzano

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

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Derechos en riesgo, a pesar de mayor representación política



Las elecciones generales de 2023 en Paraguay dejaron algunas sorpresas en el panorama político. Aunque hubo solo un leve aumento en la participación general y la hegemonía del Partido Colorado se mantuvo, se observó un incremento en la representación política femenina. No obstante, este avance no estuvo vinculado a progresos legislativos, una deuda pendiente del Estado paraguayo para garantizar la participación igualitaria de las mujeres en todos los ámbitos.

Palabras claves: *mujeres, participación política, democracia, representación, elecciones.*

Julietta Gamarra y Miyuki Shimanaka De Bavay

KUÑA RÓGA - UNIVERSITARIAS FEMINISTAS DE ITAPÚA

En este artículo se analizará la situación de las mujeres en el marco de las elecciones generales de 2023, revisando los avances y retrocesos experimentados, teniendo como referencia las elecciones generales de 2018 y el contexto sociopolítico del último año, el cual presentó nuevos actores políticos con agendas poco alineadas al fortalecimiento de los derechos de las mujeres. Asimismo, se abordará el problema persistente de la baja participación de las mujeres en la política, analizando los factores que contribuyen a perpetuar esta desigualdad.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

MENOS CANDIDATAS, MÁS ELECTAS

Luego de la renuncia de las tres precandidatas a la presidencia antes de las elecciones internas se postergó una vez más la posibilidad de contar con la primera mujer presidenta del Paraguay. Por otro lado, hubo una reducción del 6% en la cantidad de candidaturas de mujeres presentadas para las Generales: según datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), del 39% se descendió al 33%¹. Ante este escenario, resulta interesante analizar los resultados que significaron aumento de escaños y cargos para las mujeres, en algunos casos, ocupados por primera vez.

- **Concejalías departamentales.** De un total de 257 puestos para la concejalía departamental, 68 fueron obtenidos por mujeres, es decir, el 26,5% de los escaños. En comparación, en el 2018, de un total de 246 escaños, 49 fueron ocupados por mujeres, lo que representó el 19,92%. Si bien en las elecciones del 2023 se disputaron 11 escaños más que en las de 2018, fueron 19 mujeres más las que resultaron electas, lo cual puede ser entendido como un avance. Si bien la mayoría de los departamentos experimentaron un aumento de mujeres electas, o a lo sumo un estancamiento, también hubo departamentos que sufrieron retrocesos (tabla 1). Por ejemplo, Alto Paraguay pasó de tener 2 concejalías departamentales a 0, y Concepción perdió 3 bancas de mujeres.

1 «El 33% de candidaturas para las elecciones generales corresponde a mujeres, según el TSJE». *La Nación*, 26 de marzo de 2023, acceso el 24 de octubre de 2023. <https://www.lanacion.com.py/politica/2023/03/26/el-33-de-candidaturas-para-las-elecciones-generales-corresponde-a-mujeres-segun-el-tsje/>

TABLA 1. CONCEJALÍAS DEPARTAMENTALES

DEPARTAMENTO	2018	2023	DIFERENCIA
Concepción	5	2	-3
San Pedro	1	2	+1
Cordillera	4	7	+3
Guairá	3	4	+1
Caaguazú	4	4	sin cambios
Caazapá	2	4	+2
Itapúa	4	8	+4
Misiones	3	4	+1
Paraguarí	4	6	+2
Alto Paraná	5	5	sin cambios
Central	3	10	+7
Ñeembucú	1	2	+1
Amambay	2	5	+3
Canindeyú	2	2	sin cambios
Presidente Hayes	2	1	-1
Alto Paraguay	2	0	-2
Boquerón	2	2	sin cambios
Total	49	68	+19

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio del Sur sobre igualdad de género².

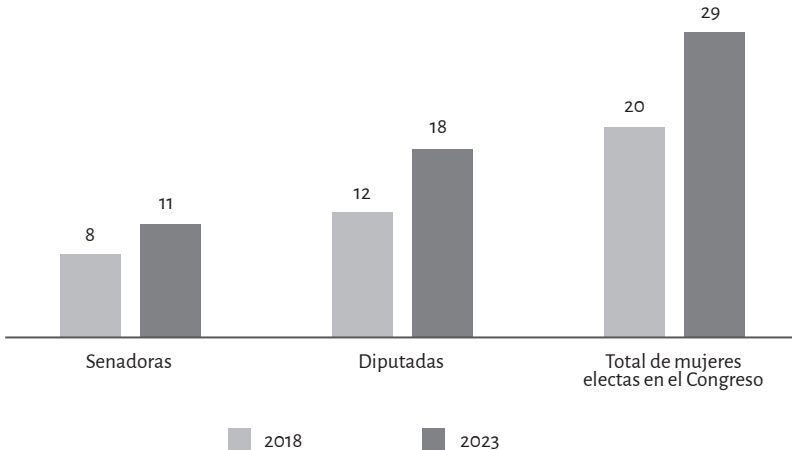
- Gobernación.** Desde la restauración de la democracia, hubo 3 mujeres gobernadoras en el Paraguay: Mirta Mendoza del PLRA (Concepción, 2003), María Cristina Villalba de la ANR (Canindeyú, 2008) y Marlene Ocampos de la ANR (Alto Paraná, 2013). En el periodo 2018-2023 no hubo ni una sola gobernadora, por lo que la elección de dos mujeres en los comicios de abril de 2023 significó un importante avance: Liz Meza en el departamento de Concepción y Norma Zárate en el departamento de Paraguarí, ambas candidatas de la ANR. Pese a este progreso, no deja de ser un punto importante de análisis que solo dos mujeres resultaron

2 Observatorio del Sur sobre igualdad de género, <https://observatoriodelsur.org/elecciones/>

electas de un total de 15 candidatas a la Gobernación, lo cual da cuenta de las dificultades que siguen enfrentando las mujeres para acceder a dicho cargo. Y, a su vez, las dificultades para candidatarse: estas 15 mujeres representaron apenas el 13,27% del total de candidaturas al cargo³. Es decir, la perspectiva de crecimiento en este espacio era baja desde antes de la realización de las elecciones.

- Congreso Nacional.** Fueron 11 las mujeres electas como senadoras y 18 como diputadas departamentales. Estas cifras indican un aumento en el número de mujeres electas para el Congreso, pero solamente de 3 en el caso del Senado y de 6 en el caso de la Diputación, lo que continúa manteniendo a las mujeres muy por debajo del 50% en ambas cámaras. De las 11 mujeres senadoras, 3 representan a la ANR, 3 al Partido Cruzada Nacional y 3 a la Alianza Senadores por la Patria, mientras que la Alianza Encuentro Nacional se encuentra presentada por Katty González y el Frente Guasu únicamente por la reelecta Esperanza Martínez. Por su parte, Central y Alto Paraná fueron los departamentos con mayor número de diputadas electas, con 5 y 4 respectivamente, seguidos por Capital con 2 representantes mujeres, y el resto de los departamentos solamente con 1 banca ocupada por mujeres. Caaguazú, Caazapá, Misiones, Paraguari, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, Alto Paraguay y Boquerón no registraron diputadas electas.

GRÁFICO 1. MUJERES ELECTAS EN LAS CÁMARAS



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio del Sur sobre igualdad de género.

3 Julieta Camarra, «Mujeres en la Gobernación, una ausencia histórica». *Boletín Sakã 4* (2023): 12-13, <https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2023/04/boletin-saka-4-ok.pdf>

AVANCE EN REPRESENTACIÓN POLÍTICA SIN PERSPECTIVAS DE MEJORA EN DERECHOS DE LAS MUJERES

El aumento de mujeres en espacios de poder puede significar un mayor enfoque en los problemas que afectan de manera particular a las mujeres, los cuales podrán ser atendidos desde políticas públicas, planes y programas destinados a atender urgencias tales como la violencia de género, la precarización laboral, la desigual distribución de las tareas de cuidado, entre otras. Y por, sobre todo, la presencia de más mujeres puede significar un paso adelante en el fortalecimiento de una agenda de género, con perspectiva de derechos, plural y participativa. Esta es, después de todo, una de las principales banderas en la defensa de la Ley de paridad democrática⁴: la mitad de la población necesita la mitad de la representación en los espacios de decisión.

Es importante analizar, más allá del avance cuantitativo que significó la elevación del porcentaje de mujeres (en especial en el Congreso), si la incorporación de estas mujeres podrá efectivamente llegar a traducirse en un avance en materia de derechos humanos.

El partido Cruzada Nacional tuvo un desempeño destacado en la jornada electoral⁵, logrando posicionarse como la tercera fuerza por detrás de la Asociación Nacional Republicana y la Concertación Nacional por un Nuevo Paraguay, desplazando a la Concertación Nacional Frente Guasu, hasta entonces considerada la tercera fuerza y único espacio político caracterizado como izquierda en ese *ranking*. De 9 parlamentarios, Cruzada Nacional logró posicionar a 5 mujeres: 3 senadoras (2 de las cuales renunciaron al partido a menos de 3 meses de las elecciones) y 2 diputadas. Algunos analistas han descrito a Cruzada Nacional como un partido con enfoque disruptivo⁶, especialmente derivado de la actuación del líder del partido y excandidato a la presidencia, Paraguay Cubas⁷. A pesar de esto, Cruzada Nacional no ha tenido mayor influencia en cuanto a la lucha en contra de prácticas cuestionables en plataformas políticas; por el contrario, entre sus senadores electos se encuentra Rafael Esquivel (alias «Mbururu»), actualmente privado de su libertad por un supuesto abuso a una menor de 15 años,

4 El proyecto de Ley de paridad democrática fue presentado en el 2016 y estudiado en el 2018. Luego de una aprobación con leves modificaciones en la Cámara de Senadores, en la Cámara de Diputados se modificó eliminando las medidas paritarias. Después, el Senado ratificó su sanción y luego los diputados, en una sesión extraordinaria, se ratificaron en su versión de «Ley de paridad sin paridad». Posteriormente, el Grupo Impulsor de la Paridad Democrática solicitó al Ejecutivo el veto del proyecto modificado.

5 Erica Imbrogiano Pereira, «Observaciones de los comicios presidenciales Paraguay 2023», *Revista Más Poder Local* 53 (2023): 157-161, <https://doi.org/10.56151/maspoderlocal.181>

6 Imbrogiano, «Observaciones de los comicios presidenciales Paraguay 2023», 159.

7 Jazmín Acuña y Josué Congo, «La desinformación como arma de disputa electoral», en *Ruido: El régimen de desinformación en las elecciones 2023 de Paraguay*, primer libro de la serie Infocracia, Jazmín Acuña (ed.). (Asunción: La Precisa, 2023), 67-119, <https://elsurti.com/wp-content/uploads/2023/08/RUIDO-LaPrecisa-Infocracia-1.pdf>

entre otros delitos. Tras una extensa campaña nacional —encabezada por el movimiento nacional feminista, las organizaciones de protección de infancias y los grupos en contra de la violencia sexual hacia niños, niñas y adolescentes⁸ —exigiendo que no proceda el juramento de Esquivel como senador, finalmente el 20 de julio de 2023 la Cámara de Senadores decidió no permitirlo, nombrando en su lugar a Javier Vera (alias «Chaqueñito»)⁹. Al momento de la redacción de este artículo, Esquivel permanece en proceso judicial.

La ANR, que obtuvo la mayoría en ambas Cámaras, centró su campaña electoral en temas «provida y profamilia»¹⁰, lo que ha contribuido a legitimar socialmente los discursos de odio hacia el colectivo LGBTI+, la desconfianza hacia los organismos internacionales y el debilitamiento de los mecanismos institucionales de género, ya muy afectados por la falta de financiamiento. La senadora Lizarella Valiente ha sido en este sentido una de las voceras principales en contra de la «ideología de género», el fantasma bajo el cual se aglutinan diferentes teorías «conspiranoicas» y *fake news*¹¹ en relación a la igualdad de género, y que hoy representan un riesgo real para las mujeres y otros grupos marginados. Con un discurso que ha sido criticado por los sectores defensores de los derechos humanos, la senadora Valiente se encuentra actualmente tratando de impulsar una ley que prohíba y criminalice la perspectiva de género en la educación que, de concretarse, puede traer consecuencias realmente graves para las vidas de las mujeres, ya en juego por los altísimos índices de violencia de las que son víctimas.

Por otro lado, los sectores más progresistas han perdido escaños en el Congreso. Esperanza Martínez, senadora por la Concertación Nacional Frente Guasu, y Johanna Ortega, diputada por la Alianza por Asunción, son dos de las pocas exponentes de la oposición a la hora de defender los derechos de las mujeres y la perspectiva de género. Así, un panorama que se avizoraba como alentador, también conlleva las preocupaciones de comprender que una mejoría cuantitativa no siempre viene aparejada por una mejoría cualitativa.

8 «Articulación Feminista del Paraguay manifiesta preocupación por investigación en el caso de senador electo acusado por abuso sexual», *Centro de Documentación y Estudios*, 29 de mayo de 2023, <https://www.cde.org.py/articulacion-feminista-del-paraguay-manifiesta-preocupacion-por-investigacion-en-el-caso-de-senador-electo-acusado-por-abuso-sexual/>

9 «Corte rechaza segunda acción de Mbururu para poder jurar en el Senado», *Última Hora*, 13 de julio de 2023, acceso el 23 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/corte-rechaza-segunda-accion-de-mbururu-para-poder-jurar-en-el-senado>

10 Julia Quintana, «El concepto de discurso de odio como nuevo campo de disputa del cartismo», en Acuña (ed.), *Ruido: El régimen...*, 218-221.

11 «Paraguay 'no es machista' y otras mentiras de Lizarella Valiente», *El Surtidor*, 8 de agosto de 2023, acceso el 24 de octubre de 2023, <https://elsurti.com/chequeo/2023/08/08/paraguay-no-es-machista-y-los-derechos-de-las-mujeres-estan-mas-que-adquiridos-entre-los-enunciados-falsos-de-lizarella-valiente/>

Con este análisis no se pretende concluir que es preferible que las mujeres no lleguen a espacios de poder, sino que urge un replanteamiento sobre las prioridades y alianzas alrededor de la lucha por los derechos de las mujeres. La ley de paridad continúa siendo necesaria¹², a manera de garantizar que no solo lleguen más mujeres a los espacios de poder, sino que lleguen las mejores, igualando un poco más el terreno de disputa, tanto entre hombres y mujeres, como entre partidos tradicionales e independientes, a través de la aplicación de una ley de financiamiento político con perspectiva de género.

PRESENTES EN LAS MESAS, AUSENTES EN LAS LISTAS

Durante el desarrollo de las elecciones, las mujeres tuvieron una presencia mayoritaria como miembros de mesa. De un total de 902 mesas observadas¹³, alrededor del 63,1% de las autoridades de mesa —incluyendo presidente y vocales— fueron mujeres. Por otra parte, se registró un 28% de las mesas integradas únicamente por mujeres, frente a un 12% de mesas conformadas únicamente por hombres. Esto demuestra que existe una activa participación de las mujeres en las bases de los partidos.

CASOS OCURRIDOS EN 2023

DESCALIFICACIÓN PARTIDARIA DE LA VICTORIA DE ESPERANZA MARTÍNEZ

Durante la última campaña electoral, la Concertación Frente Guasu se vio fuertemente dividida luego de que la actual senadora Esperanza Martínez haya oficializado su renuncia como candidata a la presidencia y consecuente apoyo a la chapa presidencial Alegre-Núñez el 15 de agosto de 2022.

Con una agenda abiertamente feminista y proderechos humanos¹⁴, Martínez logró ser la única candidata de su lista en obtener una banca en el Senado, en su caso, por tercera vez consecutiva¹⁵. Sin embargo, un sector del Frente

12 Niki Johnson, «De la cuota a la paridad: lecciones de América Latina», *Diálogo Político Año 38, Volumen 2* (2022): 36-43.

13 Analia Martínez, Dania Pilz, Leticia Alcaraz y Sebastián Bruno, *Informe de la Observación Electoral Ciudadana. Iniciativa para la transparencia electoral. Elecciones generales Paraguay 2023* (Asunción: SAKÁ. Iniciativa para la transparencia electoral. Elecciones generales 2023, 2023), <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2023/10/Informe-Electoral-FINAL-SAKA.pdf>

14 Acuña, Jazmín. «Elecciones en Paraguay plantean futuro incierto para mujeres y personas LGBTQ». openDemocracy, 28 de abril de 2023, <https://www.opendemocracy.net/es/5050-es/paraguay-elecciones-generales-2023-mujeres-lgbtq-anr-concertación/>.

15 «Ficha Técnica del Legislador. Esperanza Martínez de Portillo». SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 27 de octubre de 2023, <http://silpy.congreso.gov.py/web/parlamentario/100082>

Guasu ha expresado que «no les entra en la cabeza» los votos logrados por Martínez¹⁶, especialmente en comparación al expresidente y figura líder de la Concertación Fernando Lugo.

Excompañeros de partido de Martínez, como Euclides Acevedo, la calificaron de «incoherente en la arena política»¹⁷ y con «limitaciones intelectuales», mientras que Sixto Pereira afirmó que hubo «fraude electoral», frente al hecho de que ella haya ganado un asiento en el Congreso y él no¹⁸. Esta situación demostró la presencia de sesgos machistas no solamente en espacios progresistas como el Frente Guasu, sino en el ejercicio de los derechos políticos para las mujeres políticas dentro del contexto nacional.

DESCRÉDITO E INVISIBILIZACIÓN DEL ROL DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA POR EXPRESIONES MACHISTAS EN EL SENADO

Diferentes medios y plataformas digitales compartieron el 24 de abril de 2023 comentarios del senador Silvio Ovelar en referencia a los atributos que las votantes jóvenes destacarían en su compañero de partido Santiago Peña. «Cuando le preguntás a los jóvenes, el primer detalle importante es que le votan por su capacidad, su formación. Dentro de esa grilla de razones, el público femenino dice también porque es churro», refirió Ovelar¹⁹.

Activistas políticas y de género manifestaron su desacuerdo, afirmando que esta idea no solo subvalora la capacidad crítica de la población joven para realizar un voto consciente y analítico, sino que también reivindica estereotipos de género y apreciaciones machistas en cuanto a las capacidades intelectuales de las mujeres, además de invisibilizar el rol de las mujeres en la política nacional²⁰.

Según datos del TSJE, históricamente, la participación de las mujeres ha sido siempre extensa desde las primeras elecciones de la era democrática en 1989, superando a la participación masculina en porcentaje con relación

16 Julia Quintana, «Machismo y confusión en la dirigencia de izquierda», *El Surtidor*, 16 de mayo de 2023, acceso el 24 de octubre de 2023, <https://elsurti.com/blog/2023/05/16/machismo-en-la-dirigencia-de-izquierda/>

17 «Acevedo se defiende y arremete contra Esperanza Martínez: "Es una disparatera"», *La Nación*, 26 de junio de 2023, acceso el 24 de octubre de 2023, <https://www.lanacion.com.py/politica/2023/06/26/acevedo-se-defiende-y-arremete-contra-esperanza-martinez-es-una-disparatera/>

18 «Sixto Pereira denuncia fraude electoral tras perder su silla en el Senado», *Última Hora*, 1 de mayo de 2023, acceso el 24 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/sixto-pereira-denuncia-fraude-electoral-perder-su-silla-el-senado-n3060489>

19 «Dicen que Santi ganará por "churro" y Alegre es "santoró"», *Última Hora*, 20 de julio de 2023, acceso el 25 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/dicen-que-santi-ganara-churro-y-alegre-es-santoro-n3059542>

20 «Votos a Santiago Peña "por churro": ¿Qué piensan las feministas de las declaraciones de Ovelar?», *ABC Color*, 25 de abril de 2023, acceso el 25 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/04/25/votos-a-santiago-pena-por-churro-que-piensen-las-feministas-de-las-declaraciones-de-ovelar/>

al número de habilitados por sexo²¹. Este año, el 49% de los electores habilitados fueron mujeres, es decir, 2.362.708 de un total de 4.782.940²².

VIOLENCIA POLÍTICA HACIA MUJERES POLÍTICAS Y PERIODISTAS

Caso en el Congreso

Perteneciente a la bancada oficialista de Honor Colorado, el diputado Yamil Esgaib fue suspendido de sus funciones por 30 días sin goce de sueldo luego de una seguidilla de agresiones abiertamente machistas dirigidas a tres de sus colegas²³ y dos periodistas²⁴.

El 3 de octubre, en la Sala Bicameral, el diputado amenazó a la senadora Celeste Amarilla diciéndole «si me autopercibo mujer te voy a pegar», luego de amenazarla con darle una trompada. Al día siguiente, Esgaib se acercó a la periodista Rocío Pereira, la tomó del rostro sin consentimiento y le dijo al oído «no me vas a ganar». A la periodista Sara Moreno la descalificó como «autopercebida periodista» y la acusó de hacerle «preguntas boludas» con relación a lo sucedido en la Cámara.

Estos hechos se suman a otros, como su referencia a la diputada Johanna Ortega como «perra peligrosa» y su calificación al feminicidio como «una pavada». La diputada Rocío Vallejo, a quien en el mes de agosto cortó el micrófono y amenazó con romperle la boca, solicitó la audiencia para proponer la suspensión de Esgaib. Durante la votación, este le gritó a la diputada Ortega: «Johanna, te voy a acosar».

Las acciones de Esgaib, al igual que la inacción de sus colegas hombres, ponen de manifiesto que continúan siendo normalizadas en Paraguay la violencia contra las mujeres en general y la violencia política en particular. La sanción sienta un precedente, pero sigue pendiente una ley específica para prevenir y sancionar la violencia política por razones de género.

21 «Números Relevantes 2023», *Tribunal Superior de Justicia Electoral*, acceso el 25 de octubre de 2023, https://tsje.gov.py/download_rrhh.php?id=NUMEROS-RELEVANTES-2023.pdf

22 «Números Relevantes 2023», *Tribunal Superior de Justicia Electoral*, acceso el 25 de octubre de 2023, https://tsje.gov.py/download_rrhh.php?id=NUMEROS-RELEVANTES-2023.pdf

23 «Senado aprueba proyecto de declaración que repudia expresiones de violencia de Yamil Esgaib». *ABC Color*, 4 de octubre de 2023, acceso el 27 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/10/04/senado-aprueba-proyecto-de-declaracion-que-repudia-expresiones-de-violencia-de-yamil-esgaib/>. Solicitud realizada por varios senadores y senadoras, acceso el 9 de noviembre de 2023, <http://odd.senado.gov.py/archivos/fife/Repudia%20Expres%20Dip%20Yamil%20MF.pdf>

24 «No es sarcasmo, es violencia. El diputado cartista, Yamil Esgaib,...» [X], Liv [@livmediapy], 4 de octubre de 2023, <https://x.com/livmediapy/status/1709683104556704011?s=20>

Caso en la Junta Departamental de Itapúa

También se han registrado actitudes de este tipo en la Junta Departamental de Itapúa. El 6 de noviembre, el concejal departamental Silvio Piris (ANR) interrumpió abruptamente y minimizó la intervención de su compañera de junta, Yuli Gamón (MCA), retirándose de la sesión posteriormente. Varios medios locales reportaron la conducta de Piris²⁵, quien ya había actuado de forma violenta en otras ocasiones²⁶.

En una entrevista sobre lo sucedido en el programa radial encarnaceno *Marcando la mañana*, la concejala Gamón reflexionó sobre la violencia política dirigida particularmente a mujeres políticas jóvenes e instó a continuar la concienciación ciudadana sobre el tema²⁷, en especial camino al 25N, el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

CONCLUSIONES

Las elecciones generales de 2023 en Paraguay dejaron un panorama mixto en cuanto a la participación política de las mujeres. Si bien hubo un incremento cuantitativo en la representación femenina en todos los cargos disputados, este avance no vino necesariamente acompañado de un progreso cualitativo en la agenda de derechos de las mujeres.

Se requiere seguir trabajando para consolidar una masa crítica de mujeres con perspectiva de género en el ámbito político. La aprobación de leyes, como la de paridad y contra la violencia política es fundamental, al igual que promover el liderazgo femenino desde las bases.

Los movimientos antiderechos continúan fortaleciéndose, con una mayor legitimidad derivada del uso de sus discursos y posicionamiento de sus agendas desde los espacios formales de poder político. De momento, los movimientos sociales han sido más eficaces para obstaculizar sus avances que las propias instituciones públicas y organismos del Estado encargados de velar por los derechos de todas las paraguayas y paraguayos.

25 «Piris interrumpe a su colega en el momento que justificaba su voto», *Marcando la mañana - Radio 102.5 FM Itapúa* [Facebook], *Marcando la mañana - Radio 102.5 FM* [@la102ycanal2], 6 de noviembre de 2023, acceso el 6 de noviembre de 2023, <https://fb.watch/oaiYRqoLK/>

26 «Incidentada sesión en la Junta Municipal en disconformidad con gestión de concejales» [Facebook], *Itapúa en Noticias* [@itapuaennoticias], 10 de mayo de 2023, acceso el 6 de noviembre de 2023, <https://fb.watch/oaiSoyj09G/>

27 «Recibimos en #MarcandolaMañana a la concejala departamental Arq. Juliana Gamón» [Facebook], *Marcando la mañana - Radio 102.5 FM Itapúa* [@la102ycanal2], 7 de noviembre de 2023, acceso el 7 de noviembre de 2023, https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=1947556935613544

RECOMENDACIONES

- Adoptar una Ley de Paridad y Alternancia, que garantice la presencia de un 50% de mujeres en todas las listas plurinominales, así como la paridad horizontal en cargos unipersonales, ambas medidas de cumplimiento obligatorio para todas las agrupaciones políticas que se presenten a elecciones generales o municipales y para organizaciones intermedias.
- Aprobar el proyecto de ley «para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género», el cual fue rechazado por la Cámara de Diputados en el año 2021.
- Aumentar el presupuesto destinado al Ministerio de la Mujer, para una mejor aplicación de las políticas y programas destinados a fomentar la participación política de las mujeres.
- Generar políticas públicas que promuevan una mayor participación política de mujeres jóvenes, indígenas, rurales, campesinas, del colectivo LGBTI+, con discapacidad y otros grupos que sufren de doble marginación y exclusión y que no se hallan representados en el poder político.
- Promover la formación al interior de las organizaciones políticas y partidarias en relación con la perspectiva y la igualdad de género y su imbricación con la política.

Julieta Gamarra

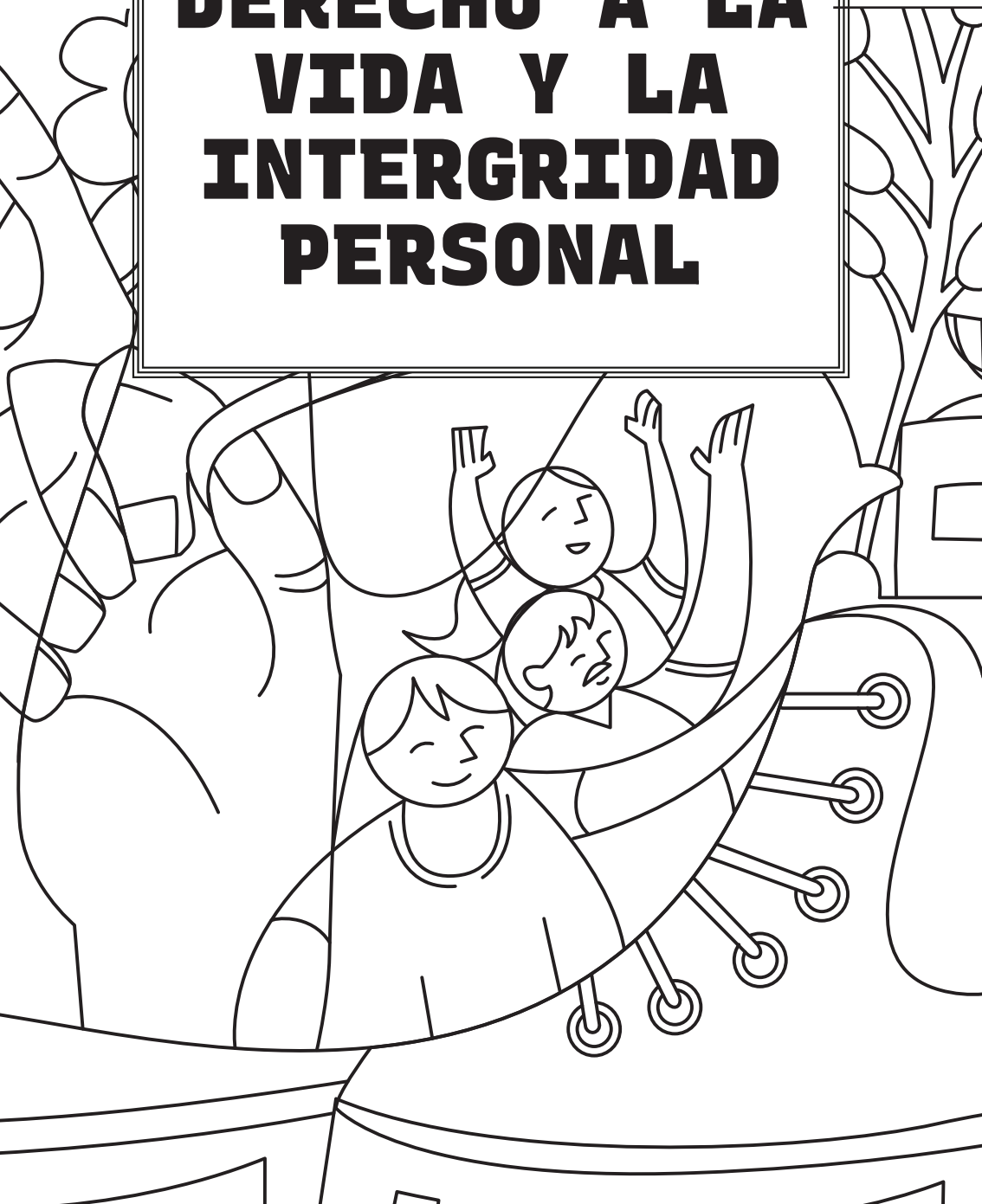
Comunicadora social, feminista y activista por los derechos humanos. Consultora en comunicación. Vicepresidenta de la Asociación Kuña Róga, miembro de Universitarias Feministas de Itapúa.
Contacto: julieta.gamarra15@gmail.com

Miyuki Shimanaka De Bavay

Abogada, diplomada en Políticas Públicas. Máster en Estudios de Género Aplicados por la Universidad de Strathclyde, Glasgow, Reino Unido. Desarrolladora de proyectos sociales, feminista y activista por los derechos humanos, miembro de Universitarias Feministas de Itapúa y colaboradora de la Asociación Kuña Róga.
Contacto: miyukish.71@gmail.com

CAPÍTULO 5

DERECHO A LA VIDA Y LA INTERGRIDAD PERSONAL



PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS
CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES

Campo fértil para la persistencia de la tortura e impunidad



Los hechos de tortura se siguen perpetrando en nuestro país, a pesar de las reiteradas denuncias que se realizan año a año. Uno de los factores que explica la continuidad de estas prácticas es la impunidad en la que quedan la mayoría de los hechos denunciados. Esta realidad se verifica en varias instituciones estatales y se desarrollan en el marco de la debilidad estructural del funcionamiento de cada una de ellas.

Palabras claves: *tortura, impunidad, Policía Nacional, Ministerio Público.*

Eduardo Aguayo

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

Este artículo expondrá una serie de hechos y reflexiones que ilustran la persistencia de las prácticas de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes por parte de funcionarios en el marco de la administración arbitraria de la violencia estatal, así como otros órganos también al servicio de la regimentación social. Se hará énfasis en exponer la continuidad de una práctica extendida en distintos niveles y la impunidad que se refleja en los desenlaces de las denuncias que llegan a las instancias de investigación y a la judicatura.

El artículo recoge los hechos más destacados o emblemáticos del año respecto a denuncias sobre torturas y otros tratos crueles y degradantes cometidos en las penitenciarías, en los cuarteles, por la Policía Nacional durante las protestas y en otros recintos estatales, además de exponer la respuesta del Ministerio Público y la perspectiva política del Ministerio del Interior. Se remata con unas conclusiones a partir del análisis de todos los casos destacados y las recomendaciones a las instituciones estatales involucradas.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

VIOLENCIA INSTITUCIONAL AVALADA POR LA IMPUNIDAD

Los hechos de tortura siguen haciendo parte del actuar de agentes del brazo armado estatal y funcionarios de otras áreas. A esta práctica normalizada acompaña la indolencia de los organismos de investigación cuyo actuar permite la impunidad como regla. La degradación del régimen democrático liberal es un factor que explica la continuidad y profundización de actuaciones de violencia institucional.

Los números lo comprueban. Desde el 2013 fueron denunciados 94 casos de tortura ante el Ministerio Público por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), de los cuales solo dos llegaron a una condena, es decir, en 10 años, solo el 2% del total de denuncias obtuvieron una condena¹.

Lo ocurrido en el transcurso del año empalma con esa triste cifra y, en ese sentido, no existen avances ni en materia legislativa, como tampoco en programas que operativicen un control estricto en la actuación de las fuerzas públicas y organismos de seguridad y control.

¹ «Solo el 2% de denuncias de tortura consiguieron condena, advierte MNP», *Última Hora*, 26 de junio de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023,

<https://www.ultimahora.com/solo-el-2-de-denuncias-de-tortura-consiguieron-condena-advierte-mnp>

PENITENCIARIAS COMO BASTIÓN DE LAS BANDAS CRIMINALES

En las instituciones penitenciarias se registra una continuidad en la falta de eficiencia en la administración y esto tiene su correlato en la ausencia de voluntad política para enfrentar con firmeza al principal obstáculo representado por los grupos criminales² (muchos de ellos ligados a sectores del aparato político de gobierno³) que han logrado instalar hace bastante un poder paralelo en la administración de las instituciones penitenciarias como así también una economía subterránea en el país⁴.

Hace décadas que las cárceles se encuentran codirigidas por grupos criminales, pero esto ha pegado un salto con la irrupción cada vez más abierta del Primer Comando Capital (PCC), el Clan Rotela y otros grupos menores⁵. Estos no solo controlan el tráfico de drogas a gran escala y el microtráfico y otros delitos dentro de las penitenciarías, sino también fuera de ellas.

En el marco de las disputas de estos grupos criminales al interior de las penitenciarías y su creciente poder, estos regimientan la vida carcelaria al punto de que el resto de la población se somete a las normas que estos imponen o padece todo tipo de violencia, como, por ejemplo, coacción, tortura y amenazas⁶.

El control es tal que la coordinación hasta para asesinatos en las distintas penitenciarías es llevada a cabo sin mayores inconvenientes por los integrantes de las bandas criminales⁷.

2 «Cárcel de Tacumbú: “No todo está bajo control”, admite Ángel Barchini», *ABC Color*, 16 de octubre de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/10/16/carcel-de-tacumbu-no-todo-esta-bajo-control-admite-ministro-barchini/>

3 Sara Mabel Villalba y Camilo Filártiga Callizo, «Complejo escenario electoral, narcopolítica y debilitamiento democrático», en *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (Asunción: Codehupy, 2022), 19-30, <https://ddhh2022.codehupy.org.py/complejo-escenario-electoral-narcopolitica-y-debilitamiento-democratico/>

4 Jhojhanni Fiorini, «La economía subterránea, sumida en la ilegalidad, mueve más dinero que el agro y la industria», *MarkeData*, 11 de mayo de 2023, acceso el 1 de noviembre de 2023, <https://marketdata.com.py/laboratorio/analisis/la-economia-subterranea-sumida-en-la-ilegalidad-mueve-mas-dinero-que-el-agro-y-la-industria-10662/>

5 «Barchini cedió a presión del clan Rotela para cambiar a director de Tacumbú, advierte criminólogo», *Última hora*, 22 de agosto de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/barchini-cedio-a-presion-del-clan-rotela-para-cambiar-a-director-de-tacumbu-advierte-criminologo>

6 Prudencia Cristaldo Irala (denunciante), entrevista telefónica por Sandra González (Equipo Jurídico), realizada en Asunción en el mes de julio de 2023. La señora Prudencia Cristaldo Irala, madre de José Daniel Figari Cristaldo (interno de la Penitenciaría de Misiones), denunció hechos de tortura cometidos por funcionarios del penal contra su hijo. Estos funcionarios actuaban por encargo del PCC, según relató la madre de la víctima. El motivo de las torturas sobre el interno era por no alinearse a las reglas del PCC y la amenaza al mismo y familiares por parte de este clan. Del hecho se dio aviso al MNP y al Ministerio de Justicia el 26 de julio del año en curso, a este último a los efectos de una atención inmediata sobre las condiciones de salud del interno y la apertura de un sumario para investigar lo sucedido.

7 «PCC ejecutó en las cárceles y en simultáneo a tres de sus miembros», *ABC Color*, 10 de agosto de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/08/10/pcc-ejecuto-en-simultaneo-a-tres-de-sus-miembros-que-estaban-presos/>

TORTURA EN PENITENCIARÍA DE CIUDAD DEL ESTE

Uno de los casos más graves de tortura se registró este año, resultando víctima Brígido Ariel Díaz Resquín, recluido en la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este. El interno debió ser internado en el Hospital Regional debido a las graves lesiones sufridas por parte de los guardias de la penitenciaría el 22 de julio.

La versión de las autoridades del penal fue que el interno supuestamente trepó una valla para acceder a un sector donde estarían reclusos integrantes del PCC, por lo que tuvo que ser derribado con disparos de balines de goma⁸.

Tanto la víctima como sus familiares desmintieron la versión de las autoridades penitenciarias, pues el mismo está procesado por violencia familiar y no con vinculaciones delictivas relacionadas al PCC. La presunción es que se trató de una venganza por parte de familiares de la víctima del hecho de violencia familiar.

Los exámenes practicados daban cuenta de que los disparos sufridos se dieron a centímetros del cuerpo de la víctima, especialmente directo al rostro, con intención de desfigurarlos. Presentaba también disparos con balines de goma en otras partes del cuerpo, así como golpes y cortes.

Como agravante del caso es que el mismo no fue auxiliado a tiempo, le fue practicada una precaria sutura en las heridas del rostro y, a consecuencia de ello, no resistió, se desvaneció y fue socorrido por profesionales del hospital luego de más de 5 horas del incidente.

La comisionada del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, abogada Sonia Von Lepel, señaló que los agentes penitenciarios —ante la versión institucional— emplearon una fuerza desproporcionada y que se excedieron en los disparos acertando a partes del cuerpo consideradas sensibles como la cabeza, y solicitó al Ministerio de Justicia intervenir la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este que, en realidad, ya se encontraba bajo intervención⁹.

Hasta la fecha no existe un avance significativo en la determinación de la responsabilidad de gravísimos hechos de tortura cometidos una vez más en las penitenciarías donde la barbarie en el trato contra los internos se refleja en los bestiales abusos y hechos de tortura como el caso resaltado.

⁸ «Investigan denuncia de tortura en la cárcel de Ciudad del Este», *El Urbano*, 1 de agosto de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://elurbano.com.py/investigan-denuncia-de-tortura-en-la-carcel-de-ciudad-del-este/>

⁹ «Investigan caso de presunta tortura en la penitenciaría regional de CDE», *ABC Color*, 3 de agosto de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/este/2023/08/03/investigan-caso-de-presunta-tortura-en-la-penitenciaría-regional-de-cde/>

Este tipo de casos pone al desnudo no solo la falta de idoneidad en el cargo de aquellas personas que tienen bajo su responsabilidad garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas recluidas, sino también demuestra la displicencia institucional, cuyas autoridades, lejos de tomar las medidas correctivas, asumen un rol de defensa corporativa de sus funcionarios.

CRUELES Y COBARDES ANTE LOS DE A PIE, SUMISOS Y SERVILES ANTES LOS PODEROSOS

En el marco de las denuncias de procedimientos policiales donde se cometen hechos de privación ilegítima de libertad y torturas se mantiene la impunidad como regla y sigue vigente la cultura de los abusos de todo tipo en los distintos procedimientos: desalojos violentos, represión a manifestaciones¹⁰, detenciones ilegales¹¹ y otros¹².

Este escenario de continuidad de la impunidad denota la falta de una política estatal firme de lucha integral contra la tortura no solo en el marco de la punición efectiva a los perpetradores, sino en una política de prevención y concientización seria al interior de las fuerzas públicas.

Existe un número significativo de causas abiertas por lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas y tortura contra policías, sin que exista una respuesta estatal ejemplificadora, sino al contrario, la impunidad fomenta la persistencia de estas prácticas al no tener mayores consecuencias.

DETENCIONES ILEGALES Y TORTURA EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL (POSELECCIONES GENERALES)

Otra de las situaciones en las que se han experimentado hechos graves de abuso policial, represión y detenciones masivas por parte de las fuerzas policiales y, en algunos casos, también de las fuerzas militares, fue la registrada en el marco de las manifestaciones desarrolladas por los supuestos fraudes electorales en los comicios generales del 30 de abril pasado.

10 Mecanismo de Prevención de la Tortura, informe del 1 al 7 de mayo de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-intervencion2>

11 Mecanismo de Prevención de la Tortura, informe del 15 de marzo de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-intervencion2>

12 «Comitiva del Senado se interioriza sobre situación de detenidos tras manifestaciones», *Honorable Cámara de Senadores*, 9 de mayo de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/11440-comitiva-del-senado-se-interioriza-sobre-situacion-de-detenidos-tras-manifestacion-es-2023-05-09-16-14-30>

El equipo jurídico de Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) intervino en el Departamento de Judiciales de la Policía Nacional donde se concentró un gran número de detenidos¹³. La intervención se realizó de manera conjunta con el MNP y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores.

En aquellas jornadas de protesta fueron detenidas más de 300 personas y unas 120 fueron procesadas, varias de las personas aprehendidas han denunciado una serie de arbitrariedades y brutalidad de las fuerzas públicas antes, durante y después de las detenciones, hechos que configurarían detenciones ilegales, torturas y otros hechos punibles.

La Policía Nacional reprimió a mansalva, sin ningún motivo aparente e irrespetando el *Manual de Uso de la Fuerza*¹⁴, dispositivo interno que obliga a una actuación de uso proporcional de la fuerza.

Las detenciones masivas no contenían ninguna denuncia concreta sobre las conductas o responsabilidades de las personas. Se pudo constatar que varias personas fueron procesadas sin siquiera haber participado en las protestas.

En este contexto hemos visto cómo el Ministerio Público legitimó detenciones masivas, sin los requerimientos legales mínimos, arbitrariedad que se trasladó a los pedidos infundados de la prisión preventiva.

Como es costumbre en la actuación del Ministerio Público, las imputaciones se dieron en forma genérica e inconsistente, sin delimitarse la conducta penalmente relevante en la que habrían incurrido las personas procesadas.

La utilización del tipo legal de Perturbación de la Paz Pública (artículo 234 del Código Penal) al desarrollar una descripción excesivamente amplia y genérica —«El que desde una multitud, como autor o participe, realizara conjuntamente con otros hechos violentos contra personas o cosas»— permite que bajo su radio cualquier conducta que conlleve alguna forma de violencia —independientemente de la energía, dirección o circunstancia en que esta es empleada— pueda ser subsumida desde el punto de vista del análisis objetivo del tipo, conllevando ello la discrecionalidad del intérprete y aplicador del dispositivo y, en consecuencia, quedando al arbitrio de este.

13 «La responsabilidad del Estado es asegurar el derecho a la protesta y la transparencia del proceso de escrutinio», *Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay*, 7 de mayo de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.codehupy.org.py/la-responsabilidad-del-estado-es-asegurar-el-derecho-a-la-protesta-y-la-transparencia-del-proceso-de-escrutinio/>

14 Policía Nacional del Paraguay, *Manual de Uso de la Fuerza*, acceso el 1 de noviembre de 2023, <https://www.policianacional.gov.py/leyes-y-reglamentos/>

La segunda parte de la redacción de la ley penal es completamente difusa e imprecisa cuando señala «o influyera sobre una multitud para crear o aumentar la disposición de aquella a realizarlos», sin que exista ningún indicador como condición desde la que se deba examinar la instigación (para influir) para ser considerada relevante a los efectos de la aplicación de una sanción penal.

La mayoría de las víctimas del abuso policial manifestaron su temor a represalias ante las denuncias que pudieran formular.

Otro hecho destacable registrado en el marco de estas jornadas de protesta fue la denuncia presentada por la Mesa de Seguridad de Periodistas del Paraguay con relación a las agresiones contra periodistas en la que exigían garantías de seguridad en el cumplimiento de sus funciones laborales¹⁵.

LINCES Y LA VIOLENCIA ARBITRARIA COMO REGLA

La Codehupy tomó conocimiento de la denuncia sobre supuestos graves hechos de tortura perpetrados por agentes estatales de la Policía Nacional, específicamente del grupo Lince, materializado por aspirantes internos en el Comando de Instituto Militares de Enseñanza del Ejército (CIME), del turno a cargo del oficial inspector PS Alfredo Gómez Pesoa, jefe del Centro de Formación de Instrucción de la Unidad de Operaciones Tácticas Motorizada (Lince), en fecha 5 de octubre de 2023, en horas de la noche¹⁶.

Tras salir de su domicilio, el joven Zadkiel Alejandro Coronel Colmán fue interceptado por el grupo de aspirantes y, sin mediar palabras, lo golpearon y lo aprehendieron acusándolo de haber cometido hurto. Su madre, la ciudadana Úrsula Alexandra Coronel Colmán, y su tío, el ciudadano Iván Alejandro Coronel Colmán, al escuchar el tumulto en la calle salieron y vieron cuando llevaban a Zadkiel. Tanto la madre como el tío intervinieron intentando saber por qué lo detenían, mientras explicaban que vivían frente a la institución castrense donde se formaban estos futuros oficiales y que su hijo había salido de su casa para ir a lo de un amigo suyo, la respuesta de los agentes fue igual de arbitraria y brutal, sufriendo lesiones tanto la madre como el tío¹⁷.

15 «Denuncia ante agresiones y ataques a periodistas y medios», *Mesa para la seguridad de periodistas*, 5 de mayo de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://seguridadperiodistas.org.py/denuncia-ante-agresiones-y-ataques-a-periodistas-y-medios/>

16 «Denuncian a aspirantes de la unidad motorizada de Lince por golpiza a joven», *ABC Color*, 6 de octubre de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/10/06/denuncian-a-aspirantes-de-la-unidad-motorizada-de-lince-por-golpiza-a-un-joven/>

17 *Ibidem*.

Zadkiel y sus familiares denunciaron que, tras ser detenido, fue trasladado de manera arbitraria al interior del CIME donde fue sometido a torturas por parte de los aspirantes. Es decir, los aspirantes y responsables del grupo Lince, en vez de trasladarlo a la Comisaría de la zona, decidieron someterlo en el patio del lugar de entrenamiento golpeándolo, e incluso denunció que lo tiraron al suelo, lo inmovilizaron y le pusieron una toalla por el rostro mientras le derramaban agua por la cara de manera tal que no pudiera respirar.

A la fecha no se conoce un elemento vinculante con el supuesto hecho de hurto y la aprehensión con posterior privación de libertad de la víctima de torturas en el recinto del Comando de Instituto Militares de Enseñanza del Ejército.

EL MINISTERIO PÚBLICO AL SERVICIO DE LA IMPUNIDAD

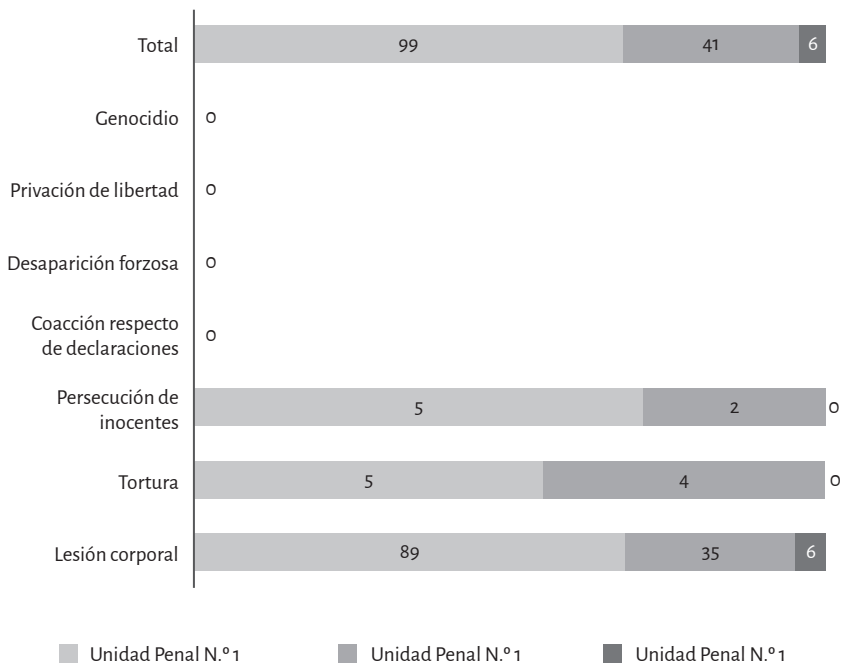
El marco de debilidad institucional generalizada se refleja también en la situación de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, que cuenta con escasísimas unidades penales (tres) que tienen competencia territorial para todo el país¹⁸.

Pero además de este problema estructural, existe una patente orientación por parte de las y los agentes fiscales de no avanzar más allá de las diligencias preliminares que no desembocan —en la gran mayoría de los casos— en procesamientos efectivos contra los perpetradores, salvo excepciones, casi siempre por factores de presión externa o en casos donde no están implicados intereses que puedan comprometer o cuestionar seriamente el funcionamiento de estructuras como un todo.

El Ministerio Público informó que en el periodo de noviembre de 2022 a agosto de 2023 se encontraban en trámite 504 causas y finiquitadas 504 en la Unidad Penal N.º 1. En ese mismo periodo, en la Unidad Penal N.º 1 ingresaron 99 causas, 41 en la Unidad Penal N.º 2 y 6 en la Unidad N.º 3 (gráfico 1).

¹⁸ La Unidad Penal fue conformada por Resolución F.G.E. N.º 52/11 y cuenta con tres agentes fiscales especializados en derechos humanos, quienes promueven y ejercen la acción penal pública en los hechos punibles que corresponden a su competencia. Ministerio Público, *Unidad Especializada de Derechos Humanos*, <https://ministeriopublico.gov.py/unidad-especializada-de-derechos-humanos->

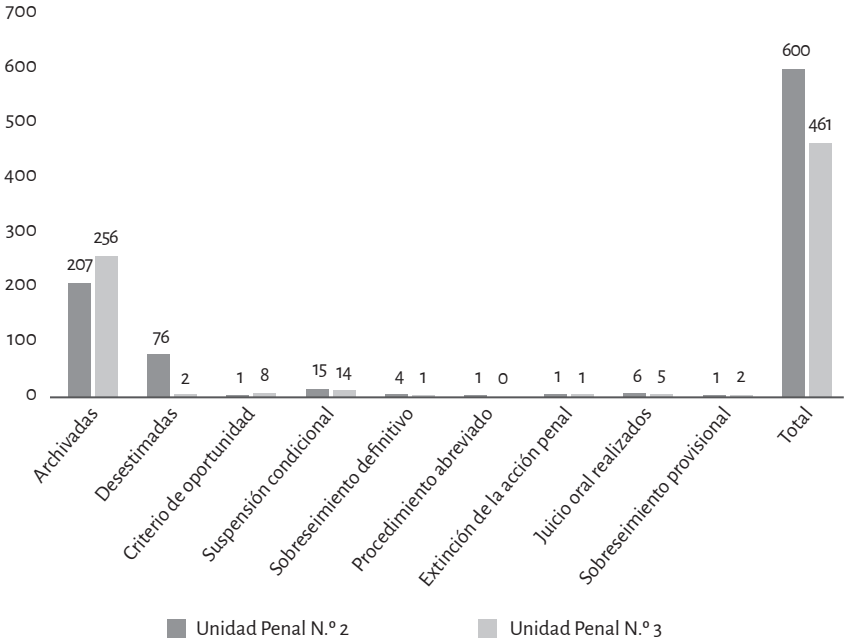
GRÁFICO 1. CAUSAS INGRESADAS EN LAS OFICINAS DE DENUNCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO. NOVIEMBRE 2022 A AGOSTO 2023



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio Público.

Asimismo, el Ministerio Público informó la situación de las causas en los últimos diez años. Se encuentran en trámite 460 en las Unidades Penales N.º 1 y 2 y suman 1.061 causas finiquitadas (gráfico 2).

GRÁFICO 2. CAUSAS FINIQUITADAS EN LAS OFICINAS DE DENUNCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO. AGOSTO 2013 A AGOSTO 2023



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio Público.

REGISTRO DE LAS DENUNCIAS POR VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Hasta agosto del 2023 se han registrado 146 causas abiertas ante las Unidades Especializadas de Derechos Humanos del Ministerio Público, de las cuales 130 se han caratulado como «hecho punible de lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas». Como hechos de «tortura» existen 9 causas abiertas y tipificadas como «persecución a inocentes» existen 7 causas.

Considerando los últimos 10 años, desde la creación de esta Unidad Especializada en 2011, hasta agosto de 2021 recibió 318 denuncias por tortura y 1.531 por lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas.

La inmensa mayoría de los casos o quedan en la impunidad o consiguen salidas alternativas al juicio oral y público, lo que denota la benevolencia con la que actúa el Ministerio Público.

EL HOSPITAL PSIQUIÁTRICO, UN DEPÓSITO DE ENFERMOS EN CONDICIONES DE BARBARIE

Otra de las instituciones donde se corrobora no solo la falta total de atención por parte del Estado para garantizar una atención digna, sino la más completa desidia es el Hospital Psiquiátrico.

La falta total de atención a la salud mental por parte del Estado se refleja en las condiciones deshumanizadas en las que se transita en este hospital, situación que es conocida desde hace años, pero que este año saltó a la luz por la denuncia de torturas y vejaciones sufridas por un interno¹⁹.

La degradación completa y total de esta institución solo llamó la atención por la denuncia realizada y la reacción estatal hasta ahora no pasa de una pose que se acostumbra cuando se mediatizan hechos dramáticos para que luego todo vuelva al curso natural de la indolencia con el que se atiende áreas tan sensibles y vulnerables como esta²⁰.

EN LAS FF. AA. PERSISTE LA CULTURA DE LA TORTURA

A pesar de las denuncias realizadas a raíz de las investigaciones impulsadas por el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, lo cual representó un avance importante por la exposición del problema y la adopción de medidas, en las instituciones militares persiste la cultura de normalización de la tortura en el relacionamiento entre sus miembros.

Esta práctica nefasta llevada adelante al interior de la instituciones castrenses pone en perspectiva el peligro de proyectarse en las operaciones que las FF. AA. impulse hacia los demás componentes de la sociedad. De hecho, existen varios antecedentes denunciados por campesinos en la zona norte del país²¹ e incluso casos en donde periodistas fueron víctimas de maltratos²².

Esta situación de prácticas de torturas y otros abusos sigue siendo común en las Fuerzas Armadas, más allá de que sea negada u ocultada por las altas autoridades castrenses. En el último año esta situación de negación ha pegado un salto con la restricción a una comitiva del MNP para que verifique

19 «Fiscalía inicia investigación por denuncias de supuestas torturas en el Neuropsiquiátrico», *Última Hora*, 21 de septiembre de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/fiscalia-inicia-investigacion-por-denuncias-de-supuestas-torturas-en-el-neuropsiquiatrico>

20 «Comunicación», *Mecanismo de Prevención de la Tortura*, 3 de octubre de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/299-visita-interinstitucional-a-hospital-psiquiatrico>

21 «Denuncian nuevos casos de abuso de poder en el Norte», *Base Investigaciones Sociales*, 10 de abril de 2018, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.baseis.org.py/denuncian-nuevos-casos-de-abuso-de-poder-en-el-norte/>

22 «Periodista denuncia tortura de militares en Bella Vista», *Última Hora*, 18 de julio de 2020, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/periodista-denuncia-tortura-militares-bella-vista-n2895691>

en la prisión militar de Viñas Cue las denuncias de torturas, arrestos y malos tratos que sufren militares y funcionarios²³.

RIERA Y LA MANO DURA COMO SALIDA

Ante este panorama, las orientaciones anunciadas por el nuevo gobierno se enmarcan más bien hacia soluciones puntuales y no estructurales, hacia políticas represivas y no preventivas. Para Enrique Riera, el nuevo ministro del Interior, las prioridades para combatir la delincuencia serían triplicar el número de componentes del grupo Lince e implementar el uso de las tobilleras electrónicas como soluciones mágicas al complejo problema de la inseguridad. Sin embargo, estas medidas, que podrían ser importantes, no son presentadas como parte de un programa global que plantee atacar las causas estructurales del problema de la delincuencia.

Por otro lado, Ángel Barchini, el nuevo ministro de Justicia, promete proceder con *dureza* contra los clanes que actúan en las cárceles. Este tipo de retóricas sin ningún plan serio termina siendo un relato populista al que estamos acostumbrados a escuchar de las autoridades cuando asumen sus funciones.

El ministro Barchini no solo demuestra no estar a la altura del desafío que implica administrar la política penitenciaria, sino que, ante los desbordes y los crímenes que cometen las bandas internas, no tiene mejor respuesta que los típicos discursos cargados de bravuconadas y totalmente alejados de parámetros mínimos de derechos humanos, al señalar que su plan contempla costos de vidas humanas en las cárceles²⁴.

SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

MARINOS DE CIUDAD DEL ESTE. Un caso emblemático, monitoreado desde hace 3 años y 3 meses, es el relacionado a la denuncia contra los marinos de Ciudad del Este, quienes habrían atropellado el barrio San Miguel el 15 de julio de 2020, cometiendo supuestos hechos de tortura contra distintas personas²⁵. A pesar de que la Unidad Especializada de Derechos Humanos

23 «Militares niegan entrada al MNP en Viñas Cue por denuncias de torturas», *Última Hora*, 1 de septiembre de 2020, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/militares-niegan-entrada-al-mnp-en-vinas-cue-por-denuncias-de-torturas>

24 «Barchini avisa que su plan contra el clan Rotela tendrá “costo en vidas humanas”», *ABC Color*, 3 de octubre de 2023, acceso el 18 de octubre de 2023, <https://www.abc.com.py/policiales/2023/10/03/barchini-avisa-que-su-plan-contr-clan-rotela-tendra-costo-en-vidas-humanas/>

25 Este caso es monitoreado por el Equipo Jurídico de Codehupy, causa que se encuentra abierta en la Unidad especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, a cargo de la fiscal Susi Riquelme, actualmente interinada por la agente fiscal Sonia Sanguinés. «Tras dos años de torturas de los marinos de CDE critican impunidad fiscal», *Última Hora*, 26 de junio de 2023, acceso 2 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/tras-dos-anos-las-torturas-los-marinos-cde-critican-impunidad-fiscal-n3012874>

del Ministerio Público, a cargo de la agente fiscal Susi Riquelme, posee gran cantidad de testificales, se ha constituido al lugar, cuenta con la nómina de agentes intervinientes y posee el dato del militar responsable del pelotón que interviniera aquel día, no existe una sola persona imputada²⁶.

CASO EUSEBIO TORRES: IMPUNIDAD TRAS 47 AÑOS. La gran mayoría de los hechos de torturas y otros crímenes de lesa humanidad ocurridos durante la siniestra dictadura stronista siguen impunes. Es el caso del excomisario Eusebio Torres, acusado por torturas ocurridas en el mes de abril de 1976, en el Departamento de Investigaciones de la entonces Policía de la Capital, bajo su dirección²⁷. La causa fue abierta en 2011 y la acusación fue presentada por la exfiscal Liliana Zayas, el 27 de septiembre de 2017. A la fecha, según informe del Ministerio Público, la causa se encuentra pendiente de resolución de una apelación interpuesta por la Defensa Técnica²⁸. Las chicanas denotan la inacción del Poder Judicial para aplicar sanciones ante la situación de maniobras dilatorias que generan una situación de mora judicial inaceptable.

CONCLUSIONES

Las prácticas de tortura y otros abusos contra la integridad de las personas se siguen registrando en el marco de la irresolución de los problemas sociales, como los altos índices de desocupación, pobreza y miseria que, en última instancia, son los que propician las condiciones objetivas para la reproducción y vigencia de la marginalidad, la delincuencia, la corrupción y el crimen.

Por otra parte, el agravamiento de los problemas sociales seguirá generando la irrupción de sectores de la población en el marco del ejercicio del derecho a manifestarse, donde la exposición a la confrontación contra los órganos de represión expone con mayor frecuencia a la repetición de hechos de abuso por parte de los agentes de las fuerzas públicas al servicio de los intereses de los sectores de poder causantes de las asimetrías sociales.

26 El equipo jurídico de Codehupy realiza el monitoreo de esta causa en la Unidad Fiscal señalada. Si bien no es formalmente parte al no representar —a la fecha— como querellante adhesivo a ninguna de las personas denunciadas, accede a los datos a través de la información proporcionada por las funcionarias a cargo de la investigación, de allí los datos introducidos en el artículo.

27 En el caso, según la acusación, resultaron víctimas Carlos Casco, Luis Casco y Teresa de Jesús Aguilera Casco, quienes habían sido detenidos por la Policía stronista y fueron llevados a la citada dependencia, denuncian que fueron torturados por Torres, señalando que era él quien les tomó la declaración. En aquel tiempo, Teresa estaba embarazada y tuvo a su hijo durante su cautiverio. «Presunto torturador irá a juicio oral», *Última Hora*, 7 de marzo de 2023, acceso el 8 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/presunto-torturador-ira-juicio-oral-n3052004>

28 El informe fue remitido a la Codehupy por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio Público en fecha 26 de octubre del 2023, firmado por la directora Abg. Karilem Roldán de Bernal, en la que se informa que: «En la Causa N.º 28/2011 "Eusebio Torres s/ Tortura" según el A.I. N.º 732 de fecha 11 de octubre de 2023, se resolvió admitir el recurso de reposición del Abg. Óscar Ariel Torres López, en representación de Eusebio Torres, en contra de las providencias del 3 y 4 de octubre del año en curso, no haciendo lugar a las mismas y en consecuencia dar trámite a la apelación en subsidio interpuesta y elevar al Tribunal de Apelaciones en lo Penal, Segunda Sala.

La tónica del momento que vivimos está relacionada con la grave degradación institucional cada vez más marcada y el endurecimiento del régimen político que conlleva el retaceo de derechos y libertades y, con ello, la expansión de la arbitrariedad y el avasallamiento como un signo del conjunto de las instituciones.

¿Y qué debería hacer el Estado para frenar los hechos relacionados a torturas, detenciones ilegales y otros abusos contra la integridad de las personas? La respuesta está en una política pública decidida en dos sentidos. En primer lugar, establecer mecanismos efectivos de control y vigilancia sobre las prácticas de agentes públicos y el encaminamiento de procesos que hagan justicia a los graves hechos denunciados. En segundo lugar, a mediano plazo, empezar a dar soluciones a los problemas estructurales que generan las situaciones de desigualdades sociales tan groseras que enervan y tensan el ambiente social.

RECOMENDACIONES

El Ministerio de Justicia debe:

- Llevar adelante una política seria de fiscalización con personal profesional capacitado para ejercer un control real en las penitenciarías que desmantele las bandas criminales que operan y, al mismo tiempo, garanticen el resguardo integral de la población penitenciaria en el marco de un trato y ambiente dignos.
- Investigar los casos de connivencia entre funcionarios y presos que mantienen un circuito de funcionamiento ilegal de esquemas paralelos al institucional y que permite que las bandas criminales ejerzan un poder de control sobre el régimen penitenciario y al mismo tiempo ello le provea la capacidad para actividades ilegales.

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social debe:

- Reestructurar toda la infraestructura hospitalaria del Hospital Psiquiátrico para una atención adecuada, de conformidad a la necesidad de brindar un servicio acorde a los parámetros y estándares elementales en materia de salud y derechos humanos.
- Romper con el esquema de psiquiátricos como cárceles disfrazadas de hospital, en especial a partir de la reestructuración del Hospital Psiquiátrico.

- Contar con un programa especializado en salud mental que permita un cambio estructural en el manejo de la salud mental en Paraguay.

El Ministerio Público debe:

- Formular una nueva política criminal contra la tortura acorde a la obligación del Estado de prevenir y sancionar estos crímenes.
- 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)—, 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.

Las FF. AA. deben:

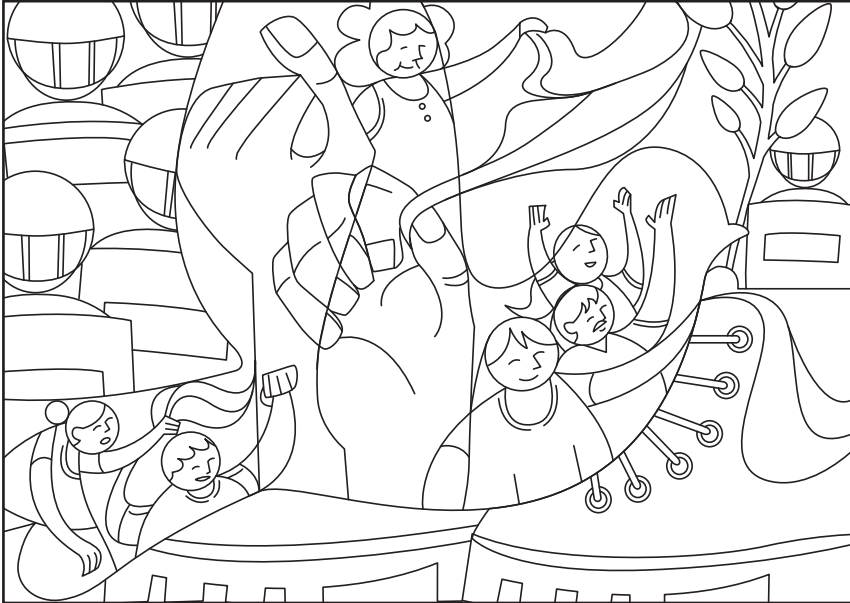
- Replantear el Reglamento de la Academil y de otras instituciones de enseñanza militar, orientado a sentar las bases para garantizar a los aspirantes el respeto absoluto a su integridad física y emocional, condenando los abusos, torturas y encubrimientos de estos por parte de las autoridades.
- Erradicar el falso «código de honor» consistente en guardar silencio ante los abusos.

Eduardo Aguayo

Abogado (Universidad Nacional de Asunción - 2009). Egresado de la Escuela Judicial del Paraguay (2011) y Máster en Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas (Università Roma Tre - 2012). Integrante del Equipo Jurídico de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy). Contacto: eduagua.8485@gmail.com

DERECHO A LA VERDAD,
JUSTICIA Y REPARACIÓN

Negacionismo y desfinanciación



Las disputas por los escasos recursos presupuestarios asignados a las políticas de reparación y verdad han sido las características del 2023. Duras medidas de desfinanciamiento de los escasos programas existentes generan revictimización y representan otras formas de impunidad. Por otra parte, las narrativas negacionistas ganan hegemonía en el debate público de la sociedad más autoritaria de América Latina.

Palabras claves: *justicia transicional, reparaciones, impunidad, víctimas, crímenes de lesa humanidad.*

Hugo Valiente

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

Este artículo abordará el desarrollo de las políticas de justicia transicional en el periodo, con un especial énfasis en las políticas públicas de memoria y en la política de indemnización a víctimas de la dictadura.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

USOS SOCIALES DE LA MEMORIA

Como es frecuente, en 2023 varios actores políticos han destacado por su reivindicación de la dictadura.

Reivindicadores de la dictadura

El 13 de enero, el flamante presidente del Partido Colorado y expresidente de la República por dicha nucleación reivindicó la fecha en la que se rememora el ascenso al poder del partido a través de un golpe de Estado y el inicio de una cruenta guerra civil, que marcó el inicio de la hegemonía autoritaria colorada. Cartes recordó los previos «43 años de anarquía, violencia, atraso del país, llanura y persecución al coloradismo», convocando al partido a la unidad en el contexto preelectoral¹.

En febrero, el presidente Santiago Peña, en ese momento candidato por el Partido Colorado, elogió a la dictadura a la que calificó de «acuerdo político fuerte y duradero» que no tuvo la «preocupación por sucesiones presidenciales», lo que permitió diseñar políticas a largo plazo «sin la inseguridad causada por políticas electorales», para finalizar reconociendo que Stroessner fue el artífice de 50 años de estabilidad en el país². En mayo, ya electo presidente, Peña volvió a reivindicar al régimen de Stroessner, al que dio un balance positivo, a pesar de los «déficits» en derechos humanos³. Aunque Peña trató de desmarcarse de las violaciones, la dictadura sigue funcionando en el discurso oficial como el parámetro de buen gobierno contra el cual compararse.

Disculpas públicas

En junio, el embajador Marc Ostfield formuló una declaración oficial que supuso un reconocimiento de responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos cometidas por la dictadura. Luego de hacer un recuento

1 «13 de enero de 1947...» [X], Horacio Cartes [@Horacio_Cartes], 13 de enero de 2023, https://twitter.com/Horacio_Cartes/status/1613839305692028930

2 «Lula foi bom para Paraguai, e atual governo também será, afirma favorito à Presidência», *Folha do S.Paulo*, 27 de febrero de 2023, <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/02/lula-foi-bom-para-paraguai-e-atual-governo-tambem-sera-afirma-favorito-a-presidencia.shtml>

3 «Peña generó repudio tras defender dictadura stronista», *Última Hora*, 8 de mayo de 2023, <https://www.ultimahora.com/pena-genero-repudio-defender-dictadura-stronista-n3061841>

de los hitos de la historia bilateral entre los Estados Unidos y el Paraguay, el embajador asumió la participación de su país en los crímenes de Estado del pasado reciente en los siguientes términos:

Sin embargo, al mirar con honestidad hacia el futuro de nuestra relación, debo mencionar una parte de nuestra historia compartida, una parte reprochable que muchos preferirían olvidar. Durante los años 70 y 80, hemos contribuido a injusticias en Paraguay. No debemos esconder, ni tener miedo a hablar de estas cosas. Es importante que lo hagamos, para que no se repitan, nunca más⁴.

Este reconocimiento de responsabilidad internacional es un hecho sin precedentes conocidos, al menos en la región. La Comisión de Verdad y Justicia estableció la responsabilidad del gobierno de Estados Unidos con el terrorismo de Estado, particularmente entre los años 1954 y 1976, hasta la llegada de Jimmy Carter y el giro de la política multilateral norteamericana hacia los derechos humanos y la cancelación de las dictaduras aliadas⁵. La Mesa Memoria Histórica, una coalición de agrupaciones de derechos humanos, destacó el reconocimiento y pidió que se materialice a través de la desclasificación de documentos relativos a la cooperación con la dictadura y el Plan Cóndor. El Estado, a través de su Cancillería, no ha adoptado acción alguna en ese sentido.

Una sociedad sin memoria

Los resultados de la última encuesta del Latinobarómetro, publicada en 2023⁶, aportan datos reveladores sobre los deseos e imaginarios autoritarios de la sociedad paraguaya. El informe identifica un proceso de recesión de la democracia en la región, no solo por la aparición de «electo-dictaduras civiles», sino por una involución en general en la consolidación de la democracia. Paraguay, el país latinoamericano que inició más tardíamente su transición democrática en 2008, presenta las actitudes más autoritarias en la región y un aumento en la preferencia por el autoritarismo en todos sus indicadores que, ciertamente, se han mantenido entre los más altos de la región desde que se miden.

La evolución de la democracia en Paraguay es negativa. El apoyo a este sistema de gobierno decreció del 44% al 40% entre 2020 y 2023. Por otra parte, en el mismo periodo, la preferencia por el autoritarismo creció del 24% al 27%,

4 «Palabras del Embajador Ostfield, en ocasión de la Inauguración de la Nueva Embajada», *Embajada de los Estados Unidos en Paraguay*, 1 de julio de 2023, <https://py.usembassy.gov/es/palabras-del-embajador-ostfield-en-ocasion-de-la-inauguracion-de-la-nueva-embajada/>

5 Comisión de Verdad y Justicia, *Informe Final Anive haguã oiko. Síntesis y caracterización del régimen. Tomo I* (Asunción: Comisión de Verdad y Justicia, 2008).

6 Corporación Latinobarómetro, *La recesión democrática de América Latina. Informe 2023* (Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2021).

así como la indiferencia hacia el tipo de régimen, del 25% al 27%. Un 64% de los paraguayos y paraguayas apoyaría un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático «si las cosas se ponen muy difíciles», y a un 68% no le importaría que un gobierno no democrático llegara al poder «si resuelve los problemas». Por otro lado, somos los menos dispuestos a defender la democracia, solamente un 31% no apoyaría en ninguna circunstancia un gobierno militar, la proporción más baja de la región y menos de la mitad del promedio regional, que es del 61% de latinoamericanos y latinoamericanas que sí resistirían a una dictadura militar.

Además, existe una altísima decepción con la democracia: el 79% está insatisfecho con ella y hay un 39% de insatisfechos que no respaldan este régimen político. Sin embargo, la presión de este descontento no rompe fuselaje. A diferencia del resto de los países de la región que, en el periodo 2019-2022, votaron por la alternancia como uno de los efectos más directos de la pandemia, en Paraguay la sociedad optó por la continuidad del oficialismo.

¿Qué nos dicen estos resultados de las políticas de memoria? Nos confirman que la memoria democrática quedó en un discurso de nicho, que fue apagándose a medida que el tiempo se llevó a quienes tenían la legitimidad memorial para su enunciación, las víctimas. Nos habla de la ausencia de políticas públicas para institucionalizarla y garantizar su transmisión intergeneracional. Nos cuenta de la decisión pública de borrarla, porque el negacionismo también es una deliberada política pública.

¿De dónde abrevia este giro antidemocrático? Ciertamente, hay una tendencia global hacia sociedades más autoritarias, que se expresa muy fuertemente en la región, como muestran los resultados del Latinobarómetro. En el contexto local este giro se exagera a partir del uso del pasado dictatorial tan a mano para legitimar el advenimiento de electo-dictaduras civiles. Fenómeno que se observa con mayor nitidez luego de la destitución de Fernando Lugo en 2012, en un juicio político al que diversos actores no han dudado en calificar de golpe de Estado, hecho que instaló en la sociedad y en el arco político la ilusión de la imposibilidad de la alternancia. Para el oficialismo la dictadura funciona como mito de la edad de oro, la meta aspiracional movilizadora que evoca la promesa del paraíso recobrado del poder y la impunidad⁷. Por otro lado, el discurso en pro de la memoria democrática no está presente en la oposición, la mayoría de los partidos no suscribe un discurso que sea coherente con los consensos básicos sobre el respeto a los derechos humanos y el apoyo a la democracia.

7 Este mito negacionista se sostiene a pesar de que el odio y la violencia política institucional de la dictadura se cebaron también con los colorados. De acuerdo con la Comisión de Verdad y Justicia, un 15% de las víctimas de detenciones arbitrarias y tortura fueron disidentes del partido. Ver: Comisión de Verdad y Justicia, *Informe Final...*

La ampliación de discursos de odio, así como la cooptación del oficialismo por el crimen organizado han facilitado la reactualización de esta narrativa, a través de la mimesis de sus elementos estructurantes: la sustitución del caudillo militar por el líder de la organización criminal trasnacional, el nacionalismo militarista por el soberanismo antiderechos, el peso de las armas por el poder del dinero sucio que fluye ilimitado en las campañas, el terrorismo de Estado por la capacidad de paralizar a los adversarios mediante la desestabilización y la incertidumbre, la promesa de ascenso social a través del cargo público por la obnubilación aspiracional del narco en el imaginario de la población, sobre todo entre jóvenes de escasos recursos.

Estos procesos avanzan en tierra fértil. La dictadura fue un proyecto de despolitización masiva de la sociedad, encaminado a la destrucción de toda forma de organización y expresión de ciudadanía. Instituciones tales como el estado de sitio permanente y las leyes penales que excluían del juego político autorizado a toda organización que incluyera la noción de clase social en su doctrina sirvieron para detener la evolución política de la sociedad paraguaya. El régimen y su partido hegemónico, o partido de Estado, se consolidaron como una sólida estructura de contención política que se apoyó en el ejercicio arbitrario del poder, sin enfrentar una oposición real. La debilidad para construir adhesión democrática en la sociedad es herencia de este proceso de desmantelamiento sistemático del tejido social durante la dictadura.

El discurso antiderechos, que estriba fuertemente en el negacionismo de los crímenes de la dictadura tanto como en la promoción del odio hacia colectivos de diversidad sexual, se alimenta de la despolitización de la sociedad, legado no abordado por el sistema educativo público ni por la práctica de los partidos y organizaciones intermedias durante la transición.

El oficialismo colorado ha sabido articular muy bien todos estos elementos para disciplinar hábilmente el descontento con los malos resultados de su propia gestión. Como señala el Latinobarómetro, «la “tercera ola” democrática en Paraguay es más de lo mismo con elecciones que reeligen al mismo partido y la confirmación de las actitudes más autoritarias de la región»⁸.

BÚSQUEDAS E IDENTIFICACIONES

El 23 de diciembre, la Dirección de Memoria Histórica y Reparación del Ministerio de Justicia, encabezada por el Dr. Rogelio Goiburú, levantó, luego de 60 días de trabajo de campo, el campamento de búsqueda de personas desaparecidas del caso Caaguazú. Fueron excavados ocho sitios señalados como posibles fosas de enterramiento clandestino, con resultado infructuoso para localizar restos óseos. No obstante, el campamento tuvo muchos efectos

8 Corporación Latinobarómetro, *La recesión...*, 10-11.

reparatorios, al permitir el reencuentro de las víctimas del caso, el rescate de material fotográfico y catalizar el aporte de profesionales y creativos de distintos ámbitos y oficios. Asimismo, se registraron testimonios acerca de las consecuencias que la represión dejó como secuelas que al día de hoy siguen afectando a las víctimas, sus familiares y las comunidades de origen⁹.

En julio, la Dirección anunció el interés de iniciar los trabajos de excavación en el predio del Departamento de Control de Automotores de la Policía Nacional, ubicado en la ciudad de Lambaré, en el mismo sitio en donde fueron hallados en 1992 los archivos de la policía política. Para ello, se requirió que el Ministerio de Justicia realice la segunda transferencia de los fondos asignados al proyecto «Jajoheka Jajotopa II». El primer desembolso, realizado en 2022, fue utilizado íntegramente para las excavaciones del caso Caaguazú¹⁰.

Los restos óseos de las víctimas de desaparición forzada corren el riesgo de deterioro y aun de destrucción íntegra por el transcurso del tiempo, por las características de la tierra y el clima de Paraguay y el cambio de uso de suelo por la agricultura mecanizada que modifica el paisaje y las condiciones geográficas de los sitios de entierros clandestinos. Esto hace crucial contar con el presupuesto suficiente y continuo para no dilatar su búsqueda y exhumación.

Por otra parte, dos grandes referentes del Equipo Nacional para la investigación, búsqueda e identificación plena de personas detenidas-desaparecidas y ejecutadas extrajudicialmente durante el periodo 1954-1989, Rogelio Goiburú y Federico Tatter, quienes tuvieron participación en el hallazgo en la Agrupación Especializada de los restos de los ciudadanos ítalo-argentinos José Agustín Potenza y Rafaela Filipazzi, desaparecidos en el marco de la operación Cóndor, declararon ante la justicia italiana en la causa que se le sigue al represor uruguayo Jorge Néstor Tróccoli¹¹. La participación de los testigos paraguayos se da por el compromiso propio de ellos, no porque el Estado paraguayano tenga una proactiva política de cooperación judicial internacional con las causas que investigan el Plan Cóndor en jurisdicciones extraterritoriales.

9 «Informe sobre las excavaciones del caso Caaguazú» [Facebook], Memoria y Reparación [@Memoria y Reparación], 6 de enero de 2023, <https://bit.ly/3QKfNn5>

10 «Dirección de Memoria y Reparación espera transferencia de recursos para iniciar excavaciones en Lambaré» [Facebook], Memoria y Reparación [@Memoria y Reparación], 17 de julio de 2023, <https://bit.ly/3StDvW6>

11 «Declara en Roma el exsubsecretario de DDHH de Corrientes como testigo», *Télam Digital*, 9 de mayo de 2023, <https://www.telam.com.ar/notas/202305/627798-roma-exsubsecretario-ddhh-corrientes-testigo-juicio-plan-condor.html>. «Juicio a Tróccoli en Roma: presentaron 37 documentos desclasificados sobre el secuestro de Elena Quinteros de la embajada de Venezuela», *La Diaria*, 4 de julio de 2023, <https://bit.ly/3QL9HD4>

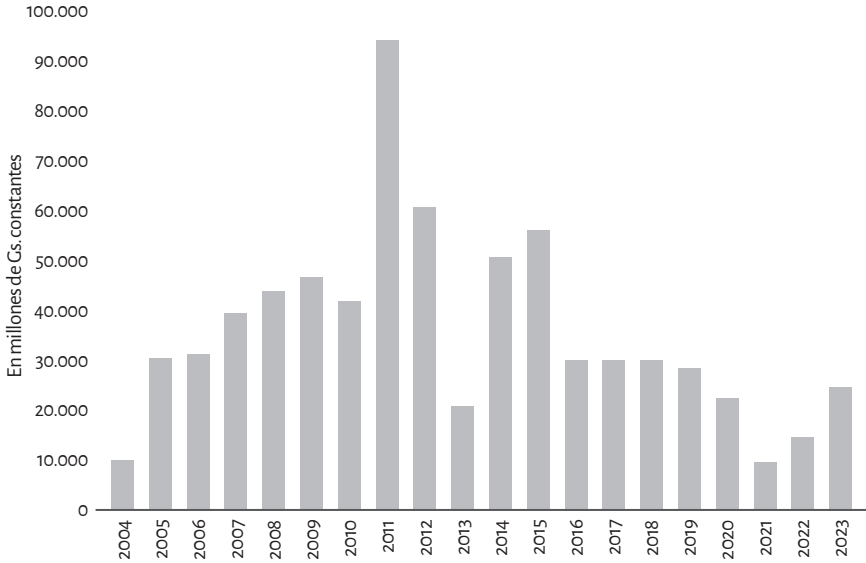
INDEMNIZACIONES

Nuevamente, destaca que el programa de indemnizaciones a víctimas de la dictadura cumple sus obligaciones pendientes de pago a cuentagotas. No obstante, se registra un repunte en el ritmo del desembolso, en comparación con lo registrado en los años de pandemia y el 2022. En el ejercicio fiscal 2023 se pagaron indemnizaciones a favor de 208 víctimas directas y once personas beneficiarias (herederos y herederas, generalmente hijos), por un valor total de 24.630 millones de guaraníes (aproximadamente USD 3,3 millones al tipo de cambio de cierre de este informe).

Existen indemnizaciones pendientes de pago, algunas desde el 2012, a favor de 2.266 víctimas directas, además de 1.312 herederos(as), por un valor total de la deuda de 216.026.031.665 guaraníes (más de USD 29,5 millones, al cambio de cierre). Conforme a la reglamentación del presupuesto de cada año, el Ministerio de Economía y Finanzas tiene la facultad 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 herederos. No obstante, el gran filtro que opera en la práctica es la selección de quiénes cobrarán la indemnización en cada ejercicio fiscal, punto sobre el que no existe un mayor criterio.

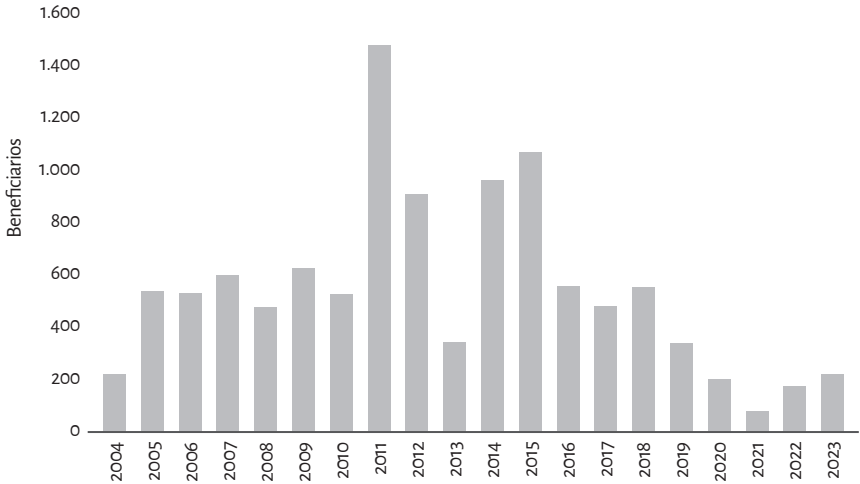
Desde que inició sus desembolsos en 2004 hasta octubre de 2023, el programa de indemnizaciones pagó poco más de 716 mil millones de guaraníes (USD 139 millones, de cada año) a favor de 10.536 beneficiarios, entre víctimas directas y sus herederos(as) (gráficos 1 y 2). Si se mantuviera el ritmo de desembolsos del 2023, sobre el listado actual de beneficiarios(as) pendientes de pago, se terminarían de pagar las indemnizaciones en ocho años.

GRÁFICO 1. INDEMNIZACIONES PAGADAS A VÍCTIMAS DE LA DICTADURA (2004-2023)



Fuente: Tabulación propia sobre datos abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas.

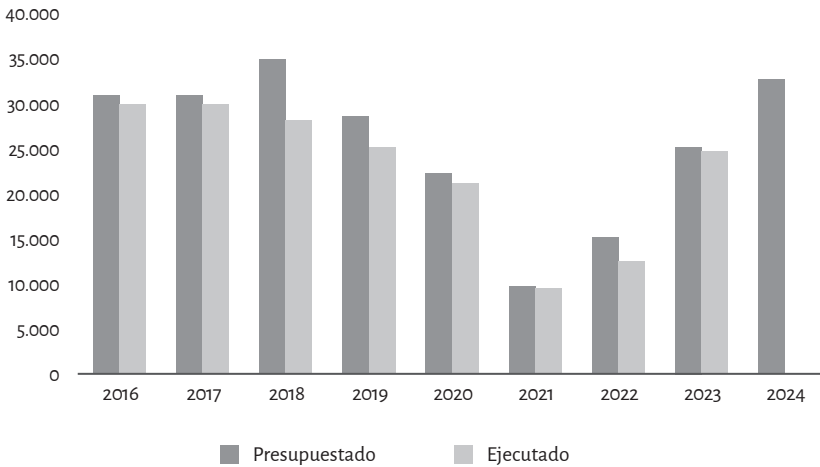
GRÁFICO 2. BENEFICIARIOS DE INDEMNIZACIONES A VÍCTIMAS DE LA DICTADURA (2004-2023)



Fuente: Tabulación propia sobre datos abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Para septiembre del 2023, ya se lleva ejecutado el 98% del monto presupuestado para el pago de indemnizaciones. Para el próximo Ejercicio Fiscal del 2024, el Ministerio de Economía y Finanzas presentó en su proyecto de presupuesto una previsión de poco más de 32 mil millones de guaraníes que supone una mejora respecto de lo previsto y ejecutado en los cinco ejercicios fiscales anteriores (gráfico 3). No obstante, esta cifra es aún insuficiente para cumplir con todas las obligaciones pendientes de pago.

GRÁFICO 3. PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO EN INDEMNIZACIONES A VÍCTIMAS DE LA DICTADURA (2016-2024)



Fuente: Tabulación propia sobre datos abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas. Los datos de 2024 corresponden al Proyecto de Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Fiscal.

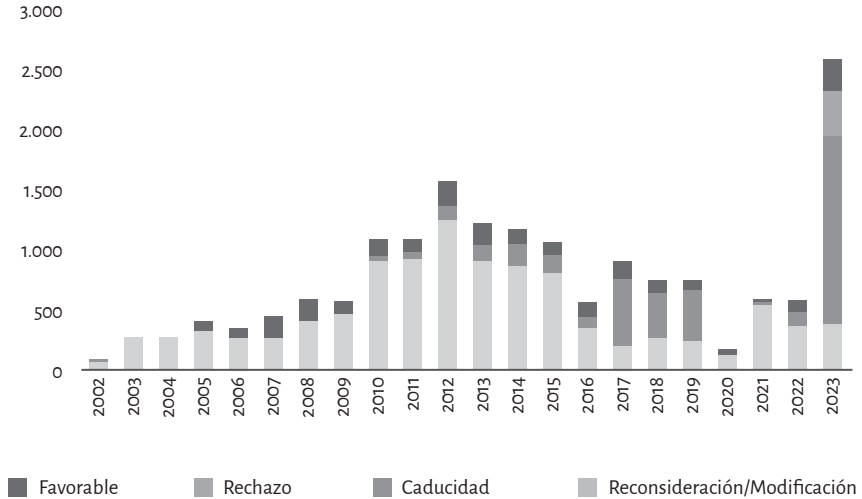
En el 2023, hasta el mes de octubre, la Defensoría del Pueblo dictó 406 resoluciones favorables en expedientes de indemnización. Lo llamativo del presente año es que el nuevo defensor del Pueblo ha dictado una cifra récord de rechazos (1.559 resoluciones) y decisiones sobre la caducidad de la instancia administrativa (381 resoluciones), a la par que decisiones de trámite, tales como reconsideraciones, ampliaciones o correcciones (260 resoluciones) (gráfico 4). Según lo informado por la institución, al cierre del 2022, 12.087 expedientes sobre indemnización estaban pendientes, incluyendo las 157 solicitudes nuevas que habían ingresado ese año¹².

De todos modos, estas resoluciones deben ser aprobadas por la Procuraduría General de la República (PGR), organismo que puede dictaminar en contra,

12 Defensoría del Pueblo, *Balance Anual de Gestión Pública (BAGP) 2022* (Asunción: Defensoría del Pueblo, 2022), 20.

con carácter vinculante. En total, hasta octubre de 2023, la PGR se ha expedido de modo desfavorable en un total de 1.002 solicitudes, con carácter vinculante.

GRÁFICO 4. RESOLUCIONES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO SOBRE INDEMNIZACIONES A VÍCTIMAS DE LA DICTADURA (2002-2023)



Fuente: Tabulación propia sobre datos abiertos de la Defensoría del Pueblo.

LA JUSTICIA FRENTE A LOS CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

En el periodo del informe hubo dos decisiones judiciales sobre acciones indemnizatorias.

1. En diciembre de 2022, un Tribunal de Apelación en lo Civil declaró desierto el recurso de apelación promovido por la Procuraduría General de la República en contra de una decisión de primera instancia favorable a la indemnización de una víctima de la dictadura. El Juzgado de Primera instancia había rechazado las excepciones de prescripción de la acción civil y del beneficio de excusión planteadas por la PGR y estableció una

indemnización por daños extracontractuales de más de 400 millones de guaraníes. La PGR presentó el recurso de forma extemporánea¹³.

2. En noviembre de 2023, un Juzgado de primera instancia de la capital rechazó una demanda de amparo promovida por una víctima de la dictadura, que cuenta con una indemnización acordada por la Defensoría del Pueblo desde el 2021, que aún no ha sido abonada por el Estado. El Juzgado consideró que no está facultado para ordenar a la administración financiera del Estado la inclusión de una orden de pago que está sujeta a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal, y que una medida de esta naturaleza impediría directa o indirectamente el desinvolvemento de las funciones esenciales del Estado¹⁴.

LAS ÚLTIMAS VÍCTIMAS DE LA DICTADURA

En septiembre, el Poder Legislativo dio sanción a la Ley N.º 7081, que establece un régimen de indemnización para los soldados conscriptos que se vieron envueltos en las hostilidades del golpe de Estado que derrocó a la dictadura en 1989. Esta es la tercera vez que se intenta aprobar una legislación en la materia; previamente, dos proyectos de ley sancionados fueron vetados totalmente por el Poder Ejecutivo en 2018 y 2020¹⁵.

El Estado reconoció 20 soldados muertos en las hostilidades¹⁶. Quienes sobrevivieron, nunca fueron reparados. En su mayoría eran niños soldados, conscriptos de origen campesino recién llegados a cumplir el servicio militar. Hoy día están frizando los cincuenta años, en aquel entonces eran apenas adolescentes. Les tocó transitar por una experiencia traumática de la que nunca fueron rehabilitados por el Estado. Hace varios años se agruparon en la Asociación de Excombatientes del 2 y 3 de febrero de 1989, cuyo propósito fue conseguir que el Estado les pague una indemnización. De acuerdo con los antecedentes legislativos y a los registros del Ministerio de Defensa Nacional, los beneficiarios serían 1.417 exconscriptos de las cinco fuerzas que se vieron directamente involucradas en las hostilidades: el Regimiento Escolta Presidencial, la Caballería, la Armada, la Policía de la Capital y la guardia del Palacio de López y la Aeronáutica. El grueso está en las dos primeras unidades.

13 Acuerdo y Sentencia N.º 82 del 23 de diciembre de 2022 en el expediente «María Lina Rodas c/ Procuraduría General de la República s/ indemnización de daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual», dictado el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial Tercera Sala de la Capital.

14 Sentencia Definitiva N.º 92 de 16 de noviembre de 2022 en el expediente «Amparo constitucional de Ceveriano Franco Caballero c/ el Ministerio de Hacienda», ante el Juzgado Penal de Garantías N.º 11 de Capital.

15 Ver los proyectos de Ley N.º 6157/2018, vetado por Decreto N.º 292/2018, y N.º 6500/2020, vetado por Decreto N.º 3918/2020.

16 Hugo Valiente, *Servicio Militar y Derechos Humanos. Informe sobre Paraguay 1989-1995* (Asunción: Servicio Paz y Justicia, 1996).

En abril, el Poder Ejecutivo vetó el proyecto de ley sancionado tras el tercer trámite constitucional, argumentando que la ley no define con precisión cuáles fueron las unidades afectadas por las hostilidades, a efectos de determinar un censo fiable de beneficiarios, que no existe disponibilidad de los recursos ordinarios para financiar las indemnizaciones y que la ley no dispone sobre cómo será financiado el programa y que esta responsabilidad no puede ser atribuida jurídicamente al Estado, sin una previa valoración judicial de los hechos y atribución de consecuencias en cada caso. El Estado argumentó que no está en condiciones de pagar las indemnizaciones en mora a víctimas de la dictadura, y menos aún existen créditos presupuestarios para asumir nuevas responsabilidades¹⁷. Tomando la base del censo reconocido por el Ministerio de Defensa Nacional, el costo total del programa alcanzaría poco más de 109 mil millones de guaraníes (USD 15 millones, aproximadamente). El Poder Legislativo rechazó el veto y la ley fue promulgada el 3 de octubre. Los beneficiarios cuentan con un plazo de 30 meses para presentar el reclamo.

CONCLUSIONES

Si la verdadera voluntad política para la protección de los derechos humanos se expresa en el presupuesto asignado a los programas que están para hacerlos efectivos, se concluye que las políticas de memoria y reparación cuentan con casi nulo respaldo. El 2023 ha sido un año en el que no hubo importantes avances o novedades. En gran medida, la inacción obedece al escaso respaldo presupuestario. Infructuosas acciones legales promovidas por las víctimas ante los tribunales dan cuenta de que el Poder Judicial no ejercerá control de legalidad alguno sobre la administración, respecto de esta política de austeridad que compromete los compromisos del Estado paraguayo con las víctimas de la dictadura.

En esta misma perspectiva, sobresale también el desfinanciamiento que sufre la Dirección de Memoria Histórica y Reparación, que no cuenta con una línea presupuestaria que asegure la continuidad sin prolongadas interrupciones de los trabajos de búsqueda y exhumación. La identificación de personas detenidas desaparecidas es esencial para combatir la impunidad y es la primera reparación debida a los familiares.

La falta de políticas públicas de memoria expone a la sociedad a virulentos discursos negacionistas. Este hecho pasa factura a largo plazo, en la forma de la involución de la cultura democrática de la sociedad paraguaya.

17 Ver el Decreto N.º 9232 de 28 de abril de 2023.

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 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.
- 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

DERECHO A LA SEGURIDAD

Política de seguridad y defensa con enfoque de derechos: el porvenir de una ilusión



La persistencia de la impunidad ante las violaciones de la población campesina, el ascenso del crimen organizado y la captura del Estado por élites económicas, conforman el marco de dudas sobre las posibilidades efectivas de avanzar hacia la requerida política de seguridad y defensa por parte del actual gobierno.

Palabras claves: *política de seguridad y defensa, campesinado, crimen organizado, captura del Estado.*

Cristina Coronel y Ramón Corvalán

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA, PARAGUAY

En este artículo se abordarán las condicionantes actuales enfrentadas por el gobierno de Santiago Peña para diseñar e implementar en Paraguay una política de seguridad y defensa basada en la protección y garantía de los derechos humanos de la población en general y de la población campesina, en particular. Se describirá la persistencia de las violaciones de derechos de la población campesina, la situación de captura del Estado por élites económicas y la influencia actual que tiene el crimen organizado en la sociedad y en el Estado. El marco temporal elegido incluye los 10 años de permanencia de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) en la zona norte; igual temporalidad se considera en el análisis de la situación de la población campesina. Asimismo, se destacará la continuidad, en un marco temporal más extenso, de un patrón de violaciones reiteradas de derechos humanos de la población campesina en particular y de la impunidad que caracteriza a las mismas, situación que permitirá formular dudas sobre la razonabilidad de optar por un modelo de militarización extensiva de territorios como modo de establecer seguridad y defensa en el país.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

10 AÑOS DE LA FUERZA DE TAREA CONJUNTA Y LAS PRETENSIONES DEL NUEVO GOBIERNO

Posterior a una reunión realizada entre el ministro del Interior, el gobernador e intendentes del departamento Central, además de sus dos vice-ministros y el director de la Policía de Central, Enrique Riera, titular de la cartera del Interior, confirmó a la prensa «que desde el Gobierno empezaron a evaluar la posibilidad de extender la zona de influencia del Comando de Operaciones de Defensa Interna (CODI) y la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) a otros departamentos del país para brindar mayor seguridad a los ciudadanos». Dicha extensión incluiría a los departamentos de Caaguazú, Canindeyú y Alto Paraná en una primera etapa. Luego, en una segunda etapa, involucraría a los departamentos de Ñeembucú e Itapúa¹.

¹ «Analizan extender operaciones del CODI-FTC a otros departamentos del país», *La Nación*, 15 de septiembre de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.lanacion.com.py/politica/2023/09/15/analizan-extender-operaciones-del-codi-ftc-a-otros-departamentos-del-pais/>

En esa ocasión, Riera explicó que

es posible extender la zona de influencia, porque en lugares donde antes conocíamos como violentos, como Huguá Nandú, Arroyito² o Takuatí, donde asesinaron al señor Lindstrom, hoy son ciudades tranquilas y florecientes y el secreto es la seguridad. Si hay seguridad, hay desarrollo, así como la presencia del Estado, llegando con Luz, Agua, llegar el desarrollo, trabajo; se aró el terreno, se distribuyeron semillas, se compró la producción y bueno hoy es otra cosa. Ese es el trabajo que tiene que hacer el Ministerio del Interior en simultáneo con el tema de seguridad³.

Anteriormente, el nuevo ministro de Defensa, general retirado Óscar González, además de admitir que más del 85 por ciento del presupuesto correspondiente a las FF. AA. se destinaba a pago de salarios, destacó que se requerían más recursos para la modernización del órgano castrense. Respecto al CODI, señaló que dispone de un presupuesto de USD 7 millones para un año, monto que resulta «escasísimo» y que solo un elemento tecnológico requerido le costaría al Estado «fácilmente USD 20 millones»⁴. Puntualizó que, pese a que mucha gente considera que el CODI no tuvo los resultados esperados, «sí los objetivos estratégicos de estos grupos terroristas no fueron cumplidos». Dichos objetivos serían: «tomar el poder con las armas, urbanizar sus acciones militares, establecer núcleos en diferentes partes del país»⁵.

Estos argumentos, sin embargo, contrastan con las conclusiones de la Misión de Observación sobre la situación de los derechos humanos en la zona norte, llevada a cabo por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) entre el 22 y el 26 de febrero del 2021⁶. A 8 años de la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta y de su despliegue en la zona norte (San Pedro, Concepción y Amambay), la Codehupy señala en su informe final que

2 Respecto a lo afirmado por el ministro del Interior, deben recordarse tres acontecimientos ocurridos en Arroyito: 1) 19 de abril de 2014, en horas de la tarde, en pleno torneo de fútbol en el Núcleo 3, con unas mil personas presentes, irrumpen tres militares vestidos de civil disparando al aire y exigiendo a todos «cuerpo a tierra»; luego ingresan camionetas de la FTC con varios uniformados munidos con metralleta. El argumento fue que buscaban a un miembro del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP); 2) 15 de noviembre del 2014, el joven Vicente Ojeda de 25 años, fue ejecutado por la espalda; 3) 11 de abril de 2012, Agustín Ledesma, joven sordomudo, espantado por el operativo militar, se resguarda en un matorral, pero lo acribillan, le vistieron con uniforme de camuflaje y así se inauguraba el expediente de los falsos positivos en Paraguay.

3 *Ibidem* 1.

4 «Hay nuevas amenazas y necesitamos un mayor presupuesto para las FFAA», *Última Hora*, 15 de septiembre de 2023, acceso el 10 de octubre de 2023, <https://www.ultimahora.com/hay-nuevas-amenazas-y-necesitamos-un-mayor-presupuesto-para-las-ffaa>

5 *Ibidem*.

6 Codehupy, *Informe Final. Misión de Observación sobre la situación de los derechos humanos en la zona norte* (Asunción: Codehupy, 2021), <https://www.codehupy.org.py/informe-sobre-ddhh-en-la-zona-norte/>

en la zona norte se observa un escenario caracterizado por la implantación de un determinado modelo de desarrollo económico, vinculado a actividades extractivas, que generará un gran impacto ambiental y un importante proceso de reorganización social, con especial énfasis en el desplazamiento del campesinado y de las poblaciones indígenas, con la reconversión productiva del territorio de la agricultura campesina.

En este contexto, según el mismo informe, «la política de seguridad que se plantea en la región tiene mayor relación con el control de la conflictividad social que genera el modelo de desarrollo cuya implementación está en curso en la región, antes que en la mitigación del riesgo que representa el crimen organizado».

Una investigación de Serpaj-Py publicada también en el 2021⁷ concluía igualmente que

el territorio y la población de los departamentos de Concepción y San Pedro (al que también se debe agregar Amambay), están sufriendo un proceso de transformación profunda, a partir de la extensión y profundización de los rasgos extractivos, mafiosos y oligárquicos, que caracterizan al modelo de sociedad más amplio instalado en el Paraguay.

Esta afirmación implicaba que

el modelo agroexportador de la soja, el ganado, los eucaliptos, así como los negocios ilegales, entre ellos el narcotráfico, van ganando por medio de la militarización de la vida social, la criminalización y estigmatización social, el manejo clientelar de las instituciones públicas, además del abandono del Estado en varios aspectos, estos territorios, históricamente habitados y defendidos por una importante cantidad de población, comunidades, asentamientos y organizaciones campesinas⁸.

Por tanto, desde la perspectiva de violaciones de derechos humanos persistentes, puede plantearse como mínimo una duda razonable acerca de la propuesta formulada por el ministro del Interior para ampliar los territorios bajo control militar. También el planteo del ministro de Defensa de aumentar el presupuesto de las FF. AA. precisa de la definición de un marco más amplio en cuanto a una política de seguridad y defensa que se apoye en un enfoque de protección y garantía de derechos humanos, tarea que se constituye como uno de los desafíos claves del nuevo gobierno.

7 Luis Rojas Villagra, *Una investigación sobre gastos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), a siete años de su implementación en la zona Norte y su impacto sobre el derecho a la vida, en particular sobre el derecho del campesinado* (Asunción: Serpaj-Py, 2021), <https://www.serpajpy.org.py/biblioteca/investigacion-sobre-gastos-de-la-fuerza-de-tarea-conjunta-ftc>

8 Rojas Villagra, *Una investigación sobre gastos...*

No es conveniente postergar esta tarea porque, al menos considerando los últimos diez años, en especial el campesinado en Paraguay experimentó amenazas a su existencia como colectivo en un marco de persistente violación de sus derechos básicos⁹.

CAMPEÑINADO EN PARAGUAY: UNA DÉCADA DE EXISTENCIA AMENAZADA

Al respecto, la literatura es amplia. Por ejemplo, Guilherme Borges Almeida, en un artículo en el que analiza el contexto de aumento de la violencia y represión a campesinos en Paraguay, como parte de un proceso de descampesinización del país, destaca que «los últimos diez años han sido un período marcado por la multiplicación de casos de violencia contra las poblaciones campesinas en el Paraguay»¹⁰. Almeida señala puntualmente que el período posgolpe parlamentario (2012) se caracterizó por una posición más intransigente a las demandas campesinas que incluyó reacciones más violentas a nuevas ocupaciones y a asentamientos ya establecidos. El autor alude a una «violencia didáctica» en tanto la ofensiva anticampesina apuntó a anular la principal herramienta de lucha por la tierra en el país de la posdictadura.

De hecho, esta modalidad de respuesta a la lucha campesina, acentuada en los últimos diez años, conforme a Almeida, encuentra su antecedente en las conclusiones formuladas en el *Informe Chokokue* de la Codehupy, en sus dos ediciones.

- **Informe Chokokue 1989-2005.** A propósito de las ejecuciones arbitrarias y las desapariciones forzadas de dirigentes y miembros de organizaciones de trabajadores rurales, en este primer informe se concluía que «estas graves violaciones al derecho a la vida respondieron a un plan encaminado a detener espirales de protesta, atemorizar a comunidades y organizaciones campesinas y desalentar las ocupaciones». Este patrón de ejecuciones arbitrarias incluía, además, la prisión por el delito de «invasión de inmueble ajeno», violentos desalojos, destrucción de viviendas y bases de supervivencia alimentaria. Los niveles de crueldad desplegados en los operativos se manifiestan en el hecho de que «muchos de los reportes de ejecuciones arbitrarias que continúan bajo investigación

9 «La población campesina sufre de manera directa masivas lesiones de derechos humanos generadas por el estado de cosas inconstitucional en materia agraria». Milena Pereira Fukuoka, *El derecho campesino a la tierra en Paraguay* (Asunción: Base Is, 2023), <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2023/03/El-Derecho-Campesino-a-la-Tierra-en-Paraguay.pdf>

10 Guilherme Borges Almeida, «Campesinos que insistem em não desaparecer: perspectivas para a resistência do campesinato no Paraguai», Abel Irala et al. (Orgs.), *Realidad Campesina e Indígena en Paraguay* (Asunción: São Carlos: Pedro & João Editores, 2023), https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2023/04/EBOOK_Realidad-Campesina-e-Indígena-en-Paraguay.pdf

corresponden a fetocidios provocados por agresiones de las que fueron víctimas mujeres campesinas gestantes en el contexto de desalojos ilegales y violentos practicados por la Policía Nacional»¹¹.

- **Informe Chokokue 1989-2013.** Este informe no solo amplió el marco temporal hasta el 2013, sino que incluyó más casos, concluye que «durante 25 años de gobierno posdictatoriales, entre el 3 de febrero de 1989 y el 15 de agosto de 2013, fueron ejecutados y desaparecidos 115 dirigentes y miembros de organizaciones campesinas, en el contexto de ataques perpetrados en contra de comunidades rurales»¹². Asimismo, el informe aclara que los hechos

no ocurrieron de un modo casual, inconexo o como consecuencia del descontrol de algún jefe policial. Estos atentados fueron planificados y tuvieron la coherencia de una finalidad política. Se perpetraron en el contexto de un plan general de ataque sobre una parte significativa de la población campesina con el objetivo de forzar su desplazamiento para apropiarse de sus territorios, mediante la perpetración sistemática y generalizada de métodos del terrorismo de Estado que gozan de la impunidad judicial¹³.

Además, entre quienes conforman la trama que sostiene el esquema de impunidad se identifican a actores estatales tales como el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

Lo anterior es posible relacionar con el periodo mencionado por Almeida, a fin de reconocer un patrón común persistente de respuesta del Estado a las demandas campesinas. El autor refiere que un informe del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS) sobre conflictos rurales en América del Sur registró nueve casos de violencia contra comunidades campesinas e indígenas en el Paraguay en el 2018, todos ocurrieron en territorios disputados por brasileños productores de soja¹⁴. Para el 2019, el informe del IPDRS ya registraba 11 desalojos en áreas rurales del Paraguay. Las acciones represivas incluyeron destrucción y quema de viviendas y de cultivos. Además, debe recordarse que la derogación del protocolo del Ministerio Público aplicado a los casos de desalojo —derogación impulsada por la presión de gremios vinculados a la agricultura empresarial del Paraguay— facilitó la aceleración de los procesos de desalojos registrados en ese año. También se

11 Codehupy, *Informe Chokokue, Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay 1989-2005* (Asunción: Codehupy, 2007), https://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2017/03/chokokue_jun_2007.pdf

12 Codehupy, *Informe Chokokue, Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay 1989-2005* (Asunción: Codehupy, 2014), <https://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2013/03/INFORME-CHOKOKUE-1989-2013.pdf>

13 *Ibidem*.

14 Borges Almeida, «Campesinos que insistem...».

produjeron el mismo año 17 desalojos urbanos¹⁵. Y, pese a que en el contexto de la pandemia solo se registraron tres casos de desalojo, en los años 2021 y 2022 se verificó nuevamente una renovada embestida contra las poblaciones campesinas e indígenas, mediante la multiplicación de casos de desalojos en áreas rurales. Un rasgo nuevo de este periodo es la manera más intensa en que la ofensiva abarca, cada vez más de modo intensivo, los territorios de los pueblos indígenas. Otro elemento nuevo es que, en el mes de septiembre del 2021 se promulgó una ley que modifica el Código Penal para definir las ocupaciones de tierra (antes eran consideradas «delitos») como crímenes. La Ley N.º 6830, conocida como «Ley de Criminalización» o «Ley Zavala-Riera»¹⁶, aumenta la pena para los casos de ocupación de inmuebles ajenos hasta 10 años de condena.

A partir del análisis de estos hechos, Almeida señala —a propósito de lo que denomina «descampesinización en Paraguay»— que «lo que se verifica es una serie de acciones violentas de expulsión directa o de cercenamiento de las condiciones de vida y de producción campesina empleadas para sustentar ese proceso de descampesinización que pasa en Paraguay»¹⁷.

Un recuento similar, que abarca desde el año 2001, fue presentado este 2023¹⁸. Rescatamos los análisis de los últimos cuatro gobiernos.

- **Nicanor Duarte Frutos (2003-2008)**. Tras la irrupción con un discurso populista, mostró su verdadera cara con la criminalización expresada en 6.336 desalojos, 3.000 personas imputadas y 233 heridas durante su gobierno. «No existe un gobierno en comparación con otros del periodo de la transición desde 1989, que haya hecho del aparato represivo una herramienta eficaz para contrarrestar el avance del campo popular y mutilar al movimiento»¹⁹.
- **Fernando Lugo (2008-2012)**. En este gobierno, «la persecución, imputación y asesinatos no paró, siguió con el mismo esquema de criminalización, más aún con la reiteración de la firma con el gobierno de Uribe, para asesoramiento y lucha contra el “terrorismo”, es decir, las organizaciones campesinas»²⁰. En este proceso, por su parte, se extendió la represión hacia las mujeres y jóvenes con el objetivo de evitar la incorporación y soporte a las luchas.

15 *Ibidem*.

16 Ley N.º 6830, Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación, acceso el 21 de noviembre de 2023, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9670/ley-n-6830-modifica-el-articulo-142-de-la-ley-n-11601997->

17 Borges Almeida, «Campesinos que insistem...».

18 Leticia Arrúa, Lis García y Guillermo Ortega, *Institucionalización del agronegocio transgénico en Paraguay* (Asunción: Base Is, 2023).

19 Arrúa, García y Ortega, *Institucionalización...*

20 *Ibidem*.

- **Horacio Cartes (2013-2018).** En este periodo de gobierno, «las personas afectadas fueron alrededor de 4.471 en 34 desalojos, con 389 imputaciones, 539 personas detenidas con 51 condenas»²¹. En este periodo, la mayor violencia se expresó en «el asesinato de 8 dirigentes sociales sin que hasta el momento se haya logrado algún tipo de aclaración de los culpables»²².
- **Mario Abdo Benítez (2018-2023).** En este último periodo de gobierno, «la tendencia a la violencia desde el Estado con un aumento a 6.565 personas afectadas, en 41 desalojos, con 97 imputaciones, 172 detenciones y 6 asesinatos». En este contexto, «desde marzo del 2021 hasta fines del mes de octubre de 2022, alrededor de 1.335 indígenas fueron afectados, principalmente de los departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Caaguazú, San Pedro y Caazapá»²³.

Es este marco de reiteración desde la posdictadura de un patrón de represión, ejecuciones e impunidad de perpetradores que impacta en la población campesina, el que subyace a la militarización de la zona norte, modelo que, de acuerdo al ministro del Interior, Enrique Riera, se pretende ampliar en su alcance territorial.

ASCENSO DEL PODER NARCO

Al panorama anterior, debe sumarse no solamente la vigencia del negocio del narcotráfico en Paraguay, sino la progresiva amplitud de su influencia que deriva «en el activo involucramiento de agentes estatales»²⁴. Sus actuales perfiles se describen en el Índice Global de Crimen Organizado, edición 2023, que calcula en un 7,52% el índice de criminalidad de Paraguay, por encima del 6,70% asignado en el año 2021. Esto supone la cuarta calificación más alta entre los 193 países estudiados, la tercera en las Américas y la segunda en América del Sur²⁵. El detalle consiste en que Paraguay no solo posee un alto índice de criminalidad, sino que su índice de resiliencia es bajo, que supone dificultades institucionales para responder a los problemas vinculados con la criminalidad.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*. Nótese, además, que Caaguazú, Canindeyú y Alto Paraná son departamentos incluidos para la extensión de la zona de operaciones de la FTC en una primera etapa, conforme a las declaraciones del ministro del Interior (*Ibidem* nota de pie 1).

²⁴ Jorge Rolón Luna, «Ni narcoestado ni debilidad estatal, ¿entonces qué?», *Terere Cómplice*, 14 de septiembre de 2023, acceso el 21 de noviembre de 2023, <https://tererecomplice.com/2023/09/14/ni-narcoestado-ni-debilidad-estatal-entonces-que/>

²⁵ Global Organized Crime Index, Perfil de Paraguay, <https://ocindex.net/country/paraguay>

La logística del movimiento de cocaína en Paraguay involucra a varios actores, incluidos trabajadores agrícolas, propietarios de granjas, agentes de policía, pilotos y élites políticas. A diferencia de los individuos antes mencionados, estas élites políticas pueden ser atraídas con sumas exorbitantes, que a menudo alcanzan cientos de miles de dólares, a cambio de proteger a los narcotraficantes²⁶.

También se menciona que «Paraguay es el mayor productor ilegal de cannabis de América del Sur y la mayor parte se trafica a Brasil. Las élites locales, con el apoyo de actores estatales, controlan el mercado de la marihuana, con vínculos con funcionarios del ejército e incluso del Poder Ejecutivo»²⁷.

En cuanto a los actores criminales, en el perfil país del índice se señala que

los mercados criminales en Paraguay están fuertemente influenciados y facilitados por actores integrados en el Estado, que van desde funcionarios de seguridad de bajo nivel hasta funcionarios de élite. Estos actores no solo facilitan las actividades delictivas, sino que también crean obstáculos para procesar a los actores criminales y mafiosos²⁸.

En definitiva, Paraguay se constituye en un centro neurálgico de producción y distribución del narcotráfico transnacional²⁹.

ESTADO CAPTURADO

En este contexto no puede obviarse el hecho de que determinados actores de poder despliegan una importante capacidad de incidencia en el aparato estatal, en particular en la orientación de políticas públicas que impactan (o no) en las poblaciones campesinas.

Al respecto, Verónica Serafini Geoghegan describe que esos actores, mediante órganos y comisiones, asumen diversas funciones y permean el aparato estatal entero, «resultando en políticas públicas y prioridades capturadas»³⁰. También señala que aquellos actores provenientes del sector privado son mayormente de los ámbitos agropecuario y de medio ambiente.

²⁶ *Ibidem*, traducción de los autores.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Sonia Alda Mejías, «Paraguay: centro neurálgico de producción y distribución del narcotráfico transnacional», *Real Instituto Elcano*, 8 de mayo de 2020, acceso el 21 de noviembre de 2023, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/paraguay-centro-neuralgico-de-produccion-y-distribucion-del-narcotrafico-transnacional/>

³⁰ Verónica Serafini Geoghegan, *Élites y captura del Estado. Paraguay: un estudio exploratorio* (Asunción: Decidamos, 2017), <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/12/ELITE-Y-CAPTURA-DEL-ESTADO-FINAL-WEB.pdf>

El sector agropecuario es justamente uno de los más conflictivos y con mayores asimetrías de poder. Los gremios que representan intereses empresariales integran y forman parte de la toma de decisiones que afectan y guardan una relación directa con los conflictos en el campo, la baja gobernabilidad y la baja confianza en las instituciones públicas³¹.

Es en el marco de esta captura del Estado que pueden comprenderse también las dificultades para llevar adelante la reforma del sistema tributario y aumentar la inversión social en un país que lleva más de tres décadas de fracasos en implementar políticas públicas estables y eficaces, ofreciendo sus resultados más «escandalosos» en dos áreas claves al futuro: educación y política ambiental³².

CONCLUSIONES

¿Qué política de seguridad y defensa puede ofrecer un Estado «pobre en recursos, con un sistema tributario que recauda mal e invierte peor»³³? En este contexto, como opina Milda Rivarola, el Estado «seguirá siendo antisocial e incapaz de garantizar derechos a las generaciones actuales y futuras»³⁴.

¿Por qué sucede esto? José Carlos Rodríguez lo explica en claras palabras:

El Estado, en lugar de emparejar la cancha de la distribución, la desiguala más. Enriquece más al rico, empobrece más al pobre. Y la plata nunca viene sola, viene con poder. Detrás del oligopolio viene la oligarquía que incide en el Estado para defender su provecho particular. Con la deuda pendiente y congelando impuestos, se apostaría por la injusticia social³⁵.

Así, que el Estado despliegue una política de seguridad y defensa basada en la garantía y protección de derechos no se avizora como plausible.

Debe considerarse asimismo que no solo los territorios de la zona norte del país viven una crisis de seguridad de «dimensiones y características muchas veces desconocidas»³⁶, sino que es la propia población campesina la que se encuentra permanentemente amenazada en los diversos territorios en los que intenta llevar adelante su proyecto de vida.

31 Serafíni Geoghegan, *Élites y captura...*

32 Dionisio Borda y Fernando Masi (editores), *Políticas públicas en Paraguay. Avances y desafíos 1989-2020* (Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, 2021), <https://bit.ly/47ps86j>

33 Prólogo escrito por Milda Rivarola para Borda y Masi (editores), *Políticas públicas...*

34 *Ibidem*.

35 José Carlos Rodríguez em Borda y Masi (editores), *Políticas públicas...*

36 Codehupy, *Informe Final. Misión de Observación...*

En ese sentido, es claro que, si se persiste en el sistemático bloqueo a la implementación de un proyecto nacional de reforma agraria integral, lo más seguro es que en términos de política pública se ofrezca a la población campesina la militarización de los territorios, opción que resulta radicalmente opuesta a avanzar hacia una cultura de paz. En un contexto de captura del Estado, tanto por élites económicas como del crimen organizado, expandir la militarización como estrategia de control derivará en la profundización de la impunidad y la falta de regulaciones y controles estatales sobre el accionar de las élites. Esto, a su vez, contribuirá no solo a consolidar, sino a profundizar un modelo de acumulación que amplía las desigualdades sociales y económicas en un marco de impunidad de las acciones violatorias de derechos básicos por parte de élites económicas³⁷.

RECOMENDACIONES

- Elaborar una política nacional de seguridad y defensa que contemple los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, sujeta a rendición de cuentas de forma transparente y en la cual se garantice la participación activa de las comunidades con los distintos actores que la conforman.
- Priorizar la intervención en los territorios de los entes públicos especializados, en particular los vinculados con el sistema de protección social.
- Implementar efectivamente la reforma agraria integral que posee fuerza normativa constitucional a partir de sus cuatro atributos: derecho de acceso a la tierra, derechos a la participación y a la no discriminación, derecho y deber de uso y conservación sostenibles de la tierra y deber de desalentar el latifundio.

Cristina Coronel

Educadora, activista y defensora de derechos humanos. Trabaja en el Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj-Py).

Contacto: coronel.cristina80@gmail.com

Ramón Corvalán

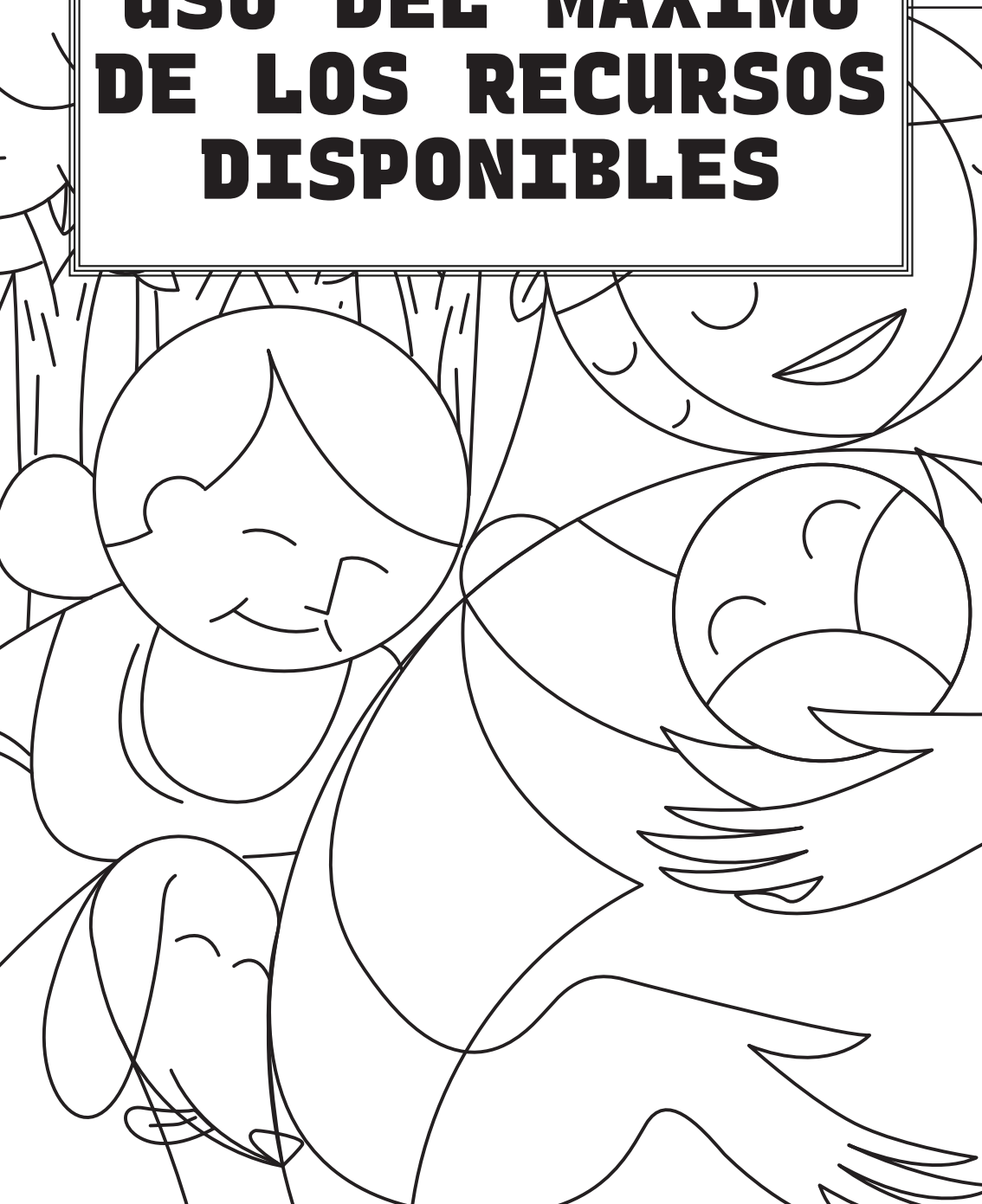
Integra el equipo de coordinación del Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj-Py). Es activista y defensor de los derechos humanos en Paraguay.

Contacto: avetrueno@yahoo.es

37 Rosario Figari Layús, «Elites y violencia: alianzas, impunidad y desigualdad», *Nueva Sociedad*, N.º 303 – Enero-Febrero 2023, <https://nuso.org/articulo/303-elites-violencia-alianzas-impunidad-desigualdad/>

CAPÍTULO 6

USO DEL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES



DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICA FISCAL

Inversión fiscal para el derecho a la alimentación: el mercado del hambre



En Paraguay, un país cuyo modelo social, económico y político se asienta sobre la tierra rural, el derecho a la alimentación aún no está garantizado. La inversión estatal se orienta al agronegocio para la exportación, mientras gran parte de la población sigue teniendo hambre.

Palabras clave: *alimentación, agronegocio, crisis alimentaria, Paraguay, inversión.*

Sarah Zevaco y Alhelí González Cáceres

SOCIEDAD DE ECONOMÍA POLÍTICA DEL PARAGUAY (SEPPY)

El artículo realiza un análisis de la baja y mediocre inversión fiscal en cuanto al derecho a la alimentación, comparando con el alto costo público que representa el agronegocio, factor de expulsión y empobrecimiento de los y las productores(as) de alimentos, que agrava la crisis alimentaria.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

CRISIS ALIMENTARIA COMO CORRELATO DEL AGRONEGOCIO

Por lo general, al analizar la problemática agraria, los estudios se enfocan en los impactos del agronegocio sobre el deterioro ambiental y el recrudescimiento de la lucha por la tierra, resultado de la sistemática expulsión de la población rural, campesina e indígena en el Paraguay¹ (en particular, desde las luchas de las organizaciones campesinas, sujeto social de cambio, desde las consignas de reforma agraria integral). Sin embargo, un aspecto fundamental del modelo productivo es, precisamente, la relación entre el agronegocio y la crisis alimentaria.

La expansión de la frontera agrícola-ganadera en las últimas décadas ha tenido como correlato la reducción de las porciones de tierra destinadas a la producción de alimentos². Y, en este punto es importante precisar que producir *commodities* para el mercado mundial no es equivalente a producir alimentos.

El agronegocio, según los datos obtenidos del último Censo Agropecuario Nacional (CAN) realizado en el año 2022, evidencia la reducción de las pequeñas fincas de productores campesinos frente al incontenible aumento de las fincas destinadas a la producción a gran escala de materias primas destinadas al mercado mundial, como la soja y la carne vacuna, altamente mecanizadas y sin incidencia en el mercado laboral, pero con graves impactos socioambientales. En cifras, se dio un aumento (+3%) de las fincas de menos de 1 hectárea, sin que ello representara mayor ocupación en cuanto a superficie³.

A este respecto, al analizar los datos provistos por el CAN 2022, Luis Rojas Villagra⁴ confirmaba el impacto negativo del agronegocio sobre la soberanía

1 Ver trabajos publicados por BASE Investigaciones Sociales, CERI, CDE.

2 Fabricio Vázquez, La ruralidad trasversal del territorio paraguayo: continuidades, rupturas y perspectivas, en G. J. Marafon, L. Quirós Arias y M. Alvarado Sánchez (Eds.), *Geografía rural latinoamericana: temas de investigación y perspectivas de futuro* (Rio de Janeiro: EDUERJ, 2021), 65-81, <https://doi.org/10.7476/9786587949321.0004>

3 MAG, Censo Agropecuario 2008 y Censo Agropecuario 2022, <https://can2022.mag.gov.py/geoportal/tabulados.html>

4 Luis Rojas Villagra, «La expansión del Agronegocio eliminó alimentos, población y empleos rurales, confirma el Censo Agropecuario 2022», *Heñói*, <https://henoi.org.py/index.php/2023/10/16/la-expansion-del-agronegocio-elimino-alimentos-poblacion-y-empleos-rurales-confirma-el-censo-agropecuario-2022/>

y seguridad alimentarias en el Paraguay. El modelo primario exportador, organizado sobre la base de la producción de monocultivos mecanizados, ha ido desplazando la producción de alimentos que, históricamente, ha estado a cargo de los pequeños productores campesinos. Esto se evidencia en la reducción de la producción de alimentos de consumo local, tales como la mandioca, el maíz chipa, el maíz pichingá, el locro, el maní, los protos y el sésamo.

El predominio del modelo extractivo ha propiciado la actual crisis alimentaria por la que atraviesa el país. Los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), recogidos a través de la aplicación de la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria en Paraguay (FIES, por sus siglas en inglés), señalan que el 26% de la población paraguaya ha experimentado o experimenta situaciones de inseguridad alimentaria. Esto es que, 26 de cada 100 paraguayas y paraguayos no logran acceder a un plato de comida⁵.

La inseguridad alimentaria se vio reforzada durante la pandemia por COVID-19, en donde el número de personas que tuvieron que recurrir a centros comunitarios para acceder a la alimentación del día pasó de 13.348 personas en el 2019 a 97.902 en el 2021. Sin embargo, ya en el 2018, 8.685 personas tuvieron que recurrir a los centros comunitarios para acceder a los alimentos. La cantidad de personas en condición de inseguridad alimentaria solamente ha ido creciendo, alcanzando su pico más elevado en el 2021, con 210.706 personas cuyo derecho a la alimentación se vio vulnerado. En el 2022, fueron 90.814 personas quienes recurrieron a los programas de alimentación gestionados por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS)⁶.

La crisis alimentaria se ve agudizada no solo como responsabilidad de la expansión del modelo productivo vigente, sino, sobre todo, por la escasa acción del Estado para frenar el avance del agronegocio sobre tierras rurales, campesinas e indígenas, por la ausencia de programas de fomento de la producción de alimentos y la diversificación de la producción agrícola, entre otros. Mientras, de modo análogo, tampoco destina los recursos suficientes para paliar el hambre, dando cuenta de la escasa voluntad política y de la baja capacidad de gestión estatal para garantizar el derecho a la alimentación.

Al mismo tiempo, la pérdida de capacidad productiva en el rubro alimentario también afecta al país en general, pues se incrementa la dependencia externa en tanto cada vez se requiere de un mayor volumen de importación en rubros agrícolas que han sido desplazados por el monocultivo de soja,

5 INE, *Aplicación de la escala de experiencia de inseguridad alimentaria FIES en Paraguay. Principales resultados. Mayo 2022*, <https://www.ine.gov.py/resumen/MTgs/aplicacion-de-la-escala-de-experiencia-de-inseguridad-alimentaria-fies-en-paraguay>

6 Alhelí González Cáceres, «Ollas populares vacías y recursos sin ejecutar: ¿un problema de gestión?», *Terere cómplice*, 30 de septiembre de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://tererecomplce.com/2023/09/30/ollas-populares-vacias-y-recursos-sin-ejecutar/>

por la ganadería extensiva y, actualmente, por el monocultivo de eucaliptos, con sus terribles efectos sobre la calidad del suelo. El incremento de la dependencia alimentaria genera una condición de vulnerabilidad frente a las fluctuaciones en el precio de los alimentos en el mercado internacional, reforzando la crisis alimentaria en un contexto de agudización de la crisis climática y sus consecuencias sociales y económicas.

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El derecho a la alimentación en Paraguay tiene varios indicadores, presentaremos algunos a continuación. Retomando las variables de las agendas internacionales asumidas por parte del Gobierno, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) dos indicadores muestran un retroceso en el derecho a la alimentación. La desnutrición va en aumento desde la pandemia: el porcentaje registrado de niños y niñas menores de 5 años con talla baja o desnutrición crónica va en aumento desde el año 2019, alcanzando en 2022 el 13%⁷ (tabla 1).

TABLA 1. PORCENTAJE DE NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 5 AÑOS CON TALLA BAJA O DESNUTRICIÓN CRÓNICA*. AÑOS 2015-2022

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

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

Fuente: Elaboración propia según datos del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (SISVAN)⁸.

En el 2022, la desnutrición global alcanzó al 5,8% y la desnutrición aguda (emaciación) al 6,3% de los niños y niñas menores de 5 años, ambas están en aumento. El riesgo de desnutrición crónica es de 21,1% a nivel nacional. Y, si bien va disminuyendo la prevalencia de obesidad, ha vuelto a aumentar la del sobrepeso⁹.

Si bien es cierto que no se disponen de datos actualizados respecto a la desnutrición por niveles de ingreso, el vínculo con los niveles de pobreza está comprobado: el primer factor impulsor de la falta de acceso a la alimenta-

7 Estos datos fueron analizados por la coautora del artículo Sarah Zevaco en un informe de la Red Rural, en el marco del trabajo de Monitoreo de los ODS de la Red Pojoaju, a ser publicado en el 2023.

8 «Situación nutricional de la población de menores de 5 años que asistieron a Servicios de Salud públicos. Año 2022», INAN, 28 de junio de 2023, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.inan.gov.py/site/?p=8510>

9 *Ibidem*.

ción adecuada es la insuficiencia de medios económicos¹⁰. En particular, el aumento de la desnutrición sigue las mismas tendencias que el aumento de la pobreza extrema en niños, niñas y adolescentes desde el 2020 (correspondiente a la pandemia de COVID-19). En el 2022, 36% de los menores de 5 años están en situación de pobreza¹¹.

ALIMENTACIÓN ESCOLAR: ENTRE LA BAJA CALIDAD Y EL DESFINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

Otro indicador del no cumplimiento del derecho a la alimentación es la enorme brecha vigente en la alimentación escolar, cuya implementación parte directamente de la Ley de promoción del derecho a la alimentación desde el ámbito educativo, la Ley N.º 5210/14 «Que crea la ley de alimentación escolar y control sanitario»; la misma plantea la universalidad, equidad, sostenibilidad, participación, descentralización e integralidad como principios.

Al día de hoy, ninguno de estos principios se cumple. La cobertura es dispar, desigual y generalmente baja. No existe una cobertura universal en ningún departamento y se alcanza solo al 57% de la población estudiantil a nivel general, durante periodos que no abarcan la totalidad del año escolar.

Cuatro departamentos (San Pedro, Guairá, Paraguari y Canindeyú) son cubiertos menos de la mitad del año escolar, mientras que solo tres (Ñemebucú, Presidente Hayes y Alto Paraguay) logran cubrir el 90% de los días de clases en el año escolar. Los demás departamentos presentan una cobertura promedio del 67% de los días del año escolar. La mayor cobertura se da en la merienda escolar, pero no ocurre lo mismo con el almuerzo escolar.

En el año 2017, la cobertura del almuerzo escolar a nivel nacional apenas alcanzaba al 25,6% de los y las estudiantes (con cobertura mínima en San Pedro, Alto Paraná y Central con 11%, 11,7% y 12,4%, respectivamente), dejando fuera del beneficio a más de 856 mil estudiantes¹². Hoy en día, se estima que se tiene cubierto un 30% en cuanto a desayuno y almuerzo escolar (entre los años 2022 y 2023¹³), y sería necesario triplicar la inversión actual de alrede-

10 Universidad de Maastricht: Richard de Groot, Franziska Gassmann, Stephan Dietrich, Eszter Timar, Florencia Jaccoud, Lorena Giuberti y Giulio Bordon. UNICEF: Maaiké Arts, Yvette Fautsch y Paula Veliz, *Tendencias y factores determinantes de la alimentación de los niños y niñas entre 6 y 24 meses en Paraguay. Resumen informativo* (Panamá: Universidad de Maastricht, UNICEF, 2021), <https://www.unicef.org/lac/media/30216/file/Tendencias-de-la-%20alimentacion-en-ninos-pequenos-Paraguay.pdf>

11 INE, *Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC). 2022. Principales resultados de pobreza monetaria y distribución del ingreso* (Asunción: INE, 2023), https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/215/Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202022%20INE.pdf

12 Fernando Gabriel Ovando Rivarola, *Alimentación escolar en Paraguay y el desafío de una adecuada implementación* (Asunción: Cadep, 2020), http://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Alimentaci%C3%B3n_Escolar_en_Paraguay.pdf

13 Estimación realizada a partir del PNTE 2022 y de las informaciones proporcionadas por el MEC a través del Portal de Información Pública. MEC, *Plan Nacional de Transformación Educativa Paraguay 2040* (Asunción: MEC, 2022), https://www.transformacioneducativa.edu.py/_files/ugd/39c664_9e8cfaa3f9ce4e0bbc23370e0f479fdf.pdf. «Solicitud #72153, MEC: Alimentación Escolar 2022 y 2023», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/72153>

dor de USD 100 millones de dólares para lograr una cobertura del 80% en desayuno y almuerzo durante todos los días lectivos a corto plazo y quintuplicarla para el año 2030.¹⁴

La cuestión del financiamiento de la alimentación escolar es urgente: si se definió con la Ley N.º 4758 «que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación» que eran los municipios y las gobernaciones las que se encargan de la alimentación escolar, salvo en el caso de Asunción (a cargo del MEC), actualmente la alimentación escolar se financia en un 75% mediante fondos del Tesoro, un 15% solamente a través del Fonacide y un 10% con otros recursos¹⁵.

Ello plantea no solo un uso deficiente de los recursos, sino también —cuando miramos los porcentajes por departamentos— una distribución arbitraria de los recursos del Fonacide, la cual no se realizó según los criterios de necesidad o cantidad de personas que deben acogerse a este programa, sino según el impacto de la represa de Itaipú en los territorios.

Finalmente, en cuanto a las modalidades de implementación de la alimentación, nuevamente las prerrogativas del derecho, que incluyen el círculo virtuoso de la compra de alimentos a la agricultura familiar, promoviendo así la producción de alimentos sanos y la promoción del trabajo campesino, fueron hasta ahora en Paraguay orientadas a la compra de almuerzos vía *catering*, con contratos a empresas vía Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), eligiendo así la modalidad más cara de alimentación, y menos sostenible (además del posible prebendarismo ya acostumbrado y documentado por los medios de comunicación en cuanto a compras del Estado).

Esta situación de la alimentación escolar —de mala calidad y desfinanciada— genera una brecha para el 2023 de un mínimo de 150 millones de dólares¹⁶. Podemos comparar con dicha brecha el costo de los subsidios tributarios a los agroexportadores y al sector exportador pecuario. En el 2022, se devolvió la suma de 1.272.621 millones de guaraníes a estos sectores por el IVA agroexportador, equivalentes a aproximadamente 190 millones de guaraníes.

14 Este análisis sobre la brecha en alimentación escolar fue realizado por la coautora Sarah Zevaco en un documento titulado «Análisis de la brecha existente para alcanzar una educación de calidad en el marco del ODS 4», en el marco de una campaña de la Red por el Derecho a la Educación, con apoyo de CLADE, Latindadd, Decidamos y SERPAJ, en mayo del 2023.

15 «La alimentación escolar en Paraguay - Dossier de datos del 2020 y primer semestre del 2021», CDIA Obseva, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.cdiaoobserva.org.py/2021/11/19/la-alimentacion-escolar-en-paraguay-dossier-de-datos-del-2020-y-primer-semestre-del-2021/>

16 MEC, *Plan Nacional de Transformación...*

Es decir, el costo que tiene para el Estado subsidiar al sector exportador de soja y maíz transgénicos, así como a la carne para la exportación —unas 70 empresas aproximadamente, gran parte de ellas multinacionales, siendo las dos más grandes Cargill (Estados Unidos de América) y Beef Paraguay (del grupo Minerva)—, a través de la devolución del IVA, es mayor a lo que necesita el Estado para asegurar la alimentación escolar al conjunto de la población escolar nacional¹⁷.

A eso le podríamos sumar los enormes costos soportados por el Estado para el pago de deudas públicas contraídas para la infraestructura de exportación como el Corredor Metropolitano Oriente (212 millones de USD) o el Corredor Agroindustrial Occidental (235 millones de USD).

LA AUSENCIA DE VOLUNTAD POLÍTICA AGRAVA LA CRISIS ALIMENTARIA

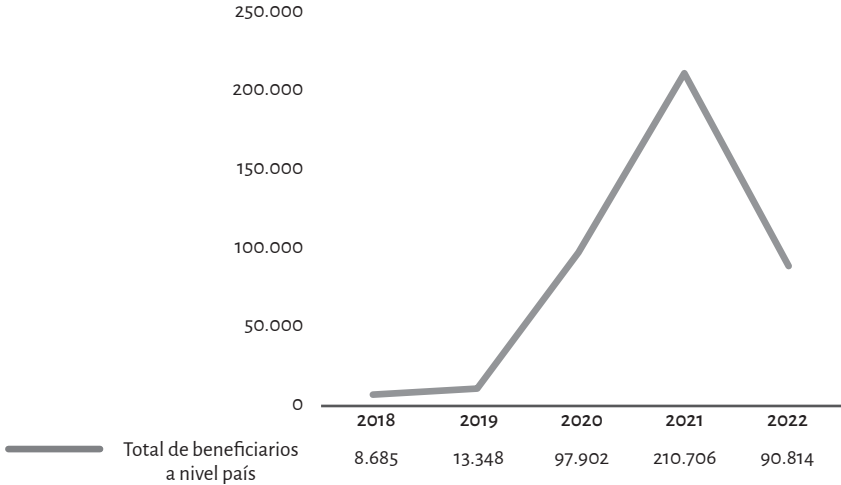
Las zonas urbanas han sido las más afectadas por la crisis alimentaria y durante el 2022 al menos el 24,63% de los hogares paraguayos se han enfrentado a la inseguridad alimentaria en un grado moderado a grave, mientras que el 5,60% de los hogares enfrentaron inseguridad alimentaria severa. Es importante señalar que, para medir la inseguridad alimentaria se toman en consideración indicadores como: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad de los alimentos. En el caso paraguayo, la aplicación de la escala FIES se utilizó para medir la dimensión referida al acceso a alimentos, indicando, por tanto, que al menos un cuarto de los hogares en Paraguay no tiene garantizado el cumplimiento del derecho a la alimentación¹⁸.

Lo anterior se vio reflejado, como se ha mencionado, especialmente durante y después de la pandemia, en donde el número de beneficiarios que asistieron a comedores comunitarios para acceder a un plato de comida se multiplicó al menos ocho veces pospandemia (gráfico 1).

17 Sarah Zevaco. «El agronegocio cuesta caro. ¿Cuánto aporta en impuestos?», en Marielle Palau (Ed.), *Con la soja al cuello. Informe sobre Agronegocios 2023* (Asunción: BASE-IS, 2023), 52-57, <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2023/10/Sojaalcuello2023-version-web.pdf>.

18 INE, *Aplicación de la escala...*

GRÁFICO 1. TOTAL DE PERSONAS QUE ACCEDEN A ALIMENTOS MEDIANTE OLLAS POPULARES A NIVEL PAÍS. AÑOS 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con base en información del MDS¹⁹. Los datos de 2022 son solo hasta septiembre de dicho año.

Ante la gravedad de la crisis alimentaria, fue la organización popular la que, una vez más, asumió no solo la responsabilidad de contener el hambre, sino, además, la que tomó como suya la lucha por hacer que las ollas populares se transformaran en una política pública. Así surgió el Programa de Apoyo a Comedores y Centros Comunitarios (PACC), con una financiación inicial de 11 mil millones de guaraníes, a ser gestionados y ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social²⁰.

Pese a la gravedad de la situación, el MDS dio señales de una gestión ineficiente, tanto en términos de adquisición de insumos alimenticios como de garantizar los canales logísticos para la distribución de los insumos a los comedores y centros comunitarios en todo el país. Aparte de eso, también dejó sin ejecutar montos considerables en cuanto al rubro 310 - provisión de alimentos (tabla 2), lo que se tradujo en la reducción del presupuesto para el programa en el 2023. Mientras tanto, las ollas populares y comedores comunitarios carecían de insumos.

19 «Solicitud #62349. Solicitud sobre disponibilidad presupuestaria para asistencia alimentaria», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/62349>. González Cáceres, «Ollas populares vacías...».

20 Ver leyes N.º 6603 y N.º 6945, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 10 de noviembre de 2023, <https://www.bacn.gov.py/archivos/9365/LEY+6603.pdf> y <https://www.bacn.gov.py/archivos/10535/LEY+6945.pdf>

TABLA 2. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR OBJETO DEL GASTO DEL PACC A DICIEMBRE DE 2022

OBJETO DEL GASTO	PRESUPUESTO INICIAL (GS.)	MODIFICACIÓN (GS.)	PRESUPUESTO VIGENTE (GS.)	SALDO PRE-SUPUESTARIO (GS.)	POR-CENTAJE EJECUTADO
100	462.550.000	436.200.000	898.750.000	821.542.635	-
140	462.550.000	436.200.000	898.750.000	821.542.635	9
141	-	84.000.000	84.000.000	84.000.000	0
144	164.470.000	75.000.000	239.470.000	206.721.087	14
145	298.080.000	277.200.000	575.280.000	530.821.548	8
200	331.643.520	1.447.946.668	1.779.590.188	1.663.151.523	7
230	331.643.520	721.280.001	1.052.923.521	936.484.856	11
240	-	607.666.667	607.666.667	607.666.667	-
242	-	586.000.000	586.000.000	586.000.000	0
244	-	21.666.667	21.666.667	21.666.667	0
260	-	119.000.000	119.000.000	119.000.000	0
300	5.500.000.000	7.013.353.332	12.513.353.332	11.923.953.132	-
310	5.500.000.000	7.013.353.332	12.513.353.332	11.923.953.132	5
500	-	2.102.500.000	2.102.500.000	427.826.000	-
530	-	1.300.000.000	1.300.000.000	363.000.000	72
540	-	802.500.000	802.500.000	64.826.000	92
TOTAL	6.294.193.520	11.000.000.000	17.294.193.520	14.836.473.290	14

Fuente: Información proporcionada por el MDS²¹.

Resulta evidente que garantizar el derecho de la población a la alimentación no forma parte de las prioridades del Estado. Esto se refleja en el presupuesto asignado al PACC, así como también a las propias limitaciones del Programa de Alimentario Nutricional Integral (PANI), cuyos resultados son alarmantes pues, desde su implementación en el año 2005, los indicadores de desnutrición global y aguda no han presentado mejoras sustanciales, según los propios datos del programa, a pesar de su ampliación.

21 *Ibidem* 19.

Recordemos que el PANI constituye una política focalizada en la prevención y erradicación de la desnutrición materna e infantil. De igual forma, a pesar de la importancia de una alimentación adecuada en los primeros años de vida, el PANI solo contempla la entrega de dos kilos de leche en polvo fortificada por mes. A este respecto, conviene señalar que una investigación realizada en el año 2022²², en la que se estudió la prevalencia de deficiencias nutricionales en niños menores de cinco años en Paraguay, arrojó que la prevalencia de anemia fue de 45,26%, además de deficiencias en otros minerales como el cobre, zinc y la ferritina, entre otros. Está clara entonces la necesidad de ampliar la cobertura del Programa Alimentario Nutricional.

Análogo a la prevalencia de anemia, sobrepeso y obesidad como expresiones de la inseguridad alimentaria, Paraguay es uno de los países en donde el costo de acceder a una dieta saludable alcanza los cuatro dólares por día por persona. Resultado de ello, el número de personas que no pueden acceder a una dieta saludable ha seguido el mismo ritmo, representando el 20,4% de la población en el año 2021, esto es aproximadamente 1,4 millón de personas según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). La FAO volvió a situar a América Latina como una de las regiones con mayor prevalencia de inseguridad alimentaria en el mundo²³.

Claramente, la persistencia y el agravamiento de la crisis alimentaria en el país no obedecen a problemas de carácter técnico, sino más bien políticos. La obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación no se traduce en una intención clara para formular políticas coherentes, ni a fortalecer las existentes con mayores recursos y una gestión eficiente.

En síntesis, el Estado paraguayo continúa privilegiando a los grandes capitales que operan en el sector agrario, en detrimento de la soberanía y la seguridad alimentarias de toda la población, siendo ubicados en la posición más vulnerable mujeres, niños, niñas y adolescentes.

22 El estudio se titula «Deficiencias de cobre, hierro y zinc en niños menores de 5 años» y fue desarrollado por médicos investigadores de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Caaguazú, Universidad Nacional del Este, Universidad de la Frontera, Chile, http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1683-98032022000300162

23 FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023. Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano* (Roma: FAO, 2023), <https://doi.org/10.4060/cc3017es>

CONCLUSIONES

El modelo productivo vigente genera enormes costos sociales, ambientales y económicos que se traducen no solamente en una estructura productiva poco diversificada, de baja productividad y competitividad casi nula, sino que la expansión del modelo agroexportador presenta como correlato el incremento persistente de la dependencia externa en lo que a acceso a productos agrícolas se refiere, resultado de la pérdida de diversidad productiva a raíz de la expansión del agronegocio sojero y ganadero, principalmente. A esto se añade la ausencia de voluntad política para resolver la crisis alimentaria, o siquiera de contenerla. Los programas diseñados para atender la problemática alimentaria son escasos, insuficientes, con graves problemas de financiamiento y cobertura, lo que se expresa en el aumento sostenido del número de personas que no pueden acceder a una alimentación saludable, así como del porcentaje de hogares en situación de inseguridad alimentaria. El hambre es un problema político y no técnico-económico. Esto, porque el mercado del hambre se sostiene en la prevalencia del modelo agroexportador, de sus dinámicas de funcionamiento y de los costos que impone tanto a la sociedad como al Estado.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe:

- Ampliar la asignación presupuestaria a programas fundamentales en la lucha contra el hambre, como lo son el PACC y el PANI, incluyendo políticas que permitan las compras públicas a la agricultura familiar, con equipos de apoyo y acompañamiento.
- Propiciar un debate nacional que tenga como eje el modelo productivo basado en la especialización productiva en bienes primarios y sus costos socioambientales, haciendo énfasis en el problema agroalimentario.
- Establecer mecanismos que agilicen y simplifiquen la gestión interinstitucional de manera a lograr articular acciones conjuntas en la lucha contra el hambre.
- Disponer de manera urgente de los dispositivos que garanticen la efectivización de la Ley N.º 6286/2019 que promueve la agricultura familiar campesina, como pilar fundamental en la recuperación de la soberanía alimentaria.

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. Sus líneas de investigación son: problemáticas agroalimentarias, tierra, Estado y sociedad, modelo de producción e inversiones.
Contacto: sarahzevaco@gmail.com

Alhelí González Cáceres

Doctoranda en Economía y Máster en Ciencias Sociales por FLACSO. Economista y presidenta de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). Es investigadora del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI) y coordinadora del GT de CLACSO Estudios Críticos del Desarrollo Rural e integra el GT Crisis y Economía Mundial de CLACSO. Sus líneas de investigación son: renta de la tierra, sistemas agroalimentarios, crisis y acumulación.
Contacto: alhelicaceres@seppy.org.py

DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN
Y SOBERANÍA ENERGÉTICA

Itaipú pos-2023: desafíos y caminos para la recuperación de la soberanía



Con la llegada del 2023, y ante la vigencia de una agenda de entrega, se impone la necesidad de construir consensos y alianzas desde los sectores ciudadanos para la defensa del interés nacional en Itaipú. Ello requiere mantener la mirada amplia, considerando su riqueza multidimensional y su rol histórico en el desarrollo del país. La recuperación del manejo soberano en Itaipú constituye un desafío que se presenta en diferentes dimensiones e invita a colocar la mirada en el pos-2023.

Palabras claves: *Itaipú, energía, fondos, soberanía, desarrollo.*

Guillermo Achucarro, Sara Costa y Ángeles Ferreira

CAMPAÑA ITAIPÚ ÑANE MBA'E

El objetivo de este artículo es presentar los sucesos acontecidos en este periodo que demuestran las intenciones de las autoridades paraguayas de continuar con la tradición histórica de entrega de la riqueza de Itaipú.

Tomando en cuenta lo aprendido en los últimos años de seguimiento a este proceso, al final del artículo se presentan algunos elementos que permiten visualizar los posibles escenarios sobre la revisión del Anexo C, tanto a corto como a largo plazo, destacando el valor clave de Itaipú para el desarrollo. Asimismo, el artículo esboza recomendaciones para la acción.

Desde una perspectiva patriótica, es esencial mantener una visión amplia de Itaipú, considerando sus dimensiones económica, jurídica, política, histórica y social, y entender que la lucha por recuperar la riqueza y la soberanía en el manejo de la entidad no se limitará a una única instancia ni se agotará en el 2023.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

El 13 de agosto de 2023 se cumplieron 50 años de entrada en vigor del Tratado de Itaipú y oficialmente se llegó a la amortización total de la deuda —corrupta e ilegal, recordemos— contraída originalmente para la construcción de la represa. Estas dos condiciones habilitan jurídicamente la posibilidad de revisar el Anexo C del Tratado, según lo establecido en el Numeral VI de dicho Anexo.

La magnitud de este evento histórico puede comprenderse al ampliar el análisis yendo más allá del aspecto jurídico, y considerando las dimensiones económica, sociopolítica e histórica. Económicamente, con la deuda de la entidad ya saldada, el costo de producción de la energía baja de manera importante. En un contexto de crisis económica y energética, tanto a nivel nacional como global, la posibilidad de contar con una energía limpia, barata y renovable, y con recursos financieros adicionales a partir de una entidad completamente amortizada, es la base económica de la ventana de oportunidad que se abre.

En este punto, se expone también la dimensión político-social, donde ante la oportunidad económica de manejar un nuevo caudal de recursos a partir del 2023 se empiezan a disputar distintos intereses, públicos y privados, nacionales y extranjeros. El tema está fuertemente instalado en la agenda nacional, principalmente mediática y ciudadana, y los ojos de la comunidad internacional están atentos.

Por último, también se presenta la dimensión histórica al analizar el rol que la entidad ha jugado en el proceso de desarrollo del país, cómo su riqueza ha sido aprovechada y a quiénes ha beneficiado. En esta línea, se tiene que en los últimos 50 años el esquema de manejo instituido en Itaipú a través de la figura de la binacionalidad ha servido para que la energía, los fondos y el

territorio estén a favor del enriquecimiento de empresas extranjeras y sus aliados locales, constituyendo más que una palanca, una traba para dicho desarrollo del país¹.

Ante esta coyuntura, la oportunidad que se presenta con el 2023 invita a realizar una revisión de igual magnitud en Itaipú, yendo más allá de una revisión de los aspectos comerciales y financieros, para plantear un nuevo modelo de gestión de la entidad que garantice la disposición de los recursos para el desarrollo integral del país. Esto implica romper con un esquema de manejo que, históricamente, ha permitido la prevalencia de intereses extranjeros, en detrimento del interés general de la población.

Tanto el último como el nuevo gobierno han dado indicios claros de que se pretende continuar con dicha tradición histórica. En análisis previos, constatamos que el gobierno anterior mantuvo una agenda oculta con relación a Itaipú. Las intenciones reales se fueron conociendo a medida que los hechos ya estaban consumados. A continuación, ampliamos el estudio presentando las principales evidencias de continuidad de la agenda de entrega en Itaipú ocurridas en este último año.

EL LEGADO PARA ITAIPÚ AL 2023: AUSENCIA DE ESTRATEGIA NACIONAL Y CONTINUACIÓN DEL ENTREGUISMO

El gobierno de Mario Abdo Benítez tuvo en sus manos la oportunidad de construir una estrategia nacional para Itaipú, de tal forma a llegar preparados como país a las negociaciones con el Brasil, con una posición fuerte respecto a la defensa de los intereses nacionales. En su lugar, la ausencia de dicha estrategia resultó en la pérdida de posiciones favorables para las negociaciones en puerta y, por tanto, para un proyecto de desarrollo integral del país.

Esto quedó evidente en las agendas paralelas que fueron avanzando en este último año. Por un lado, desde la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), se avanzó en aspectos claves referentes al uso local de la energía producida en Itaipú. Por otro lado, el Consejo de Administración de Itaipú dio su visto bueno a la reducción de la tarifa de la energía, cediendo a los intereses de la parte brasileña, al mismo tiempo en que se siguió haciendo caso omiso al pago de la deuda corrupta, comprometiendo así las posibilidades de Paraguay ante las negociaciones en puerta.

En efecto, en el informe presentado a la Comisión Nacional para el Estudio y Acompañamiento de las Negociaciones de la revisión del Anexo C del Congreso, el 21 de marzo de 2023, el mismo director paraguayo de Itaipú, el Dr. Manuel Cáceres, afirmó que la entidad binacional no era parte del

¹ Ver análisis detallado en Sara Costa y Cecilia Vuyk, «Itaipú: palanca y no traba al desarrollo», en *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (Asunción: Codehupy, 2022), 421-437, <https://ddhh2022.codehupy.org.py/itaipu-palanca-y-no-traba-al-desarrollo/>

equipo negociador, abocándose solamente a la negociación de la tarifa para el año en curso. Asimismo, confirmó que no había avances respecto a las negociaciones del Anexo C, lo cual estaría pendiente de la asunción de las nuevas autoridades². Estas declaraciones constituyen una evidencia clara de cómo funciona el actual modelo de gestión en Itaipú, eximiéndose de un control real por parte de sus dueños.

Por su parte, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) también se siguió afirmando que las negociaciones oficiales aún no se habían iniciado. En su último informe presentado al Congreso Nacional volvió a posicionar como acciones efectivas del gobierno lo realizado por las distintas instancias de trabajo promovidas por la Cancillería. Estas instancias se refieren a la Comisión Asesora Ad Honorem, creada en septiembre de 2019; al Equipo Negociador, creado en diciembre de 2019; y al Grupo de Análisis y Seguimiento (GAS), creado a inicios del 2021³. En dicha ocasión, el MRE se limitó a reiterar su compromiso de proveer al siguiente gobierno de todos los insumos necesarios para continuar con el proceso sin, empero, explicar si existe alguna conclusión resultante de todo aquel proceso iniciado en el 2019 hacia la definición de una posición nacional en Itaipú o de estrategias para lograrlo.

El nuevo gobierno no ha demostrado intenciones de cambiar la lógica de avanzar en temas clave de Itaipú sin una estrategia nacional. Hasta la fecha, las declaraciones públicas de las nuevas autoridades sobre los planes para Itaipú y las negociaciones siguen siendo vagas. Asimismo, se avanza en acciones concretas mientras que el proceso oficial de negociación aún no se ha iniciado oficialmente.

Un ejemplo de ello es que Santiago Peña ha mantenido dos reuniones oficiales con el presidente Lula desde su elección (inclusive antes de asumir), siendo el tema de Itaipú parte de la agenda. La primera reunión tuvo lugar el 16 de mayo y la segunda, el 28 de julio de 2023, ambas en Brasilia. Al igual que en ocasiones anteriores, solo se dieron a conocer consignas genéricas, sin detalles concretos, excepto el acuerdo de acelerar las tratativas.

El 15 de agosto fue nombrado nuevo director paraguayo de Itaipú, el exdiputado Justo Zacarías Irún. Recientemente, la dirección paraguaya dio una clara muestra de cómo el manejo autárquico de Itaipú, blindado por la figura

2 Estas declaraciones pueden encontrarse en el Informe de Gestión de la Comisión Nacional del Congreso de la Nación para el Estudio y Acompañamiento de las Negociaciones de la revisión del Anexo C de Itaipú Binacional (creada por la Ley N.º 6401/2019). Acta Nro. 16, 193-200. «Comisión Nacional – Revisión del “Anexo C” de Itaipú Binacional», *Honorable Cámara de Senadores*, acceso el 24 de noviembre de 2023, <https://www.senado.gov.py/index.php/menu-contenido/listado-de-categoria-contenido/63-comisiones-adhoc/7912-cn-estudio-acompanamiento-anexo-c-itaipu>

3 Algunos de los documentos de trabajo pueden encontrarse en el portal web habilitado por la Cancillería. Estos consisten en las presentaciones realizadas por miembros de dichas instancias —como los análisis y estudios técnicos de los miembros de la Comisión Asesora Ad Honorem—, así como los informes técnicos de los Grupos de Trabajo conformados en el marco del Equipo Negociador. Estos documentos pueden encontrarse en Ministerio de Relaciones Exteriores, *Revisión del Anexo*, <https://www.mre.gov.py/index.php/revision-del-anexo-c-del-tratado-de-itaipu>

de la binacionalidad, es utilizado para favorecer los intereses de grupos aliados al poder, en detrimento del interés general.

Esto sucedió con la desvinculación de 187 personas que habían ingresado a la entidad mediante la edición 2023 del concurso público, debido a supuestas irregularidades encontradas en el proceso. Mientras tanto, recomendados y apadrinados políticos no son desvinculados, aun cuando existen diversas denuncias de irregularidades al respecto de su ingreso a la institución⁴.

Por otro lado, el 5 de septiembre del corriente, acompañado de una fuerte campaña mediática, el gobierno actual anunció la designación del nuevo Equipo Negociador, a través de las redes sociales del presidente Santiago Peña. Este equipo se conformó a partir del nombramiento de cinco autoridades nacionales para el Consejo de Administración de Itaipú. Estos son los ministros de Relaciones Exteriores (Rubén Ramírez Lezcano), de Industria y Comercio (Javier Jiménez), y Economía y Finanzas (Carlos Fernández Valdovinos), del asesor jurídico de la Presidencia (Roberto Moreno) y de la jefa de Gabinete (Lea Giménez). También fueron nombrados al consejo el actual presidente de la ANDE, Félix Sosa, y el Ing. Héctor Richter.

Con esta medida, el actual Equipo Negociador se conforma no como una instancia externa o interinstitucional, sino que se instala al interior de la actual estructura administrativa de la entidad, específicamente, en el seno del Consejo de Administración. Esto sucede oportunamente al inicio de un nuevo ciclo de definición de la tarifa y el presupuesto anual de Itaipú para el 2024.

Más allá de un inicio formal de las negociaciones —que, en los hechos ya muestran avances desde hace rato— esta acción sugiere que lo que se está preparando es el escenario jurídico que permitirá otorgar un marco de legalidad y legitimidad a las decisiones a ser tomadas.

Al designar al Equipo Negociador en el seno del Consejo de Administración, se puede suponer que las decisiones a tomar permanecerán bajo las atribuciones del Consejo, sin pasar a otras instancias de los Estados parte para revisión y aprobación. Con esto, se potencia el blindaje de la figura de la binacionalidad y lo que ello implica en términos de restricciones a la transparencia y participación en los procesos. En efecto, estas designaciones fueron fuertemente cuestionadas desde el punto de vista legal, siendo apuntadas inclusive como una medida inconstitucional.

El gobierno anunció oficialmente el inicio de las negociaciones para revisar el Anexo C del Tratado de Itaipú el 26 de octubre de 2023, programando un

4 «Concurso Itaipú: altos cargos 'enchufan' a sus hijos y hasta a sus nueras a la hidroeléctrica», *ABC Color*, 28 de julio de 2023, acceso el 24 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/07/28/concurso-itaipu-altos-cargos-enchufan-a-sus-hijos-y-hasta-a-sus-nueras-a-la-hidroelectrica/>.

evento en Brasilia con la presencia de ambos presidentes⁵. Sin embargo, este evento fue cancelado sin una explicación pública adecuada. Hasta la fecha de cierre de este artículo y, a menos de dos meses de acabarse el año, no se contaban con novedades al respecto.

Por otro lado, el nuevo gobierno sigue sin dar a conocer cuáles son los planes oficiales para Itaipú o cual es la posición paraguaya que el nuevo equipo saldría a defender. Esto sin mencionar la carencia de autoridad moral de algunas de las nuevas autoridades en Itaipú, cuyos antecedentes pueden remitirse a hechos como la defensa del pago de la deuda corrupta o a haber estado implicados en el escándalo del Acta Bilateral⁶.

A pesar de la usual falta de transparencia y claridad, indicios sobre las intenciones del gobierno pueden encontrarse al analizar lo que vino sucediendo en los últimos años y lo que está en juego. En el marco de la coyuntura actual, el foco recae sobre dos puntos clave: energía y fondos, teniendo en cuenta que las tratativas se enmarcan en la revisión de los aspectos comerciales y financieros de la prestación de los servicios de electricidad, es decir, de las provisiones del Anexo C.

LA ENERGÍA DE ITAIPÚ

En los últimos años se ha estado promoviendo la propuesta de potenciar el uso local de la energía eléctrica generada en Itaipú. Para ello, la ANDE vino empujando la ejecución de las obras de infraestructura necesarias para posibilitar la retirada, transmisión y distribución de un mayor volumen de energía eléctrica proveniente de Itaipú. Al mismo tiempo, la ANDE ha iniciado los acuerdos de prestación de servicios exclusivos con empresas interesadas en instalarse en el país para utilizar dicha energía.

Con relación a las obras, en julio de este año se culminó e inauguró la nueva Subestación Yguazú de 500 kV, y la línea de transmisión de 500 kV entre las subestaciones de Itaipú-Yguazú. Con esto, por primera vez en la historia, Paraguay pasa a contar con la infraestructura y las condiciones técnicas necesarias para retirar 100% de la energía que le corresponde en Itaipú. Esta obra fue financiada por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), mediante una inversión de USD 103 millones⁷.

5 «El próximo jueves 26 se inicia la revisión del Anexo C del Tratado de Itaipú», *Itaipú Binacional*, 19 de octubre de 2023, acceso el 24 de noviembre de 2023, <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/noticia/el-proximo-jueves-26-se-inicia-la-revision-del-anexo-c-del-tratado-de-itaipu>.

6 «Peña anuncia a Richer en equipo negociador para Itaipú», *Última Hora*, 28 de agosto de 2023, acceso el 24 de noviembre de 2023, <https://www.ultimahora.com/pena-anuncia-a-richer-en-equipo-negociador-para-itaipu>

7 «Subestación Yguazú 500 kV en servicio», ANDE, 8 de julio de 2023, acceso el 24 de noviembre de 2023, <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=11411>

De acuerdo con el informe presentado por el presidente de la ANDE a la Comisión Nacional para el Estudio y Acompañamiento de las Negociaciones de la revisión del Anexo C del Congreso, el 21 de marzo de 2023, también estarían en proceso de iniciarse otras obras que permitirán la transmisión y distribución efectiva de la energía eléctrica en el territorio paraguayo⁸. Entre estas:

- La línea de transmisión desde la subestación de Yguazú hasta Valenzuela, a ser financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) con un monto de USD 55 millones;
- La segunda línea de transmisión entre Itaipú y Villa Hayes, a ser financiada por un préstamo del BID de USD 260 millones, con contrapartidas de USD 30 millones del gobierno de Taiwán y USD 36 millones de la ANDE;
- La segunda línea de 220.000 voltios para el Chaco paraguayo, para lo cual se firmó un contrato de préstamos con la agencia KfW de Alemania por USD 75 millones, de USD 45 millones con FONPLATA, y una contrapartida de la ANDE de USD 6 millones.

Según lo manifestado por el presidente de la ANDE en dicha ocasión, estas obras se enmarcan en el Plan Maestro de la ANDE (2021-2040). Por otro lado, hizo hincapié en la necesidad de empezar a invertir también en las obras de generación, teniendo en cuenta las proyecciones de demanda de energía eléctrica para el 2030, año en que se proyecta que el consumo total alcanzará el total de capacidad de potencia instalada actualmente.

Conforme a lo informado por el presidente de la ANDE, las obras necesarias hasta el año de 2030 requieren una inversión de USD 6.512 millones, de los cuales se tienen financiados USD 2.275 millones a la fecha. En este punto, durante su informe al Congreso de la Nación, el presidente apuntó a la oportunidad financiera que se abre desde Itaipú a partir del pago total de deuda, apelando a que los ingresos adicionales puedan ser destinados al financiamiento de las obras proyectadas en el Plan Maestro de la ANDE⁹. En tal sentido, destacó que en los últimos tres años se ha logrado asegurar la inversión en obras gracias a los préstamos multilaterales.

A pesar de las alertas sobre el aumento del consumo interno de energía y que la ejecución de las nuevas obras de generación aún no está asegurada, la ANDE avanzó en la colocación de la oferta de energía recientemente ampliada para el país. Ya en agosto del 2022, mediante una audiencia pública virtual, la ANDE dio a conocer el borrador del Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación

8 *Ibidem* 2.

9 *Ibidem* 2.

Pública Internacional para la venta de 1.000 MW de potencia a ser utilizada en territorio nacional, y abastecida en extra alta tensión de 500 kV¹⁰.

Si bien esta licitación no ha sido lanzada oficialmente hasta la fecha, la ANDE ya ha avanzado en la concreción de importantes acuerdos de prestación de servicios exclusivos con diferentes empresas, como se ve en el cuadro 1.

CUADRO 1. ACUERDOS FIRMADOS POR LA ANDE PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS EXCLUSIVOS

EMPRESA	ORIGEN/COMPOSICIÓN DEL CAPITAL	RUBRO/OBJETIVO DE LA EMPRESA	FECHA DEL ACUERDO	POTENCIA CONTRATADA Y RÉGIMEN DE TARIFA
Atome S.A.	Representante de la empresa británica Atome Energy, parte de la empresa petrolera President Energy.	Instalación de plantas de producción de hidrógeno verde y amoníaco verde en Villeta y Yguazú, para proveer al mercado agrícola y de fertilizantes de la región.	Mayo de 2022	60 MW Tarifa del suministro según Decreto N.º 6904/2017
NeoGreen Hydrogen Corporation	Empresa de origen canadiense.	Instalación de plantas de producción de hidrógeno verde y amoníaco verde en la ciudad de Presidente Dr. Manuel Franco.	Diciembre de 2022	75 MW Tarifa del suministro según Decreto N.º 6904/2017.
Penguin Infrastructure S.A.	Empresa fundada en Paraguay.	Instalación de un centro de datos de alto rendimiento en la ciudad de Hernandarias.	Julio de 2022	100 MW Tarifa del suministro según Decreto N.º 7551/2017.
Commons PY S.A.	Empresa fundada en Paraguay.	Instalación de una planta de producción de LED, transformadores, centro de datos y la administración de recursos digitales en el departamento de Villa Hayes.	Julio de 2022	100 MW Tarifa del suministro según Decreto N.º 7551/2017.

Fuente: Elaboración propia con base a información de las páginas web institucionales de la ANDE y empresas contratantes¹¹.

10 «ANDE presentó el borrador del Pliego de Bases y Condiciones para interesados en adquirir energía eléctrica en extra alta tensión», ANDE, 4 de agosto de 2022, acceso el 24 de noviembre de 2023, <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=10222>

11 «ANDE y empresa ATOME Paraguay suscriben contrato de prestación de servicios por 60 MW», ANDE, 4 de mayo de 2022, acceso el 24 de noviembre de 2023, <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=9843#.YoNYzXbMJPY>. «ANDE y empresa NEOGREEN HYDROGEN CORPORATION suscriben contrato de prestación de servicios por 75 MW», ANDE, 31 de enero de 2023, acceso el 24 de noviembre de 2023, <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=10833#.ZAXGwHbMJn>. «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 24 de noviembre de 2023, <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=10160#.YoxunbMJPY>. «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 24 de noviembre de 2023, <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=10162#.YoxwMXbMJPY>

El acuerdo de mayor envergadura a la fecha es el llevado a cabo con la empresa Atome¹². Si bien el acuerdo inicial fue por 60 MW, informaciones compartidas por la empresa confirman que el mismo ya ha sido ampliado a 120 MW en diciembre de 2022, y luego a 145 MW en julio de 2023¹³. Por otro lado, el conjunto de todos los proyectos que la empresa plantea para Paraguay prevé la utilización de un total de 421 MW de potencia¹⁴.

Según la empresa, las negociaciones con la ANDE para avanzar en la contratación de 300 MW adicionales ya están en marcha —habiéndose logrado un preacuerdo en julio de 2023— y asumen que podrían llegar a un acuerdo para finales del 2023¹⁵. De hecho, durante una visita de trabajo a Londres a inicios de este año, representantes de la ANDE —encabezados por el mismo presidente— mantuvieron reuniones con ejecutivos e inversionistas de los proyectos de Atome en Paraguay¹⁶.

Otro proyecto de gran magnitud es el de la empresa canadiense NeoGreen Hydrogen Corporation, que prevé dos etapas. En la primera se avanzará en la producción de hidrógeno verde para el uso doméstico, para lo cual se requeriría una potencia de hasta 75 MW. En una segunda etapa serían necesarios otros 225 MW adicionales, totalizando la demanda de los proyectos de la empresa en 300 MW¹⁷.

Así, hasta la fecha, el total de potencia contratada vía acuerdos de prestación de servicios exclusivos anunciados oficialmente por la ANDE es de 335 MW (cuadro 1). Por otro lado, si se consideran los montos a ampliarse con las empresas contratantes, el total de potencia comprometida ya estaría alcanzando los 1.000 MW. Cabe notar que estas negociaciones fueron ocurriendo al margen del supuesto proceso de licitación que sería lanzado por la ANDE en este año de 2023, con lo cual no quedan claros los montos totales de potencia comprometida.

De hecho, anomalías como esta han motivado la denuncia de sectores ciudadanos. En diciembre de 2022, la Contraloría General de la República (CGR) recibió un pedido de investigación del contrato entre la ANDE y Atome por sospecha de daño patrimonial, al haberse fijado una tarifa según el Decreto

12 Para un perfil completo sobre los antecedentes de esta empresa en el país y las implicancias del acuerdo, se recomienda ver Romina Cáceres, «Hidrógeno verde en Paraguay: O todo lo que Julio Verne ni siquiera se atrevió a soñar», *El Surti*, 21 de marzo de 2023, acceso el 24 de noviembre de 2023, <https://elsurti.com/reportaje/2023/03/20/hidrogeno-verde-en-paraguay-o-todo-lo-que-julio-verne-ni-siquiera-se-atrevio-a-sonar/>

13 ATOME, <https://www.atomeplc.com/company/our-journey/>

14 Presentación institucional de la empresa, <https://wp-atome-2021.s3.eu-west-2.amazonaws.com/media/2023/02/ATOME-Investor-Presentation-022023-v7.pdf>

15 Cáceres, «Hidrógeno verde en Paraguay: O todo...».

16 «Electricidad paraguaya abre las puertas para inversiones a nivel mundial», ANDE, 10 de febrero de 2023, 24 de noviembre de 2023, <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=10863>.

17 Ver publicación de la ANDE sobre el contrato con esta empresa en la nota al pie 11.

N.º 6904/2017, el cual sería más ventajoso para la empresa, en lugar de aplicarse el decreto diseñado específicamente para el suministro de energía a empresas del sector electrointensivo (Decreto N.º 7551/2017)¹⁸.

Además de las irregularidades del proceso, sigue preocupando el hecho de que la calidad de estas inversiones sea poco debatida. Como se puede ver en el cuadro 1, las empresas contratantes tienen por principal objetivo disponer del bajo costo de la energía para su uso intensivo. Por otro lado, teniendo en cuenta que la mayoría de estas empresas tienen capital de origen extranjero, el modelo indica que las ganancias serán remitidas al exterior.

Esto configura un esquema muy común en otros sectores económicos del Paraguay, que es el del extractivismo, a través del cual las inversiones extranjeras aterrizan en el país atraídas por las condiciones establecidas por el gobierno que facilitan su instalación. Se instalan explotando los recursos y materia prima locales, transfiriendo sus lucros al extranjero, sin generar inversiones que puedan llevar adelante la transformación de la estructura productiva o la matriz energética que el país necesita.

De esta forma, 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. Esta parece ser la misma lógica que está guiando la priorización de obras de infraestructura eléctrica, donde los avances se registran en aquellas obras que permiten la concreción de estos negocios, postergando aquellas obras necesarias para fomentar otros sectores que podrían ser claves para la economía u otras necesidades urgentes, como el caso del sector de generación de energía.

LOS FONDOS DE ITAIPÚ

Como se mencionó al inicio del artículo, la amortización total de la deuda de Itaipú brinda la oportunidad de reestructurar los ingresos al país. Esto incluye aumentar los fondos y mejorar su uso en sectores clave para impulsar el desarrollo del país de manera eficiente y transparente.

Actualmente, Itaipú contribuye financieramente con los Estados parte a través de mecanismos directos e indirectos. Los mecanismos directos son los pagos que Itaipú realiza a los Estados directamente en concepto de royalties, utilidades de capital y de resarcimiento de cargas de administración

¹⁸ «Piden a Contraloría investigar el contrato ANDE - ATOME», *ABC Color*, 28 de diciembre de 2022, 24 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/economia/2022/12/28/piden-a-la-contraloria-investigar-el-contrato-ande-atome/>

y supervisión. En el caso de Paraguay, esto incluye también el pago en concepto de compensación por energía cedida (ver detalle de cada categoría en el cuadro 2).

CUADRO 2. MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE FONDOS DESDE ITAIPÚ HACIA LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO PARAGUAYO

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	MONTO PAGADO A PARAGUAY (1985 A 2022)	UTILIZACIÓN ACTUAL
Royalties	Los <i>royalties</i> son parte del Costo Único del Servicio de Electricidad (CUSE). Se refieren a la compensación adeudada a las altas partes por el territorio cedido para la explotación hidroeléctrica (se distribuye en un 50% a cada Estado parte).	USD 6.415,9 millones	Los fondos que ingresan a Paraguay bajo esta categoría se destinan a los gobiernos departamentales y municipales en la zona de influencia del embalse. Su distribución y utilización son regidos por las Leyes N.º 3984/2010 y N.º 5404/2015.
Compensación por energía cedida	Se refiere a la compensación (pago) que una de las Altas Partes realiza a la otra parte por la energía no utilizada y cedida. En la práctica, se refiere al pago que recibe Paraguay por la energía cedida al Brasil.	USD 4.972,3 millones	Actualmente, estos fondos financian programas como Fonacide y FEEL, regidos por la Ley N.º 4758/2012.
Utilidades de capital y resarcimiento de cargas de administración y supervisión	Estas dos categorías son parte del Costo Único del Servicio de Electricidad (CUSE). Se repasan en partes iguales a cada Estado. Las utilidades de capital se refieren al rendimiento anual sobre la participación en el capital integrado de Itaipú. Los resarcimientos se refieren al valor adeudado a las partes a título de resarcimiento de cargas de administración y supervisión relacionados con Itaipú.	Utilidades de capital: USD 562,3 millones Resarcimientos: USD 499,3 millones	En Paraguay, estos valores son repasados a la ANDE.
Subtotal recibido por Paraguay (1985-2022)		USD 12.449,8	

Fuente: Elaboración propia con base a la Memoria Anual y Estados Contables del año 2022 de Itaipú.

La entidad también contribuye de forma indirecta a través de sus inversiones en programas socioambientales. Estos fondos no se transfieren a los Estados parte, sino que se ejecutan directamente desde la entidad. Los montos a ser invertidos se definen anualmente en el marco de la definición del presupuesto anual de la entidad, como parte de los gastos de explotación.

Salvo la compensación por energía cedida, las demás categorías constituyen componentes del CUSE. Tomando en cuenta el costo del servicio para el año 2022 (tabla 1), se puede ver que los montos repasados directamente a los Estados (componentes a, b y c) representan el 19% del costo anual del servicio. Por su parte, la carga de la deuda representó el 44%, lo que evidencia la magnitud del impacto que la cancelación de la deuda tiene en el costo del servicio de electricidad¹⁹.

TABLA 1. COSTO DEL SERVICIO DE ELECTRICIDAD. AÑO 2022

CATEGORÍA CUSE	USD MILLONES	% DEL COSTO TOTAL
a) Utilidad de capital	61,9	2%
b) <i>Royalties</i>	483,5	16%
c) Resarcimiento de cargas de administración y supervisión	37,2	1%
d) Amortización de préstamos y financiamientos	1.347,5	44%
e) Cargas financieras de préstamos	94,1	3%
f) Gastos de explotación	1.070,1	35%
Total	3.094,3	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la Memoria y los Estados Contables Anual de Itaipú 2022.

Hasta la fecha, el gobierno paraguayo no ha presentado una posición oficial al respecto de la revisión de estos componentes. Por su parte, desde hace varios años Brasil se manifestó a favor de reducir el costo del servicio. Y, si bien se siguió afirmando que las negociaciones oficiales al respecto aún no se habían iniciado, este tema se estuvo tratando en el marco de la definición anual de la tarifa y presupuesto anual de la entidad.

Para el ejercicio del 2022, la tarifa quedó establecida en 20,75 USD/kW. El anuncio oficial se refirió a este valor como un logro que representaba un «valor intermedio» entre las propuestas presentadas por cada parte, siendo, en la práctica, una reducción de hecho. A la par, las autoridades paraguayas anunciaron que dicha tarifa permitiría el ingreso de USD 220 millones

¹⁹ En años anteriores, el peso de la deuda llegó a representar el 60% del costo del servicio de electricidad, a razón de USD 2.000 al año. Para más detalles sobre la deuda, ver: 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

para cada país, que en el caso de Paraguay serían utilizados para obras del fortalecimiento del sistema eléctrico e inversiones sociales, a través de los programas de responsabilidad socioambiental de la entidad²⁰.

Para el 2023, se concretó otra bajada de hecho de la tarifa, anunciada nuevamente como «valor intermedio» logrado entre ambas propuestas. En el anuncio realizado en abril de este año se confirmó que la tarifa quedó establecida en 16,71 USD/kW al mes. Utilizando la misma fórmula del año anterior, como forma de apaciguar las críticas, las autoridades se esforzaron en presentar un supuesto paquete de beneficios para la población derivado de dicha decisión. En esta ocasión, anunciaron una «duplicación» de los beneficios, puesto que el monto a recibir por cada país sería el doble del año anterior —USD 400 millones— para inversiones en «obras y programas de alto impacto para la población»²¹.

En concreto, en los últimos dos años lo que se tuvo fue una reducción de hecho de la tarifa, en clara consonancia con los intereses brasileños. Por su parte, los paquetes de beneficios anunciados representan apenas una pequeña parte de lo que está en juego. Para tener una idea, el pago de la deuda declarada ilegal y corrupta —que no ha sido cuestionada por el Consejo de Administración de Itaipú— en el 2022 representó 6 veces el valor del paquete de beneficios «logrado» con la nueva tarifa para ese mismo año.

**TABLA 2. GASTOS DE EXPLOTACIÓN DE ITAIPÚ POR FUNCIÓN.
AÑOS 2017 A 2022 (EN MILES DE USD22)**

FUNCIÓN/AÑO	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Operación, mantenimiento y administración	511.146	769.302	613.731	837.555	1.073.548	868.483
Programas de responsabilidad socioambiental	505.233	302.418	288.639	170.943	145.282	151.807
Total de gastos de explotación	1.016.379	1.071.720	902.37	1.008.498	1.218.830	1.020.290

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Estados Contables Anuales de Itaipú (2017 a 2022).

20 «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 24 de noviembre de 2023, <https://www.itaipu.gov.br/es/sala-de-prensa/noticia/directorio-y-consejo-de-itaipu-definen-la-tarifa-del-servicio-de-electricidad>

21 «Itaipú define tarifa 2023 y Paraguay duplica beneficios», *Itaipú Binacional*, 17 de abril de 2023, acceso el 24 de noviembre de 2023, <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/noticia/itaipu-define-tarifa-2023-y-paraguay-duplica-beneficios>

22 Según las notas explicativas de los Estados Contables de Itaipú (2022), los gastos en programas de responsabilidad socioambiental pasaron a ser componente oficial de los gastos de explotación a partir del ejercicio del año 2005, conforme lo dispuesto en las Notas Reversales N.º 228/2005, de la Embajada de Brasil en Asunción, y N.º 01/2005 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay.

Con relación a los gastos con programas socioambientales, mirando los últimos cinco años se puede ver en la tabla 2 que ha habido un aumento en la asignación de fondos. Sin embargo, esto no significó una expansión de los gastos totales de explotación de la entidad, los cuales se mantuvieron prácticamente estables en dicho periodo. En esta línea, puede entenderse que los paquetes de inversiones anunciados con la reducción de la tarifa no representan estrictamente recursos extraordinarios o adicionales, sino un reajuste interno de las cuentas que componen el presupuesto anual de la entidad.

La relevancia de las inversiones de la entidad en programas socioambientales es indiscutible. Estas inversiones posibilitan la consecución de diversos proyectos que traen beneficios a la población en ambas márgenes. En el 2022, representaron la mitad de los gastos de explotación de la entidad —por un total de USD 505 millones en conjunto para ambas márgenes—, superando ampliamente a los demás mecanismos de contribución financiera con los Estados parte.

Conforme a lo mencionado anteriormente, a partir de la cancelación de la deuda de la entidad se abre una ventana de oportunidad para aumentar los fondos que ingresan al Estado a través de Itaipú. Esto debería darse en el marco de una estrategia integral, que contemple todos los mecanismos de tal forma a impulsar más y mejores proyectos de desarrollo. Sin embargo, esto no parece estar sucediendo, considerando el continuo esfuerzo de las autoridades paraguayas en aislar el debate de la tarifa anual de Itaipú de las negociaciones en el marco de la revisión del Anexo C.

Además de buscar incrementos en las cifras a través de negociaciones basadas en el interés nacional, es crucial debatir la utilización de estos fondos. La oportunidad exige revisar la asignación de inversiones para asegurar su dirección a áreas clave de desarrollo. Temas como el futuro del programa Fonacide, tras la finalización de los pagos por la energía cedida, son notables por su ausencia en el debate oficial.

Asimismo, se debe contemplar una revisión de los mecanismos operativos con miras a mejorar la transparencia en su ejecución y rendición de cuentas. Por ejemplo, se hace imperativo mejorar el control de los Estados sobre las inversiones en programas socioambientales por parte de la entidad, teniendo en cuenta su peso —con relación a las demás categorías de fondos que ingresan al Estado— e impacto. En diversas ocasiones se ha recurrido a un uso discrecional de los mismos, basado en necesidades coyunturales y con la intención de proveer soluciones de corto plazo (teniendo como ejemplo reciente los paquetes de inversiones anunciados con la definición de la tarifa anual en los dos últimos años).

CONCLUSIONES

Tras 50 años, el potencial de Itaipú para el desarrollo del Paraguay se desperdició debido al mal manejo que benefició a intereses extranjeros y aliados locales. Lo que está en juego a través de Itaipú a partir del 2023 puede resumirse como la oportunidad de contar con más energía, más fondos y más soberanía para el desarrollo. Estamos ante una oportunidad de cambiar esta historia y usar la energía, los fondos y el territorio en beneficio del desarrollo del país. El gobierno actual, al igual que el anterior, parece seguir favoreciendo la apropiación privada de la riqueza de Itaipú en lugar de impulsar un desarrollo integral. A la fecha, no se conocen las propuestas del gobierno para aprovechar esta oportunidad histórica.

En general, las autoridades paraguayas se han enfocado en una agenda reduccionista orientada a revisiones superficiales, en lugar de un análisis profundo de Itaipú. En las negociaciones para la revisión del Anexo C se puede esperar que se limiten a cuestiones comerciales y financieras del servicio eléctrico, con cambios que solo necesitarán la aprobación del Consejo de Administración de la entidad, sin involucrar otras instancias de revisión y decisión.

Es fundamental mantener un enfoque amplio que permita dar seguimiento a las tratativas y decisiones que se llevarán a cabo en otras instancias y niveles igualmente importantes para el futuro de la entidad y el desarrollo del país. Por lo tanto, entendemos que la oportunidad histórica no se limita a este año, siendo necesario ampliar la perspectiva hacia el pos-2023.

En este sentido, es importante distinguir al menos dos dimensiones en donde se está dando la disputa de intereses y donde será necesaria la construcción de acuerdos: la dimensión externa (referente a la disputa de intereses con el Brasil) y la dimensión interna (con relación a la disputa de intereses entre los distintos grupos económicos y de poder locales).

En la dimensión externa, la conquista de mayores fondos, mejores condiciones de comercialización de la energía y un manejo transparente son posibles a través de revisiones de una o más partes del Tratado. Por ejemplo, realizar cambios en los componentes del Costo Único del Servicio de Electricidad (CUSE) establecidos en el Anexo C puede ser una de las vías para definir el destino de los ingresos extraordinarios resultantes de la cancelación de la deuda, o para modificar el valor de los *royalties*. Asimismo, la modificación en la estructura de gobernanza de la entidad requeriría revisar el Anexo A.

Por otro lado, las Altas Partes Contratantes podrán optar por realizar ajustes que no afecten los aspectos legales o normativos del Tratado. Estas decisio-

nes pueden ser tomadas en el seno del Consejo de Administración, sin pasar por la revisión de otras instancias del Estado. Conforme evidenciamos anteriormente, esta última parecería ser la senda a ser adoptada por el gobierno actual, a partir del nombramiento del Equipo Negociador al interior del Consejo de Administración de Itaipú.

Otra vía para avanzar hacia un manejo soberano de la entidad es plantear la nulidad del Tratado. La naturaleza jurídica binacional establecida en el Tratado ha creado una entidad compuesta por ambos Estados, pero que, en la práctica, permite que esta funcione al margen de los mismos. Proponer la nulidad del Tratado es una potestad que tiene el Estado paraguayo basada en los diversos vicios de nulidad que se han comprobado. Avanzar en esta vía depende únicamente de la voluntad política de las autoridades paraguayas.

En otro ámbito de la disputa de intereses se colocan discusiones y consensos que deben darse al interior del país, de tal forma a lograr que los recursos adicionales generados por la entidad alimenten un proceso de desarrollo virtuoso y beneficioso para toda la población.

Entre los temas a debatir están el destino de los fondos y la definición de sectores claves de la economía a fomentar con el uso local de la energía, así como la revisión y(o) creación de los medios legales y administrativos que garanticen una gestión y fiscalización íntegra.

Con relación a los fondos, es esencial debatir su gestión transparente, mejorando la rendición de cuentas y la toma de decisiones sobre áreas y proyectos beneficiados. Dado que Itaipú contribuye con los Estados a través diferentes mecanismos, amerita revisarlos en caso de un aumento. Esta discusión es aún más urgente debido a la actual crisis financiera estatal y la confirmación del gobierno de no modificar la estructura fiscal. Con la posibilidad de fondos adicionales, existe el riesgo de que se utilicen para mantener la estructura fiscal actual y paliar la crisis a través del endeudamiento y medidas de emergencia.

La utilización de la energía debe enfocarse en sectores estratégicos para impulsar un desarrollo sostenible y diversificar la matriz económica, generando empleo digno y un efecto de «derrame» en otros sectores. También es fundamental diversificar la matriz energética hacia fuentes de energía limpia para atender la demanda futura. La comercialización de esta energía debe ser gestionada por el sector público para garantizar transparencia y equidad en función de los objetivos de desarrollo del país.

Mantener la mirada amplia sobre Itaipú nos recuerda que la entidad representa mucho más que la energía, constituyendo también fondos, territorio y

poder. La mirada amplia llama a hacer una revisión profunda en cada uno de estos ámbitos y a cambiar el esquema de gobierno de la entidad, como clave para asegurar el manejo soberano de las distintas riquezas que representa Itaipú.

En otras palabras, sin la construcción de un nuevo esquema de manejo de la entidad, las mejoras en la energía y los fondos podrían perpetuar viejas problemáticas. Así, es fundamental que la ciudadanía se mantenga alerta y participante hacia el fomento de estos diálogos y la construcción de consensos necesarios para aprovechar la ventana de oportunidad, marcando un nuevo capítulo en la historia de Itaipú y en el desarrollo de Paraguay.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe:

- Garantizar que los beneficios de la oportunidad que representa Itaipú se traduzcan en mejoras significativas para la nación y su pueblo.
- Aumentar la apertura, la transparencia y el control en los asuntos relacionados con la entidad, involucrando esencialmente a los distintos sectores de la ciudadanía en el proceso, proporcionando información, espacios de análisis, debate y diálogo, y estableciendo un Equipo Negociador representativo y patriótico.

Al respecto de los temas en agenda, resaltamos las siguientes recomendaciones.

En cuanto a la energía

- Potenciar el uso local de la energía paraguaya de Itaipú en áreas estratégicas para la producción nacional, los cuales deben definirse a la luz de su aporte al desarrollo nacional. A su vez, es menester impulsar políticas de uso local de la energía para generar valor agregado.
- Apuntar a la comercialización del excedente energético a precio de mercado, a fin de ampliar los ingresos y las posibilidades de reinversión en el país, asegurando para ello que la gestión de dicho proceso se dé desde el sector público.
- Proyectar el uso de la energía de mano de la ampliación de las fuentes energéticas, que sean limpias y sostenibles, a fin de hacer frente a la de-

manda en crecimiento y a los efectos del cambio climático, fortaleciendo la resiliencia y apoyando su mitigación a nivel país.

Respecto a los fondos

- Avanzar en una reingeniería de los ingresos y gastos operacionales de la entidad, que contemple tanto el aumento de las contribuciones hacia los Estados, como la optimización de los gastos de explotación.
- Investigación del caso de la deuda espuria, penalización a los responsables y devolución al Estado paraguayo del monto perdido.
- Revisar los mecanismos que rigen la implementación interna de los fondos generados en Itaipú —como las normativas que rigen los *royalties* y la compensación por cesión de energía— a la luz de las experiencias en el manejo, con miras a optimizar su impacto en áreas clave para el desarrollo, fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.
- Fomentar la canalización de las inversiones socioambientales de Itaipú —lado paraguayo— a través del Presupuesto General de la Nación, lo cual permitirá un manejo transparente de los mismos, para su optimización y mejor aprovechamiento en pos del desarrollo nacional.

En lo que concierne al esquema de manejo

- Plantear un nuevo modelo de gobernanza que permita un mayor ejercicio de la soberanía por parte de los Estados parte, permitiendo mayor control sobre los diversos recursos que integran la entidad —energía, fondos, y territorio—, así como una gestión transparente y fiscalización de las decisiones y procesos.

Guillermo Achucarro

Ingeniero ambiental. Magister en Hidrología por la Universidad de Montpellier, Francia. Investigador en el área de crisis climática y transición energética. Docente universitario. Miembro de la campaña Itaipú Ñane Mba'e.
Contacto: guillermo.achucarro@gmail.com

Sara Costa

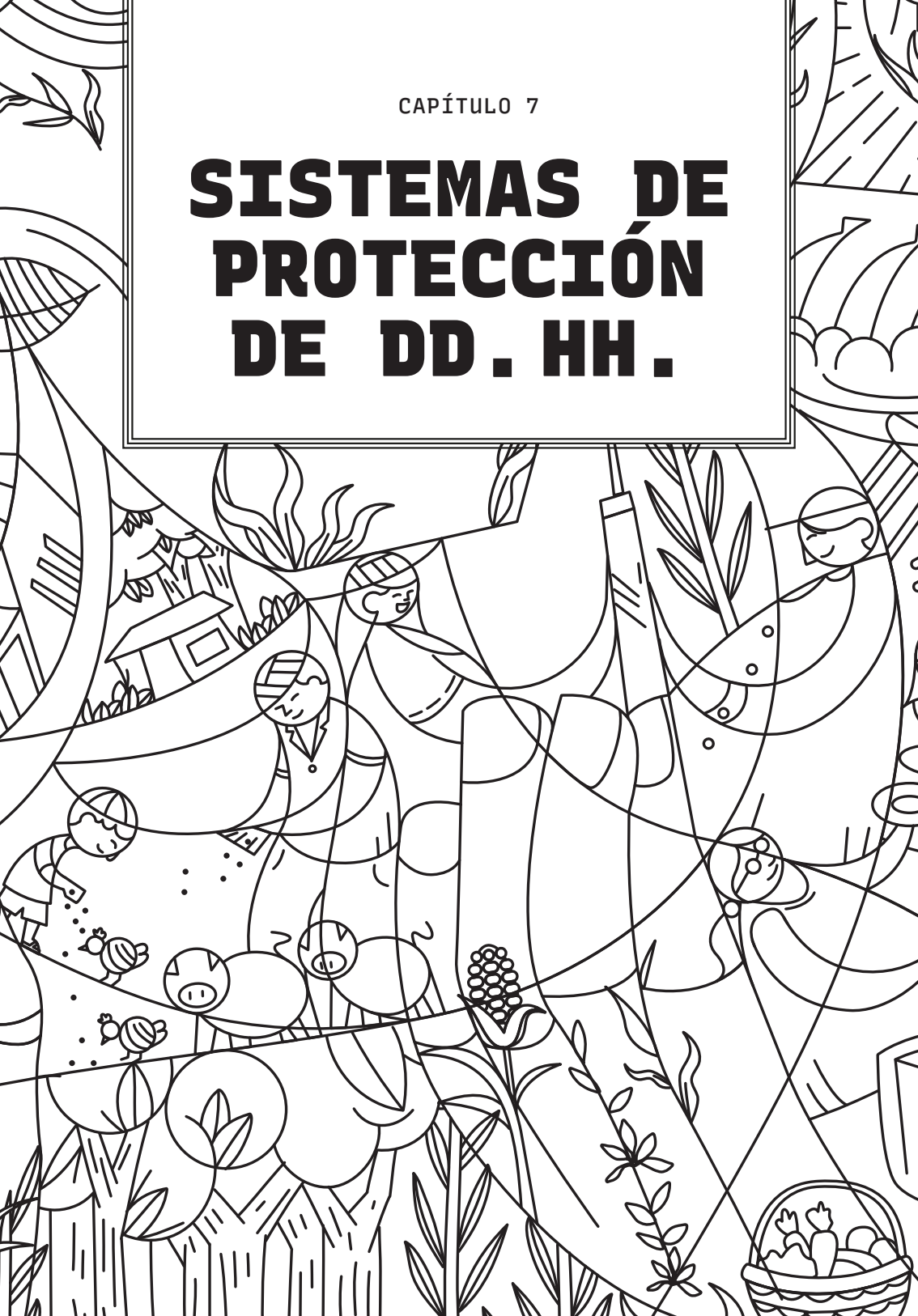
Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Río de Janeiro. Licenciada en Administración por la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Investigadora y Especialista en Gestión e Implementación de Proyectos de Desarrollo, miembro de la Campaña Itaipú Ñane Mba'e.
Contacto: samacoga@gmail.com

Ángeles Ferreira

Doctoranda en Educación y Sociedad por la Universidad de Barcelona. Máster en Educación por la Universidad de Barcelona. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción». Docente e investigadora, miembro de la Campaña Itaipú Ñane Mba'e.
Contacto: angelesferreira86@gmail.com

CAPÍTULO 7

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DD. HH.



SISTEMA INTERNACIONAL DE
PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Suma y sigue



El Paraguay fue declarado internacionalmente responsable en tres casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y recibió recomendaciones de un órgano de tratado y de un procedimiento público especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. A pesar de estas oportunidades, que habilitan el avance de agendas en temas claves, persisten dudas sobre las reales capacidades institucionales del Estado y voluntad política de los actores relevantes para dar efectivo cumplimiento a estas obligaciones.

Palabras claves: *libertad de expresión, derecho a un ambiente sano, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Consejo de Derechos Humanos, personas con discapacidad.*

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 analizarán las posiciones asumidas por el Paraguay en su segundo año como miembro del Consejo de Derechos Humanos. Igualmente, se reportará sobre el examen periódico rendido por el Estado ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y las tres sentencias condenatorias recibidas en sendos procedimientos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros casos pendientes de reparación.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2023

PARAGUAY EN EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

El Paraguay ha cumplido su segundo año de mandato como Estado miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano para el cual fue electo para el periodo 2022-2024. Tal como se ha señalado en el informe anterior¹, se analizará el comportamiento del Estado paraguayo en este órgano, sus aportaciones en la construcción de un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, a partir del patrón de votaciones que registra, tomando como unidad de análisis las denominadas «targeted resolutions» adoptadas por este órgano².

Participación

El Paraguay participó como miembro pleno del Consejo, dentro del marco temporal de este informe, en tres periodos ordinarios de sesiones, los N.º 52 (27 de febrero al 4 de abril de 2023), 53 (19 de junio al 14 de julio de 2023) y 54 (11 de septiembre al 14 de octubre de 2023). Asimismo, participó de las sesiones especiales N.º 35, convocada el 24 de noviembre de 2022, para abordar la situación de deterioro de los derechos humanos en la República Islámica de Irán, en particular referencia a las mujeres y a las niñas, y N.º 36, celebrada el 11 de mayo de 2023, para tratar el impacto sobre los derechos humanos en el conflicto en curso en Sudán.

Votaciones a favor

En cuanto a resoluciones por países y mandatos geográficos. El Paraguay votó a favor en casi todas ellas.

1 Hugo Valiente, «Libro blanco y rendición de cuentas», en Codehupy, *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (Asunción: Codehupy, 2022), 441-458.

2 Para una explicación detallada de este concepto y la metodología adoptada, para evitar reiteraciones, se remite al informe del 2022, en el que se exponen estas cuestiones.

- Durante el 52.º periodo de sesiones se adoptaron, por votación, resoluciones sobre Sudán del Sur (A/HRC/RES/52/1), la República Islámica de Irán (A/HRC/RES/52/27), Belarús (A/HRC/RES/52/29), República Árabe Siria (A/HRC/RES/52/30), la situación en Ucrania a raíz de la agresión de la Federación Rusa (A/HRC/RES/52/32), Georgia (A/HRC/RES/52/40) y Nicaragua (A/HRC/RES/52/2). Respecto de esta última situación, el Consejo decidió renovar, por un periodo de dos años, el mandato del Grupo de Expertos en Derechos Humanos sobre Nicaragua establecido en el periodo anterior. La resolución fue adoptada por un muy estrecho margen de 21 votos contra 5 y 21 abstenciones.
- Durante el 53.º periodo de sesiones se adoptaron las resoluciones sobre la situación de los derechos humanos en Eritrea (A/HRC/RES/53/2), República Árabe Siria (A/HRC/RES/53/18), Belarús (A/HRC/RES/53/19), Colombia (A/HRC/RES/53/22) y Ucrania (A/HRC/RES/53/30).
- Durante el 54.º periodo de sesiones, se llevaron a votación resoluciones sobre Burundi (A/HRC/54/L.1), Sudán (A/HRC/54/L.18) y sobre la situación de los derechos humanos en la Federación Rusa, que renueva un mandato geográfico adoptado el año pasado, adoptado por un estrecho margen de 18 votos a favor contra 7 y 22 abstenciones (A/HRC/54/L.21).

Alineación en contra de Estados Unidos y Europa Occidental

Se registraron votaciones en la adopción de resoluciones sobre mandatos temáticos, que reflejan el alineamiento de los Estados por bloques de interés. Paraguay se alineó a bloques que votaron a favor de la adopción de las resoluciones, en contra de la posición de Estados Unidos y del bloque de Europa occidental, entre los temas más destacados: en la resolución sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos (A/HRC/RES/52/13), en la renovación del mandato de la Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y otras obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales (A/HRC/RES/52/17) y en el mandato del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban (A/HRC/RES/52/37). Asimismo, durante el 53.º periodo de sesiones Paraguay estuvo entre los Estados que votaron a favor de la renovación del mandato del Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional (A/HRC/RES/53/5) y en el siguiente periodo de sesiones vota a favor de la creación de un nuevo procedimiento público especial muy relevante para la realidad social de nuestro país y región, un Grupo de Trabajo sobre promover la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y

Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (A/HRC/54/L.11). El proyecto fue propuesto por un *core group* liderado por Bolivia. El común denominador en estos mandatos fue la oposición de los países del norte global, particularmente Estados Unidos y Europa occidental.

Abstenciones

En cambio, el Paraguay realizó abstenciones en la adopción de resoluciones sobre las repercusiones negativas en el goce de los derechos humanos de la no repatriación a los países de procedencia de los fondos de origen ilícito, y la importancia de mejorar la cooperación internacional (A/HRC/RES/52/21), con una resolución relativa a la lucha contra el odio religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (A/HRC/RES/53/1), con otra sobre la contribución del desarrollo al disfrute de todos los derechos humanos (A/HRC/RES/53/28) y una sobre el derecho al desarrollo (A/HRC/54/L.27). En esta última, se abstuvieron de votar todos los países del Grupo América Latina y el Caribe (Grulac) que no votan con el Movimiento de Países No Alineados (NAM, por sus siglas en inglés), que, en este periodo, son Cuba y Bolivia.

Posición incoherente en caso de Palestina

Con respecto a la situación de Palestina, un caso histórico en la agenda del órgano desde sus orígenes, cuando era la Comisión de Derechos Humanos, durante el 52.º periodo de sesiones se adoptaron por votaciones resoluciones sobre la situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental (A/HRC/RES/52/3), el Golán sirio ocupado (A/HRC/RES/52/33), el derecho del pueblo palestino a la libre determinación (A/HRC/RES/52/34) y los asentamientos israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en el Golán sirio ocupado (A/HRC/RES/52/35), con el voto favorable del Paraguay en todos los casos. No obstante, una resolución adoptada por 31 votos contra 3 y 13 abstenciones (A/HRC/RES/53/25), que disponía que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos elabore una base de datos de todas las empresas que, de acuerdo al informe de una misión internacional independiente de investigación³, participaron o lucraron en la construcción y el crecimiento de los asentamientos israelíes en el territorio palestino ocupado, con responsabilidades en las repercusiones negativas hacia los derechos humanos del pueblo palestino, tuvo la abstención del Paraguay.

Por otro lado, demostrando la falta de una línea coherente en su política multilateral, el Paraguay fue uno de los catorce países que votaron en contra, alineándose a los Estados Unidos e Israel, de una resolución adoptada por

³ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la misión internacional independiente de investigación de las repercusiones de los asentamientos israelíes en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del pueblo palestino en todo el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental* (A/HRC/22/63, 7 de febrero de 2013).

la Asamblea General que contenía una exigencia de una tregua humanitaria inmediata y sostenida, el respeto del derecho internacional humanitario de todas las partes en el conflicto, la liberación inmediata e incondicional de los rehenes, entre otros puntos⁴. Esta ha sido una decisión histórica, en varios sentidos.

Según la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad es el único órgano competente para adoptar medidas coercitivas y vinculantes para todos los Estados, encaminadas a mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. En 1950, la Asamblea General adoptó una resolución por la que se otorgó el poder de hacer sesiones especiales de emergencia para intervenir en situaciones en las que exista inacción por parte del Consejo de Seguridad. Esta atribución ha sido ejercida apenas una decena de oportunidades, entre ellas por lo que la organización calificó de acciones ilegales de Israel en los territorios ocupados. Con la salvedad de que estas resoluciones no son vinculantes, ningún Estado está obligado a cumplirlas y no conllevan medidas coercitivas concretas. Sin embargo, representan una importante sanción moral y política.

En el caso de la escalada del conflicto palestino-israelí, en el que se registran graves violaciones al derecho internacional humanitario que han convertido a Gaza en un «cementerio de niños»⁵, cuatro proyectos de resolución fracasaron en el Consejo de Seguridad, tres por el veto de los Estados Unidos y uno por el de Rusia.

Alineación según intereses

El observado patrón de votaciones muestra que en la dinámica de debates y toma de decisiones del Consejo tienen un peso relevante los bloques regionales. Estos bloques funcionan, a semejanza de un Parlamento nacional, con la misma funcionalidad que las bancadas. El Paraguay forma parte del Grulac, un bloque regional que no tiene un funcionamiento homogéneo, por la clara diferencia que, en este periodo de sesiones, mantienen con el resto Cuba y Bolivia, más vinculados a la agenda geopolítica del NAM. El Grulac históricamente ha servido como un bloque bisagra, que promocionó una agenda multilateral de derechos humanos más independiente, en particular luego de las transiciones a la democracia en la región, con el liderazgo de Brasil, Argentina, México, Uruguay y Costa Rica. Incluso en este segmento las posiciones no han sido del todo homogéneas, registrándose diferencias entre las posiciones argentinas, más independientes y vinculadas a una agenda multilateral progresista y alineadas con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y el patrón de votación mexicano,

4 «Israel-Palestina: La Asamblea General aprueba una resolución sobre Gaza que pide una tregua humanitaria inmediata», *Naciones Unidas*, 27 octubre 2023, <https://news.un.org/es/story/2023/10/1525262>

5 «Israel-Palestina: Gaza se ha convertido en un cementerio de niños», *Naciones Unidas*, 31 de octubre de 2023, <https://news.un.org/es/story/2023/10/1525367>

que plantea algunas concesiones a los intereses del bloque occidental, que se tradujeron en abstenciones en el periodo de este informe. El Paraguay ha votado siguiendo un patrón muy similar al seguido por México, en el que se pueden interpretar las abstenciones como cesiones negociadas con este bloque. No obstante, cuando el debate ha trascendido al Consejo y ha pasado a un ámbito de definición más político de la organización, como fue el caso de la resolución sobre la guerra en Gaza, Paraguay fue uno de los pocos Estados del mundo que adoptó una posición regresiva en el respeto al derecho internacional humanitario.

Falta de proactividad

Por otro lado, el Estado paraguayo no ha ejercido una posición proactiva en la agenda del Consejo en este periodo. No ha respaldado proyectos de resolución, no ha promovido debates globales ni ha participado activamente de los debates, salvo cuando fue aludido, durante la presentación del informe del Relator sobre Desechos Tóxicos, que se informa más adelante.

Perspectivas

A partir del 2024, tras un año de ausencia, el Brasil volverá a ocupar una banca en el Consejo, tras ser electo, junto a Cuba y a República Dominicana, como nuevos integrantes por el Grulac, por el periodo 2024-2026⁶.

El tercer año de Paraguay, a desempeñarse en el 2024, podría suponer un retorno de la alineación del país a la agenda de Itamaraty, circunstancia que fuera evaluada en el informe anterior.

EXAMEN PERIÓDICO ANTE EL COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El 30 y 31 de agosto, el segundo y tercer informes combinados de Paraguay fueron examinados en sesión pública por el órgano encargado de la vigilancia de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El Paraguay ratificó dicha Convención y su Protocolo Facultativo por Ley N.º 3540/2008. En 2013 fue examinado por primera vez, recibiendo numerosas observaciones y recomendaciones. En marzo del 2019, el Estado había presentado su segundo informe, que se encontraba pendiente de examen.

Una coalición de diecisiete organizaciones de y para personas con discapacidad y personas defensoras de derechos humanos del sector presentaron

6 «2023 elections to the Human Rights Council: did GA members vote according to human rights criteria?», *Universal Rights Group*, 11 de octubre de 2023, <https://www.universal-rights.org/2023-elections-to-the-human-rights-council-did-ga-members-vote-according-to-human-rights-criteria/>

un informe alternativo y realizaron un eficiente cabildeo en Ginebra, en la sesión de examen. El informe de la sociedad civil fue fruto de un proceso de elaboración participativo, plural y constructivo, que permitió unir a la rica diversidad de organizaciones y referentes que trabajan en el sector. El proceso contó con la asesoría técnica y acompañamiento de la Codehupy y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Por otro lado, como punto negativo, la Defensoría del Pueblo y el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura no colaboraron con este proceso de examen, al no presentar sus informes respectivos.

Tras el examen, el Comité emitió sus observaciones finales en las que formuló numerosos temas de preocupación y sus respectivas recomendaciones⁷. El Estado debe presentar su siguiente informe periódico, a más tardar, el 3 de octubre de 2030. Todo el documento final del examen resulta particularmente relevante, teniendo en cuenta la precariedad de la institucionalidad estatal diseñada para la protección de las personas con discapacidad, la falta de respaldo presupuestario y el generalizado incumplimiento de las leyes y políticas públicas que se aprueban a favor del colectivo. No obstante, el propio Comité definió las siguientes cuestiones urgentes, sobre los ejes de igualdad ante la ley, protección contra la violencia y educación.

Igualdad ante la ley

- Armonizar el Código Civil con la Convención para garantizar el igual reconocimiento como persona ante la ley de todas las personas con discapacidad, eliminando las disposiciones que permiten la restricción de su capacidad jurídica, mediante la incapacitación y la curatela, y la garantía de medidas adecuadas de apoyo.
- Recolectar datos desagregados sobre el número de personas sujetas a los regímenes de capacidad restringida y la revisión regular de las sentencias judiciales para restaurar su capacidad jurídica.

Protección contra la violencia

- Reforzar la implementación de las políticas públicas sobre protección contra la explotación, la violencia y el abuso, particularmente de las personas con discapacidad, especialmente las personas indígenas, las mujeres y niños con discapacidad.
- Garantizar el acceso a albergues accesibles y con personal capacitado para las personas con discapacidad víctimas de explotación, violencia y abuso.

⁷ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Paraguay* (CRPD/C/PRY/CO/2-3, 8 de septiembre de 2023).

- Acatar las anteriores observaciones del Comité en el sentido de tomar acciones urgentes para prevenir que las personas con discapacidad vivan en condiciones de abandono, sean víctimas de trata y(o) sean obligadas a la mendicidad por organizaciones delictivas, así como establecer las medidas de investigación y penalización pertinentes.
- Recopilar información sobre las denuncias presentadas por mujeres y niñas con discapacidad víctimas de violencia basada en género.

Educación

- Poner fin a la educación especial segregada, cumpliendo con la Ley N.º 5136/2013, incluyendo un plan de acción nacional sobre la educación inclusiva de calidad.
- Incrementar el presupuesto público asignado para los maestros de apoyo.
- Modificar la legislación para que tanto maestros de educación especial como de educación regular se jubilen con los mismos años de servicio.
- Garantizar la accesibilidad plena de los establecimientos educativos, así como el uso de modalidades y sistemas alternativos y aumentativos de comunicación.
- Reforzar el presupuesto, el personal y los recursos asignados a la Dirección General de Educación Inclusiva.
- Generar datos estadísticos confiables sobre los alumnos con discapacidad.
- Eliminar la Resolución N.º 29664 del Ministerio de Educación y Ciencias que prohíbe la «ideología de género» en las instituciones educativas, ya que se opone al empoderamiento de mujeres y niñas, especialmente aquellas con discapacidad.

EXÁMENES PENDIENTES ANTE OTROS ÓRGANOS DE TRATADOS Y MECANISMOS

El Estado paraguayó continúa en mora en la presentación de sus informes periódicos ante cinco órganos de tratados de Naciones Unidas. Se ha tenido información oficiosa que, con la asistencia de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, estarían en preparación los informes adeudados al Comité contra la Tortura y al Comité contra las Desapariciones Forzadas.

En mayo de 2023, el grupo de trabajo previo a las sesiones del Comité de Derechos del Niño evaluó el cuarto y quinto informes combinados presentados por el Paraguay en 2018, con el fin de adoptar la lista de cuestiones previas (LoIPR, por las siglas en inglés). La sesión de examen público del informe del Estado está agendada para mayo de 2024. En febrero de 2024 se reunirá el grupo de trabajo previo a las sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, para la adopción de la lista de cuestiones previas.

En 2024, además, la Defensoría del Pueblo del Paraguay debe ser evaluada nuevamente por el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (SAC-GANHRI, por sus siglas en inglés)⁸. En octubre de 2023, la Codehupy presentó un informe alternativo sobre la situación de la Defensoría del Pueblo, en el marco de este proceso de examen internacional.

En su última evaluación, de marzo 2019, el SAC-GANHRI confirió el estatus B a la Defensoría del Pueblo del Paraguay. Esta certificación significa que la institución no es completamente independiente y que no cumple con su mandato, conforme a los Principios de París. Específicamente, se la calificó negativamente porque el proceso de designación del titular no es lo suficientemente amplio y transparente, el proceso de remoción no es independiente ni objetivo, la entidad no tiene un nivel razonable de financiación, no ejerce el mandato de alentar la ratificación de tratados de derechos humanos y no interactúa con los sistemas de protección internacional de derechos humanos presentando informes y(o) comunicaciones, apoyando o participando de las misiones de los procedimientos públicos especiales y supervisando o promoviendo el cumplimiento de recomendaciones internacionales, entre otras recomendaciones⁹. Al contar con un estatus B, la Defensoría del Pueblo de Paraguay no puede acceder a líneas de cooperación internacional, como la asistencia técnica del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

VISITA *IN LOCO* DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE CUESTIONES DE LAS MINORÍAS

Del 14 al 25 de noviembre de 2022, el Relator Especial sobre Cuestiones de las Minorías realizó una visita *in loco* al Paraguay, en el marco de su mandato, para realizar una evaluación general de la situación de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas en el país.

⁸ Es una instancia internacional, conformada por las Defensorías del Pueblo del mundo, que certifica que las instituciones cumplen estándares básicos de independencia y funcionalidad. Opera bajo la secretaría técnica de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

⁹ Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), *Informe y recomendaciones del periodo de sesiones del Subcomité de Acreditación*, Ginebra, 11 a 15 de marzo de 2019, 10-14.

Al término de la misión, el Relator emitió una declaración en la que sintetiza sus hallazgos y recomendaciones preliminares¹⁰. En dicha declaración, abordó la situación de la población afrodescendiente y sus comunidades, los pueblos hablantes de lenguas indígenas, las personas que son usuarias de la lengua de señas y las minorías religiosas. Asimismo, abordó cuestiones relacionadas a la protección en general de los derechos humanos, enfatizando la necesidad de contar con una ley de protección contra toda forma de discriminación, que incluya la sanción de los discursos de odio, así como el establecimiento de una institución nacional de derechos humanos que cumpla plenamente con los Principios de París.

El informe final de la visita del Relator será presentado en un documento escrito al Consejo de Derechos Humanos, en su periodo de sesiones previsto para marzo de 2024.

INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE SUSTANCIAS TÓXICAS Y DERECHOS HUMANOS

Como fuera señalado en el informe anterior, el Relator Especial sobre Sustancias Tóxicas y Derechos Humanos, quien realizó una visita *in loco* al Paraguay en 2022, presentó el informe final de su misión al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el 54.º periodo de sesiones en septiembre de 2023. El Relator Especial hizo una presentación oral breve de las principales conclusiones de su informe ante el pleno del Consejo. El Paraguay, a través de su embajador en Ginebra, replicó lamentando el lenguaje usado por el Relator durante la rueda de prensa del final de la visita en 2022. Intervenciones de esta naturaleza dejan en evidencia la molestia que la visita habría causado en el gremio del agronegocio¹¹.

En el informe final de la misión¹², el Relator abordó cuatro nudos problemáticos de la situación en el marco de su mandato:

- La falta de medidas efectivas de control y gestión ambiental de residuos peligrosos, que genera contaminación del agua, el aire y el suelo, lo que afecta la salud de las personas y daña los ecosistemas;

10 «Experto de la ONU elogia esfuerzos de Paraguay, pero pide que se refuercen las medidas para mejorar la protección efectiva y la inclusión de las minorías», *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 25 noviembre 2022, <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/11/un-expert-commends-efforts-paraguay-calls-stronger-measures-enhance>

11 «13th Meeting - 54th Regular Session of Human Rights Council», *UN Web TV*, 19 de septiembre de 2023, <https://media.un.org/en/asset/k1h/k1hok3e068>

12 Consejo de Derechos Humanos, *Visita al Paraguay. Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos*, Marcos Orellana A/ HRC/54/25/Add.3, 7 de julio de 2023).

- El uso de agrotóxicos que ha provocado la pérdida de territorios de poblaciones campesinas e indígenas, enfermedades, discapacidades, muertes y conflictos sociales y judiciales;
- La minería aurífera, con el uso desregulado del mercurio, sustancia altamente tóxica, que provoca graves problemas de salud en las personas expuestas, así como daños ambientales severos o irreversibles;
- El acceso a la justicia ambiental, como un eje transversal a todos estos problemas, caracterizado por un sistema judicial lento y poco eficiente, que muchas veces genera impunidad.

El informe concluye con una serie muy detallada de recomendaciones en todos los campos, dirigidas al Gobierno, al sector privado y a los organismos de Naciones Unidas en el Paraguay.

NACIONALES EN LOS ÓRGANOS DE TRATADOS

Nuevamente, se observa en el periodo que el Estado paraguayo promociona, mediante acciones que carecen de transparencia y publicidad, a funcionarios públicos para ocupar puestos como expertos independientes en órganos de tratados. En algunos casos, se trata de personas que tampoco acreditan el nivel de expertos globales en la materia de competencia del órgano en cuestión. En este periodo, Paraguay presentó la candidatura al Comité contra la Tortura de un antiguo funcionario que pasó por varios entes, incluso tuvo un breve y desafortunado mandato como ministro de Justicia. Sin embargo, la candidatura fue retirada antes de la elección, por razones que tampoco son de conocimiento público¹³.

CASOS OCURRIDOS EN 2023

En el periodo comprendido por el presente informe, Paraguay recibió tres condenas emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, un nuevo caso ha sido presentado ante el Comité contra la Tortura.

13 «19th Meeting of States parties & 2023 elections – Committee against Torture», *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 19 de octubre de 2022, <https://www.ohchr.org/en/events/meetings/2023/19th-meeting-states-parties-2023-elections-committee-against-torture>

CASO SANTIAGO LEGUIZAMÓN ZAVÁN VS. PARAGUAY

En diciembre de 2022, la Corte Interamericana de Derechos Humanos notificó la sentencia en el emblemático caso de Santiago Leguizamón. La Corte declaró responsable al Paraguay por violaciones al derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad de expresión y a la protección judicial, en perjuicio del periodista y su familia¹⁴.

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

De las múltiples medidas reparatorias, se destacan dos garantías de no repetición, que significarán un aporte para la protección del ejercicio del periodismo en contextos de riesgo. La primera de ellas es la adopción del proyecto de ley «De protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos», que se encuentra en estudio en comisiones de la Cámara de Senadores. A su vez, hasta que se encuentre operativa la institucionalidad creada por este proyecto, el Estado deberá fortalecer el trabajo de la Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay, asignando un presupuesto anual suficiente, que garantice su adecuado funcionamiento. A tal efecto, el Estado deberá establecer un fondo no inferior a USD 250.000, a ser administrado por la Mesa, destinado a la financiación de programas dirigidos a la prevención, protección y asistencia a periodistas víctimas de violencia basada en el ejercicio de su profesión, así como a la adopción de medidas eficaces de protección para garantizar la seguridad de las y los periodistas que se encuentran sometidos a un riesgo especial por el desarrollo de su labor.

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

CASO NISSEN VS. PARAGUAY

En noviembre de 2022, la Corte Interamericana de Derechos Humanos adoptó la sentencia sobre fondo y reparaciones en el caso de la remoción del exagente fiscal Alejandro Nissen Pessolani por parte del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) en 2003. La Corte declaró al Paraguay responsable por haber violado la garantía de un juez imparcial, el derecho a la protección judicial, el derecho a permanecer en el cargo en condiciones de

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Leguizamón Zaván y Otros vs Paraguay. Sentencia de 15 de noviembre de 2022 (Fondo, Reparaciones y Costas)*.

igualdad y, aplicando el principio *iura novit curia*, se responsabilizó al Estado de la violación del derecho a la estabilidad laboral, aplicando el artículo 26 de la Convención Americana, que incorpora la cláusula sobre derechos económicos y sociales¹⁵.

Como medidas reparatorias, además de la restitución y de indemnizaciones por daño material e inmaterial, la Corte ordenó al Estado paraguayo eliminar toda mención de la condena por mal desempeño de sus funciones del exfiscal Nissen de todo registro público. En febrero de 2023, el JEM informó el cumplimiento de este último punto resolutivo¹⁶.

CASO LÓPEZ SOSA VS. PARAGUAY

En mayo de 2023, la Corte Interamericana adoptó la sentencia en el caso del agente policial Jorge Luis López Sosa, en la que se declaró la responsabilidad internacional del Paraguay por su detención ilegal, tortura y violación a las garantías judiciales y a la protección judicial, en el contexto de la represión al intento de golpe de Estado de sectores ovidistas ocurrido en mayo de 2000.

Además del pago de dinero en concepto de indemnización por daño material e inmaterial y costas y gastos, la Corte dispuso como garantía de no repetición el diseño y la implementación de programas de capacitación para cuerpos de seguridad, jueces y fiscales sobre los estándares interamericanos en materia de prohibición, prevención e investigación de actos de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. El Estado deberá informar anualmente y por el término de cinco años, a contar desde el momento de su implementación, acerca de los avances de este plan. Asimismo, se ordenó continuar, en un plazo razonable, las investigaciones que sean necesarias para determinar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables de los actos de tortura¹⁷.

Con respecto a la obligación de investigar sobre este caso¹⁸, como antecedentes inmediatos se señala que en 2019 un Tribunal de Sentencia absolvió de una acusación de tortura al exministro del Interior Walter Bower y a los agentes de policía Merardo Palacios y Osvaldo Vera. En 2022, esta decisión

15 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Nissen Pessolani vs. Paraguay*. Sentencia de 21 de noviembre de 2022 (Fondo, Reparaciones y Costas).

16 «Caso Nissen: Jurado autoriza excluir de los registros documentaciones que hagan referencia a la sentencia del ex fiscal», *Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados*, 15 de febrero de 2023, <https://www.jem.gov.py/caso-nissen-jurado-autoriza-excluir-de-los-registros-documentaciones-que-hagan-referencia-a-la-sentencia-del-ex-fiscal/>

17 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López Sosa Vs. Paraguay* Sentencia de 17 de mayo de 2023 (Fondo, Reparaciones y Costas).

18 Antecedentes de este caso se pueden consultar en ediciones anteriores de este informe: César Báez Samaniego, «Abusos y torturas de agentes públicos», en *Derechos Humanos en Paraguay 2000* (Asunción: Codehupy, 2000), 44-48; Hugo Valiente, «¿Retorna la tortura?», en *Derechos Humanos en Paraguay 2002* (Asunción: Codehupy, 2002), 51; Hugo Valiente, «Pandemia de garrotazos», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 490.

fue revocada por un tribunal de apelación, que ordenó un nuevo juicio. El caso se encuentra pendiente de resolución ante la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a partir de una acción de inconstitucionalidad promovida por la defensa de Bower¹⁹.

NUEVO CASO ANTE EL COMITÉ CONTRA LA TORTURA

En julio de 2023, Codehupy presentó un caso ante el Comité Contra la Tortura, órgano de vigilancia de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, perteneciente al sistema de Naciones Unidas.

Se trata de la denuncia de Miguel Ángel Correa, una víctima colateral de la masacre de Marina kue, ocurrida en el 2012. La víctima trabajaba en ese entonces como técnico de campo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se encontraba prestando asistencia técnica a productores de Canindeyú. Correa fue detenido de forma arbitraria estando de paso por el Hospital Distrital de Curuguaty, por su apariencia física de campesino.

Miguel Ángel fue sometido a golpizas y a simulacros de ejecución entre el viernes 15 y el sábado 16 de junio de 2012. El Ministerio Público lo vinculó como supuesto partícipe de la masacre. Finalmente, la propia Fiscalía pidió su sobreseimiento definitivo, ya que se demostró que fue vinculado al caso sin fundamentos. Como consecuencia de su imputación, Miguel Ángel perdió su trabajo y sus estudios universitarios.

A once años de los hechos, el caso de Miguel Ángel Correa permanece en la más completa impunidad. La Fiscalía se niega a impulsar el caso y a imputar a los responsables, a pesar de que existen al menos tres policías plenamente identificados.

La denuncia ante el Comité Contra la Tortura busca responsabilizar al Estado por las torturas sufridas por Correa, la falta de una investigación seria y eficaz, la impunidad de los autores, la falta de medidas de protección a la víctima y la falta de reparación por los daños sufridos²⁰.

19 Causa N.º 2606/2000 «Basilio Pavón, Merardo Palacios, Osvaldo Vera, Walter Bower s/ lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas y otros».

20 «La Codehupy elevará ante el Comité Contra la Tortura un caso emblemático de Curuguaty», *Codehupy*, 17 de julio del 2023, <https://www.codehupy.org.py/la-codehupy-elevara-ante-el-comite-contra-la-tortura-un-caso-emblematico-de-curuguaty/>

EN CURSO EL CASO CÓRDOBA Y OTRO VS. PARAGUAY

En etapa de deliberación de la sentencia se encuentra el caso Córdoba y otro vs. Paraguay ante la Corte Interamericana, en el que se alega la responsabilidad internacional de Paraguay por la violación de los derechos de un ciudadano argentino y de su hijo menor de edad, habido con una paraguaya, ocurrida en el marco de un proceso de restitución internacional, en el que el Estado presuntamente no actuó con diligencia y celeridad para garantizar los derechos del niño y su padre.

En este caso, en abril de 2023 se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos, y en mayo las partes presentaron sus alegatos finales escritos.

SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

En abril, la Corte Interamericana resolvió archivar, por el cumplimiento íntegro de la sentencia, el caso relativo a la destitución vía juicio político de los exministros de la Corte Suprema de Justicia paraguaya Bonifacio Ríos Ávalos y Carlos Fernández Gadea. En este caso, la Corte Interamericana había dispuesto como medidas reparatorias el pago de indemnizaciones compensatorias, el pago de costas judiciales y la regularización de sus aportes jubilatorios a la Caja Fiscal. El litigio no planteó medidas reparatorias más allá de los intereses individuales de las víctimas del caso, por lo que no hubo otras medidas de carácter estructural que repercutan en la adopción de garantías de no repetición, como se observan en otros casos²¹.

Este es el segundo caso en el que la Corte Interamericana determina el archivo por el cumplimiento íntegro de las medidas reparatorias. En etapa de supervisión de sentencia, continúan diez casos pendientes. En marzo, la Corte decidió continuar la supervisión del cumplimiento de sentencia en el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaxa, respecto de cinco puntos resolutivos, entre los cuales figura la entrega física y formal del territorio tradicional a los miembros de la comunidad²².

También en abril, la Corte declaró el cumplimiento total de dos medidas de reparación en el caso Noguera y otra, quedando pendientes de cumplimiento y bajo supervisión un total de cinco medidas y garantías de no repetición, que incluyen, entre otras, concluir la investigación penal en curso con rela-

21 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de abril de 2023. Caso Ríos Ávalos y otro vs. Paraguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia.*

22 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de marzo de 2023. Caso comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia.*

ción al fallecimiento del cineforista Vicente Ariel Noguera y la reforma de la jurisdicción penal militar²³.

No hubo avances reportados en 2023 para el cumplimiento de las medidas de reparación pendientes en los casos que cuentan con decisiones del Comité de Derechos Humanos, órgano de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que ya ha sancionado al Paraguay en cinco casos pendientes de cumplimiento íntegro. Causa malestar en las víctimas la inacción de la Comisión Interinstitucional Responsable de la Ejecución de las Acciones Necesarias para el Cumplimiento de Sentencias y Recomendaciones Internacionales (CICSI), instancia que rehúye avanzar en los acuerdos reparatorios en ciertos casos. Como señaló el Relator Especial sobre Sustancias Tóxicas y Derechos Humanos en su informe de visita al Paraguay:

Hasta la fecha, el Paraguay no ha cumplido con los dictámenes del Comité de Derechos Humanos relativo a Colonia Yerutí [de 2019], y el relativo a Campo Agua'ẽ, de 2021. Ha transcurrido más de una década desde que las comunidades interpusieron sus primeras denuncias en el Paraguay. Es preocupante asimismo que, a pesar de algunos pasos adoptados por el Estado para iniciar el proceso de cumplimiento de los dictámenes, las comunidades aún no hayan recibido medidas de reparación y cumplimiento de estos. Es más, el agronegocio sigue esparciendo plaguicidas peligrosos alrededor de estas comunidades.

Además, el periodo de tramitación entre las denuncias y los dictámenes del Comité de Derechos Humanos (dos años para Colonia Yerutí y cinco para Campo Agua'ẽ) ha resultado en conflictos comunitarios y dispersión, ya que, como las comunidades continúan sufriendo violaciones de sus derechos, las familias se ven obligadas a desplazarse. Los plazos prolongados de tramitación, agravados con el incumplimiento por parte del Estado, genera el riesgo de que las víctimas de abusos y violaciones de derechos humanos acepten términos insatisfactorios de reparación. Esta actuación por parte del Estado es inexcusable pues debería cumplir con los dictámenes del Comité de Derechos Humanos en su integridad de manera inmediata²⁴.

23 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de abril de 2023. Caso Noguera y otra vs. Paraguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia.*

24 Consejo de Derechos Humanos, *Visita al Paraguay...*, 14-15.

CONCLUSIONES

En el periodo abarcado por este informe, el Estado paraguayo ha recibido tres nuevas condenas emitidas por la Corte Interamericana, que lo obligan a adoptar profundas reformas en su sistema institucional de protección de derechos humanos, además de las medidas reparatorias de carácter indemnizatorio a las víctimas de los casos. Asimismo, un órgano de tratado ha concluido su examen periódico, formulando numerosas recomendaciones vinculantes relacionadas a reformas legales, implementación real de políticas públicas de inclusión y el financiamiento de servicios públicos accesibles. En un sentido similar, un procedimiento público especial ha emitido su informe final de misión al Paraguay, que concluye con una plataforma muy exhaustiva de medidas que deben ser adoptadas de manera urgente.

Todas estas nuevas obligaciones abarcan áreas de prioridad y urgencia para la agenda de derechos humanos del Paraguay: la libertad de expresión y protección de periodistas en zonas de riesgo, la prevención e investigación de la tortura, la independencia judicial, los derechos de las personas con discapacidad, el acceso a la justicia ambiental y la protección de las comunidades frente a los desechos tóxicos.

Estas nuevas obligaciones suman y siguen a las anteriores, que van acumulando una deuda del Estado con sus compromisos internacionales de derechos humanos, poniendo en tensión la verdadera capacidad del Estado y la voluntad política de quienes tienen el poder de decisión para cumplirlos.

El cumplimiento íntegro de la sentencia en el caso Ríos Ávalos y otro refleja cómo el Estado avanza únicamente en aquellas medidas que no apuntan a combatir la impunidad o a transformar situaciones estructurales con políticas que aborden las causas de las violaciones a los derechos humanos. Las indemnizaciones, además, se cargan sobre el contribuyente, quien es el último pagante. Las responsabilidades políticas y personales no se cobran. En este caso, por ejemplo, quedarán en la impunidad sus promotores y ejecutores: el presidente de la República en ese entonces, y sus aliados parlamentarios del oficialismo y la oposición, quienes llevaron a tambor batiente un viciado juicio político.

Contrastando lo constatado en este periodo con las recomendaciones efectuadas en el 2022, se observa que el Estado no ha dado avances para ratificar nuevos tratados, cumplir con las recomendaciones previas, ponerse al día con los informes periódicos pendientes y reparar a las víctimas que cuentan con sentencias favorables de la Corte Interamericana y otros órganos de tratados.

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.
- Formular un plan de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, en coordinación con las organizaciones representativas del sector.

La Defensoría del Pueblo debe presentar su informe periódico ante el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (SAC-GANHRI).

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.

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

TEMA DEL AÑO

Sin mujeres no hay democracia



Las mujeres en el Paraguay han debido pelear cada derecho en gobiernos civiles, en dictaduras militares y en gobiernos democráticos. Llevan adelante sus luchas por reconocer discriminaciones y violencias contra ellas, por la aprobación de leyes y políticas públicas mediante la palabra, la creación de instituciones, las movilizaciones, la participación en organizaciones políticas y cargos públicos. Sus acciones no son violentas. Hoy, sin embargo, sus conquistas están en peligro. Más que nunca, su lucha debe seguir.

Palabras claves: *no discriminación, igualdad, paridad, no violencia.*

Line Bareiro

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

MUJERES APORTANDO IGUALDAD A LA DEMOCRACIA EN LOS SIGLOS XX Y XXI

Desde inicios del siglo XX hubo mujeres en el Paraguay protestando por lo que consideraban fraude electoral¹ y también manifestándose en contra de golpes de Estado, prisión por motivos políticos o guerras civiles, como cuando un grupo de mujeres trató de detener, con palabras, la llamada Revolución de 1904 o comunicándose en 1935 con las mujeres bolivianas para que nunca más haya guerras entre Paraguay y Bolivia, o promoviendo multipartidariamente una amnistía general amplia y el retorno de los exiliados en 1946².

Sin embargo, la llave fundamental, junto a la educación, ha sido la lucha por la igualdad en los derechos políticos. Se planteó en el Paraguay desde la tesis doctoral de Serafina Dávalos en 1907. La primera propuesta formal la presentó el diputado republicano³ Telémaco Silvera en 1919 y hubo varias propuestas posteriores, hasta que se estableció la ciudadanía política de las mujeres, que conlleva el derecho a elegir y ser electas en 1961, siendo el último país de la América Latina que conquistó esa ciudadanía⁴.

Es de hacer notar que dicha conquista fue en plena dictadura de Alfredo Stroessner y, por lo tanto, limitada a elegir al Ejecutivo en elecciones no competitivas o de candidato único y luego semicompetitivas, es decir, en las que hay más de un candidato, pero solamente uno puede ganar. Si existía la posibilidad de elegir a las Juntas Municipales y a ambas cámaras del Congreso, teniendo en cuenta que el partido que ganaba la simple mayoría llevaba 2/3 de los escaños en cada instancia legislativa⁵.

En cada periodo, solamente fueron electas una o dos mujeres en cada instancia legislativa y en ningún gobierno previo a la apertura democrática de 1989 hubo mujeres ministras. Es necesario consignar también que después de lograr el derecho al sufragio activo y pasivo, el movimiento de mujeres fue mermando, hasta reactivarse recién en la década de 1980. En la década final de la dictadura se produjo el inicio de agrupaciones de mujeres como parte

1 Mary Monte y Ofelia Martínez, *Dios proteja destino patria. Las concepcioneras de 1901* (Asunción: CDE, 1999), <https://www.cde.org.py/publicacion/dios-proteja-destino-patria-las-concepcioneras-de-1901/>

2 Line Bareiro, Clyde Soto y Mary Monte, *Alquimistas, documentos para otra historia de las mujeres* (Asunción: CDE, 1993), <https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2020/09/Alquimistas-Documentos-para-otra-historia-de-las-mujeres.pdf>

3 Republicano era el término que usaban en ese tiempo los integrantes de la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado). Actualmente, ese término está casi en desuso y quienes pertenecen a ese partido se reconocen como colorados.

4 Mary Monte de López Moreira, Clyde Soto y Line Bareiro, *Al fin ciudadanas. 1961-2011, 50 años de derechos políticos de las mujeres en el Paraguay* (Asunción, CDE, 2011), <https://www.cde.org.py/publicacion/al-fin-ciudadanas/>

5 No se trata de especial creatividad jurídica antidemocrática de la dictadura stronista, sino que fue una copia de las disposiciones italianas de 1923, es decir, del fascismo.

de organizaciones político-partidarias, sindicales, campesinas o en algunos casos autónomas, así como en organizaciones de la sociedad civil.

No obstante, durante ese gobierno dictatorial, en 1986, el Paraguay ratificó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Revisando el debate para la ratificación, puede afirmarse que en líneas generales los senadores consideraron que el Paraguay ya tenía igualdad y, con una soberbia digna de agentes de una dictadura de 35 años, dijeron que era para los países de Asia o África⁶. No pensaron en ningún momento que esa ratificación motivaría el encuentro «Por nuestra igualdad ante la ley» ni mucho menos que hubiese contribuido a la reorganización del feminismo en el Paraguay hasta convertirse en una de las mayores expresiones democratizantes de la sociedad y el Estado.

Convocadas inicialmente por un grupo de mujeres de la Universidad Católica, un conjunto de organizaciones de mujeres celebró en 1987 el Primer Encuentro «Por nuestra igualdad ante la ley», centrado en la modificación del Código Civil⁷, cuyas propuestas fueron debatidas en 1988 y presentadas al Congreso de la transición en 1989⁸.

Así, las mujeres fueron el único sector social organizado que al inicio de la transición pudo plantear transformaciones legislativas debatidas participativamente y procesadas por equipos de buen nivel jurídico⁹. La Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), la Red de Mujeres Políticas y las mujeres campesinas de diversas organizaciones participaron activamente en el proceso.

Esa experiencia fue valiosa para presentar posteriormente propuestas a la Convención Nacional Constituyente (CNC) de 1992. Hubo cientos de ellas desde la sociedad paraguaya, pero quizá las más notables fueron justamente las de las mujeres y las de los pueblos indígenas. En el caso de las mujeres, las propuestas se debatieron en foros de mujeres para la Constituyente y se presentaron como una de las tantas iniciativas ciudadanas.

Únicamente 22 fueron las mujeres electas, de diferentes partidos y agrupaciones ciudadanas, que formaron parte de la CNC, lo que significa solo el 11% del total de 198 convencionales constituyentes. Sin embargo, ellas tuvieron logros mucho mayores de lo que se puede presumir con un porcentaje

6 Honorable Cámara de Senadores, *Diario de sesiones*, 23 de octubre de 1986, 19.

7 Recientemente había entrado en vigencia un nuevo Código Civil que mantenía e incluso ampliaba las discriminaciones a las mujeres en el Código de Vélez Sarsfield, que entró en vigencia en el Paraguay un año después de haber sido adoptado en la Argentina, en la posguerra de la Triple Alianza contra el Paraguay.

8 Ver «Mujeres en el año del cambio», *Anuario Mujer 1989*, CDE, s/f.

9 La redactora fue Mercedes Sandoval de Hempel, en base a lo decidido en los Encuentros Nacionales de mujeres. Ella tuvo el apoyo de un equipo de juristas feministas.

tan bajo. La clave fue no solamente contar con las propuestas debatidas y formuladas socialmente, sino también la formación de una interbancada de mujeres, en la que las convencionales constituyentes estudiaron lo presentado por el Foro de Mujeres para la Constituyente, llegaron a acuerdos e influyeron en sus respectivas bancadas para apoyar las propuestas. Adicionalmente, una organización no gubernamental (ONG), el SEFEM, asesoró a las convencionales sobre los temas en debate en la Constituyente y a los convencionales sobre temas que hacen a la igualdad y no discriminación de las mujeres.¹⁰

El resultado recorre toda la parte dogmática de la Constitución y son numerosos artículos que una y otra vez reiteran la igualdad de derechos de hombres y mujeres. De especial importancia son el artículo 46, según el cual «todas la personas son iguales en dignidad y derechos», pero, además, que «No se admiten discriminaciones». Ello es fundamental para una sociedad democrática. También establece que el Estado debe remover los obstáculos para la igualdad e impedir los factores discriminatorios. Incluso, dispone que «Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios». Lo que significa que la Constitución paraguaya abre las puertas a las acciones afirmativas, también llamadas medidas de acción positiva, o en términos del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, son «medidas temporales para acelerar la igualdad de facto», como son, por ejemplo, las cuotas mínimas de candidaturas para el sector menos representado.

La Constitución del año 1992 va más allá aún, ya establece claramente la igualdad de derechos entre «el hombre y la mujer» en todos los ámbitos, pero igualmente determina la obligación del Estado de promover las condiciones y crear «mecanismos adecuados» para que la igualdad sea «real y efectiva».

A partir de ahí se transformaron las leyes civiles, penales, laborales discriminatorias y se inició un cambio de mentalidades sobre los roles de género. Un indicador positivo es que actualmente resulta impresentable un gobierno que no designe a ninguna ministra. Pero es bueno recordar que la primera mujer ministra de la historia del Paraguay, Cynthia Prieto, fue nombrada ministra de Salud en noviembre de 1989, en el primer gobierno después del derrocamiento de la dictadura de Alfredo Stroessner.

10 Ver «Cosecha 92. Antiguos sueños y nuevos retos», *Anuario Mujer* 1992, CDE, 1994.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

Fabián Salvioli vinculó derechos humanos con democracia¹¹. Él nos hace tomar conciencia de que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 no se menciona a la democracia; aunque el nexo hoy es evidente, fue reconocida recién en la última década del siglo XX.

Concretamente, Salvioli se refiere a la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos realizada en 1993. En la Declaración de Viena se reconocen cuestiones de gran relevancia, como que los derechos humanos de las mujeres son parte de los derechos humanos en general. Pero Salvioli destaca también que la democracia es el sistema en el cual se pueden realizar efectivamente los derechos humanos¹². Es más, el autor afirma que los países democráticos deben desarrollar políticas públicas para dar cumplimiento al derecho internacional de los derechos humanos que se han comprometido a adoptar.

Al igual que el Paraguay, la mayoría de los países que también firmaron la Declaración Universal no eran Estados democráticos y posiblemente no la hubiesen aprobado si hubiese sido incluida como un elemento fundamental para el cumplimiento de los derechos inherentes a la persona humana. Sin embargo, en 1993, cuatro años después de la apertura política en el Paraguay y de la caída del Muro de Berlín, esa inclusión resultaba imprescindible¹³.

Las feministas paraguayas, defensoras de derechos humanos, como Cladem Paraguay, la CMP y otras aprendieron a dar seguimiento a los informes oficiales del Paraguay, elaboraron informes sombra y(o) alternativos para el Comité CEDAW que da seguimiento a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujeres, participaron en las sesiones del Comité en las que se trató sobre Paraguay e, incluso, hicieron una campaña para que una feminista paraguaya pase a ser parte del CEDAW entre 2011 y 2014.

DEMOCRACIA EN EL PARAGUAY

El espíritu del tiempo (*Zeitgeist*) entre la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner el 3 de febrero de 1989 y la destitución de Fernando Lugo el 22 de junio de 2012 fue de construir democracia. Hubo enormes problemas como malos gobiernos, magnicidio del vicepresidente Luis María Argaña

11 Fabián Salvioli, *Democracia y derechos humanos* (Asunción: CDE/PRIGEP-FLACSO Argentina, 2023) (en fase de edición).

12 La democracia moderna es un sistema político en el cual personas de diferentes ideas, orígenes, territorios, sexos, posición socioeconómica, etnias, religiones, que conviven en un país, deciden sus normas y se rigen por ellas, eligen a sus gobiernos que deben desarrollar políticas públicas y realizan críticas. Hasta ahora es el sistema vigente en tres continentes—América, Europa y Oceanía—y parcialmente en África y Asia.

13 Es importante recordar que, en el año 1990, por primera vez en la historia, desde Canadá hasta Tierra del Fuego, hubo democracia. El que se sumó ese año fue Chile y es simbólicamente relevante recordar, que ahora, en el 2023, se cumplen 50 años del golpe militar Pinochet y sus cómplices.

e intentos de golpe de Estado incluso, pero cada crisis se resolvió con más democracia en ese tiempo. A partir de la destitución de Lugo, la democracia ha ido decayendo, creció el crimen organizado y han ido aumentando los ataques a la igualdad, la no discriminación a las mujeres y a la perspectiva de género.

Sin embargo, en todos los casos hubo posibilidades de que el pueblo soberano decida en elecciones competitivas, con la participación de organizaciones políticas que representan opciones distintas, es decir, plurales. Ese pluralismo¹⁴ ha sido tanto ideológico, como también territorial, ya que se elige tanto al ejecutivo como al legislativo municipal, departamental y nacional.

A ello debe sumarse la tercera diferencia que hace parte del sistema democrático paraguayo y es la diferencia sexual, entre hombres y mujeres. El Paraguay fue el último país del continente americano en reconocer el derecho a elegir y ser electas de las mujeres en 1961¹⁵. Del año 1996 hasta ahora, legislativamente no se ha podido superar como acción afirmativa la cuota del 20%¹⁶ obligatoria en las internas partidarias, a pesar de que hubo diferentes propuestas para elevarla. Incluso el Congreso Nacional ha desestimado una propuesta de paridad presentada por senadoras y senadores de diversos partidos políticos.

El resultado ha sido que el Paraguay ha estado en penúltimo lugar entre los países de la región en lo que hace a la representación de mujeres en las Américas y ocupaba el lugar 124 entre 191 rangos de países¹⁷. Sin embargo, eso cambió en las pasadas elecciones del 30 de abril de 2023. Con el voto preferencial¹⁸, la representación femenina subió del 18,8% a 22,5% en la Cámara de Diputados y del 13,3% a 24,4% en la Cámara de Senadores. Actualmente ocupa el lugar 103 en la lista de la Unión Interparlamentaria¹⁹.

Esto indica que se cuenta con una representación mayor de lo que pretende favorecer una medida que quedó fuera de tiempo. Es más, actualmente son 4 mujeres, de diferentes partidos políticos, quienes lideran a la oposición y 2

14 El pluralismo, junto con la soberanía popular, la vigencia de libertades públicas, las elecciones competitivas, el Estado de derecho y la división de poderes del Estado son los elementos constitutivos de la democracia actual.

15 En una publicación del CDE se recoge el listado de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) sobre el Año de consagración del derecho al voto de las mujeres publicado en 1995. Después de Paraguay, solamente se sumaron dos Estados del Caribe inglés, Bahamas y Belice. Line Bareiro, con la colaboración de Carmen Echauri, *Las recién llegadas. Mujer y participación política* (Asunción: CDE, 1998), <https://www.cde.org.py/publicacion/las-recien-llegadas-mujer-y-participacion-politica/>

16 La Ley N.º 834/1996 «Código Electoral» incorporó una cuota del 20% de mujeres en las listas primarias (artículo 32, inciso r).

17 IPU Parline, <https://data.ipu.org/women-ranking?month=3&year=2023>

18 Son pocos los casos en los que el voto preferencial ha hecho avanzar la igualdad entre hombres y mujeres, pero, por ejemplo, en el caso de El Salvador había aumentado en la primera utilización de la preferencia y volvió a bajar en elecciones posteriores.

19 IPU Parline, <https://data.ipu.org/women-ranking?month=3&year=2023> y <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2023>

mujeres coloradas quienes también toman la palabra y argumentan para impedir que continúe y se profundice el retroceso en las políticas públicas con perspectiva de género. Un antecedente político dinamizador de propuestas feministas en la política fue la del movimiento Kuña Pyrenda. Presentó candidaturas a la Presidencia de la República y a todos los demás cargos legislativos y ejecutivos que competían en las elecciones generales del año 2013. Fue la primera vez que el discurso y las propuestas feministas fueron escuchados en los más diversos debates en el periodo electoral. No ganó ningún cargo electivo, pero mujeres y hombres de diferentes agrupaciones políticas debieron ponerse al día para mostrarse incluyentes y partidarios(as) de la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, y contra la violencia hacia las mujeres.

Es muy interesante también que, junto con un hombre de su mismo partido, es una mujer quien con mayor insistencia ataca a los derechos y propuestas de igualdad de las mujeres, incluyendo las acciones en contra de la violencia hacia mujeres y niñas en la familia, en las calles, en el sistema educativo y, por supuesto, a la perspectiva de género.

Se debe recordar que la democracia paraguaya es joven. Hubo elecciones competitivas para un cargo ejecutivo en el Paraguay por primera vez en su historia en el año 1991. Fueron las elecciones municipales de aquel 26 de mayo las que pintaron de colores el mapa político del país, pues pasó a ser variopinto políticamente hablando y ya no solo del partido gobernante. El Congreso de la transición había sancionado la Ley N.º 1/1990, la primera norma electoral que regulaba elecciones democráticas competitivas en el Paraguay. Esta ley incluía además el balotaje, es decir, en el caso de que ninguno de los candidatos(as) a la Presidencia de la República haya obtenido la mayoría requerida, debía haber segunda vuelta electoral entre los(as) dos candidatos(as) más votados(as).

En las elecciones de convencionales constituyentes, la ANR obtuvo un 55% de los escaños. Eso no significó que se tuviese una ley fundamental no democrática. Como señaló el comunicado de Decidamos aquel 20 de junio, esta es la primera Constitución democrática de la historia del Paraguay «por su origen, por su procedimiento y por su resultado»²⁰. No obstante, uno de los puntos que los y las convencionales colorados(as) comprendieron que debían asegurarse para no perder rápidamente el poder político fue con el artículo 230 de la Constitución, que dispone que tanto el presidente de la República como el vicepresidente serán elegidos por simple mayoría de votos. De esa manera, espantaron la posibilidad de perder el gobierno en una segunda vuelta electoral o balotaje.

20 Comunicado de Decidamos, campaña por la expresión ciudadana, el 20 de junio de 1992.

LA INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD

Un aspecto importante ha sido la inserción de mecanismos de igualdad en los diferentes niveles de gobierno. La democratización del Paraguay coincidió con importantes iniciativas internacionales, principalmente de las Naciones Unidas, para avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres.

Así se creó la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República durante el primer gobierno electo en elecciones competitivas, el de Juan Carlos Wasmosy. Aunque este tenía la sombra de un fraude en las internas de la ANR, ganó las elecciones de 1993. Fue el primer gobierno de dos cabezas²¹ en el Paraguay: Wasmosy fue la cabeza institucional y el general Lino César Oviedo, militar en servicio activo, fue la cabeza fáctica, del poder de las armas. Luego de tres años se rompió la armonía bicéfala, estalló un grave conflicto, que terminó con el pase a retiro del general Oviedo.

El modelo planteado para el mecanismo nacional de igualdad de las mujeres y niñas fue la una institución dependiente de la Presidencia de la República, con capacidad de trabajar con las diferentes instancias del Estado, de manera tal que las políticas públicas tuviesen enfoque de género. Es decir, que se contemplasen, tanto en el diagnóstico como en las acciones, medidas que atendiesen los problemas específicos de las mujeres, pero las acciones las realizarían las diversas instituciones públicas en el ámbito de su competencia, en coordinación con la Secretaría de la Mujer. Esta pasó posteriormente a convertirse en Ministerio de la Mujer. También se crearon secretarías de la mujer (con diferentes denominaciones) en municipalidades, gobernaciones y diferentes ministerios.

La cooperación y la inserción internacionales fueron de gran importancia para el desarrollo de políticas públicas de igualdad, cuyos inicios coincidieron con el proceso hacia la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing (China) en el año 1995. Si bien en dictadura los gobiernos paraguayos habían participado en las conferencias de México en 1975, de Copenhague en 1980 y de Nairobi en 1985, los efectos internos habían sido prácticamente nulos en lo que a iniciativas estatales en el Paraguay se refiere. Sin embargo, ya fueron una importante plataforma para las ONG de mujeres.

Apenas creada la Secretaría de la Mujer ya se vio inmersa en la preparación de la conferencia regional realizada en Mar del Plata (Argentina), previa a la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995. En paralelo, las ONG feministas tuvieron una coordinación regional y

21 El segundo gobierno bicéfalo fue el único que había logrado más del 50% de los votos para la presidencia. Cubas debió renunciar luego de solo 7 meses porque el asesinato de Luis María Argaña fue un límite ético para el Paraguay. Presentó su renuncia después de haber dado escape a otro país al general en situación de retiro, Lino Oviedo, la otra cabeza del gobierno. Actualmente, el Paraguay está viviendo su tercer gobierno bicéfalo con Santiago Peña-Horacio Cartes.

desarrollaron debates en diferentes instancias y abarcando un amplio abanico de problemas que precisaban respuestas de las políticas públicas. Algunas feministas de organizaciones no gubernamentales fueron invitadas a integrar la delegación oficial en Mar del Plata y Beijing. A la conferencia de Beijing siguieron exámenes quinquenales liderados por instancias regionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y UNIFEM, primero, más tarde ONU Mujeres. La colaboración entre las organizaciones feministas, el movimiento amplio de mujeres y la institucionalidad pública para la igualdad de las mujeres fue discontinua en los años transcurridos. Con algunos gobiernos fue muy activa y en otros casos prácticamente nula.

El Paraguay desarrolló su Primer Plan de Igualdad de las Mujeres en 1997 y después tres planes más. La idea es la de transversalizar en las instituciones y políticas públicas la perspectiva de igualdad de género. Eso significa abordar el combate a la pobreza atendiendo también a la inclusión de las mujeres campesinas y pobres urbanas, así como el acceso a la educación y la capacitación, a la salud, a su inserción económica, al ejercicio del poder público y la adopción de decisiones, al medio ambiente y los derechos humanos de las mujeres de diferentes edades, incluyendo especialmente a las niñas. Actualmente está ya en evaluación el IV Plan Nacional de Igualdad²², cuyo objetivo principal es «Allanar obstáculos para la igualdad sustantiva». Tiene cinco objetivos específicos. El primero es «Eliminar toda discriminación legal hacia las mujeres». Esa es una aspiración para el año 2030, pero es un inmenso trabajo que hubiese sido factible si hubiera habido un acuerdo político para lograrlo, pero no fue así²³. En cierta manera se planifica con una racionalidad que no tiene la institucionalidad pública del país. Es muy difícil dar continuidad a políticas públicas transformadoras de un gobierno a otro e incluso con simples cambios de titular de la institución rectora de las políticas públicas de igualdad.

Los resultados fueron disímiles en las diferentes instancias estatales y políticas públicas de igualdad. Pero es relevante que no haya sido solamente desde el Poder Ejecutivo que se enfrentaron las desigualdades y discriminaciones contra las mujeres, sino que también en ambas Cámaras del Congreso y en el Poder Judicial se han creado mecanismos de igualdad de las mujeres. Así también se encuentran instancias en algunas municipalidades y gobernaciones, aunque no siempre cuentan con recursos humanos y económicos para cumplir con lo decidido y desarrollar las necesarias políticas públicas. Es más, Kuña Róga, ONG feminista de Itapúa, realiza un importante trabajo junto a instancias oficiales, organizaciones feministas de diferentes partes

22 El texto del IV Plan se puede bajar de https://oig.cepal.org/sites/default/files/paraguay_2018-2024_plan_de_igualdad.pdf

23 El IV Plan Nacional de Igualdad se desarrolló durante el gobierno de Horacio Cartes, siendo ministra Ana Baiardi. Sin embargo, la mayor parte de las acciones debían llevarse a cabo en el siguiente gobierno. El decreto de puesta en marcha del IV Plan fue del gobierno de Mario Abdo Benítez. Las políticas planteadas no tuvieron el seguimiento necesario y es posible que no se llegue a cumplir ninguna de las importantes metas planteadas.

del país y la ONU en cinco departamentos del sur del país, presentando y debatiendo el IV Plan Nacional de Igualdad.

Pero también otras instituciones de alto nivel han apostado a políticas que promueven la igualdad. Así, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) —que desde su creación tuvo solamente una mujer, María Elena Wapenka, como integrante de su máxima instancia— desarrolló una iniciativa que le dio prestigio a la institución. Se trata de la Escuela de Formación de Mujeres Líderes (EFML), en cambio, los resultados de las dos últimas elecciones fueron cuestionados. En 2018 las manifestaciones sobre un supuesto fraude electoral duraron solamente unos días, pero las protestas del año 2023 —lideradas principalmente por Cruzada Nacional, convertido en la tercera fuerza política en estas elecciones— se mantuvieron por semanas frente al TSJE. Aun cuando muchos de los reclamos fueron sin base jurídica ni fáctica sólida (fuera de Concepción), se creó una idea extendida de que las máquinas de votación pueden generar un fraude. Lamentablemente, las agrupaciones políticas no hicieron la debida auditoría o lo hicieron sin el rigor debido y recién después de perder plantearon incluso recursos no contemplados en la legislación paraguaya. La única auditoría seria fue la realizada por CAPEL, que consideró que las máquinas de votación eran confiables²⁴. Sin embargo, el TSJE debería replantearse muchos de sus procedimientos, incluyendo aclarar el incendio de unas 8.000 máquinas de votación en el año 2022 en el que hubo un muerto, sin que haya habido explicación suficiente hasta hoy; así como haberse negado a reconocer la observación electoral nacional de las elecciones.

Sorprendentemente, el gobierno de Santiago Peña designó a un equipo de excelencia al frente del Ministerio de la Mujer. Aunque ese ministerio esté disminuido, se está recuperando. La actual ministra dirigió la EFML y las dos viceministras tienen una amplia trayectoria en la propuesta y defensa de políticas de igualdad. Por ejemplo, una de ellas, Sonia Brucke, fue clave para los primeros planes de igualdad y posteriormente desarrolló un gran trabajo en la Comisión de Equidad y Género del Senado.

VIOLENCIA ¡NO!

En plena dictadura ya había grupos feministas trabajando contra la violencia hacia las mujeres, como por ejemplo el Colectivo 25 de Noviembre. En el proceso democrático, primero se logró aprobar la Ley N.º 1600/2000 «Contra la violencia doméstica»²⁵ y luego la Ley N.º 5777/2016 «De protección integral

24 «Máquinas de votación son invulnerables, dice Capel», *ABC Color*, 10 de mayo de 2023, acceso el 24 de noviembre de 2023, <https://www.abc.com.py/politica/2023/05/10/maquinas-son-invulnerables-dice-capel/>

25 Ley N.º 1600/2000, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, <https://www.bacn.gov.py/archivos/1689/20130910084055.pdf>

a las mujeres contra toda forma de violencia»²⁶. En ambos casos hubo un esfuerzo conjunto de las instituciones públicas y del movimiento de mujeres y feminista para que tenga efecto positivo.

Quizá el mayor efecto sea el involucramiento efectivo del Poder Judicial, así como de organismos extrapoderes en la lucha contra la violencia de género. En ese sentido, ha jugado un rol fundamental la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, al igual que el Ministerio de la Defensa Pública y el Ministerio Público (conocido como Fiscalía General del Estado).

Pero el gran logro ha sido deslegitimar la violencia contra las mujeres, principalmente la física y sexual. En un país que históricamente ha justificado el «crimen pasional» y lo que hoy conocemos como feminicidio. En esto, no solo fue la voz de feministas, de personas cercanas a las víctimas o de instituciones públicas que proveen datos, sino que gracias a las y los periodistas se logró una sensibilización social al respecto. En este punto me atrevo a incluir una anécdota personal. Un amigo muy cercano, politólogo también, me llamó un día alarmado por el crecimiento del feminicidio. En realidad, lo que pasa en el país es que ahora se ven el feminicidio, la violencia machista y el abuso sexual en la familia, hechos que antes o se justificaban o permanecían ocultos.

Existen corrientes regionales muy fuertes, como la de «Con mis hijos no te metas», que desarrollan campañas para desactivar la educación sexual en el sistema educativo y en la sociedad. En un país que tiene altas cifras de abuso sexual infantil y adolescente en las familias es imprescindible que el Estado encuentre formas de combatir crímenes tan graves²⁷. La Constitución establece que nuestro país es un Estado no confesional. ¿Por qué ceder entonces a las presiones de grupos fundamentalistas religiosos?

MUJERES INDÍGENAS Y CAMPESINAS

Un punto alto de las luchas a favor de la igualdad, la no discriminación y la no violencia contra las mujeres es de una multiplicidad de organizaciones de mujeres campesinas y de mujeres indígenas, por ejemplo, la Coordinadora de Mujeres Rurales e Indígenas (Conamuri). Pero en realidad existe un verdadero tejido valiente de mujeres de todo el país que ya desde los tiempos dictatoriales comenzaron a organizarse.

En estos casos, el aporte de la institucionalidad pública es fundamental, concretamente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que promovió la Ley

26 Ley N.º 5777/2016, CEPAL, https://oig.cepal.org/sites/default/files/2016_pry_ley_5777.pdf

27 Campaña peruana, https://www.facebook.com/ConMisHijosNoTeMetasOficial/?locale=es_LA

N.º 5446/2015 «Políticas Públicas para Mujeres Rurales»²⁸ y contribuye a su cumplimiento.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO, IMPRESINDIBLE PARA UNA DEMOCRACIA PARITARIA

El artículo 1 de la Constitución paraguaya de 1992 define al Paraguay como Estado social de derecho que adopta a la democracia representativa, participativa y pluralista como forma de gobierno. El reconocimiento de la dignidad humana es el fundamento de la adopción de este sistema político²⁹.

Sin embargo, este es posiblemente el punto más débil del proceso democrático paraguayo. Es un Estado que no cumple sus propias normas y es capaz de desenvolver procesos que van en contra hasta de la propia Constitución paraguaya. Un Estado de derecho se debe regir por las normas vigentes, siguiendo lo dispuesto en el artículo constitucional 117 sobre el orden de prelación de las leyes, y no por los intereses y antojos de los poderosos. La mayor debilidad, lamentablemente, es la del Poder Judicial y las mayores injusticias son contra la población más pobre y las comunidades indígenas.

Pero, es más, el Comité CEDAW considera que hubo regresión en derechos humanos en el Paraguay, por la decisión vigente hasta hoy del exministro de educación, Enrique Riera. Lo expresó en los siguientes términos en el marco de sus recomendaciones en el año 2017³⁰:

D. Principales esferas de preocupación y recomendaciones

Regresión en la promoción de la igualdad de género

8. El Comité está preocupado por los movimientos antigénero que tratan de excluir las referencias a las cuestiones de género del discurso político, educativo y social en el Estado parte. También le preocupa la prohibición impuesta por el Ministerio de Educación y Ciencias contra la difusión y el uso de material educativo que haga referencia a «la teoría de género» o la «ideología de género», con arreglo a la resolución núm. 29664 del Ministerio, y la ausencia total del término «género» en la Ley sobre la

28 Ley N.º 5446/2015, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, <https://www.bacn.gov.py/archivos/4435/20151215144615.pdf>

29 Expresa la Constitución que «La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establece en esta Constitución y las leyes», y que «La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana».

30 CEDAW, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay* (CEDAW/C/PRY/CO/7, 22 de noviembre de 2017), <https://www.ohchr.org/es/documents/concluding-observations/concluding-observations-seventh-periodic-report-paraguay-o>

protección integral de las mujeres contra toda forma de violencia. También preocupa al Comité el proyecto de ley sobre la protección de la familia, que incluye propuestas que podrían conducir a un retroceso, reforzando las actitudes estereotipadas acerca de las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia. Otro motivo de preocupación es la propuesta de crear un Ministerio de la Familia, que podría obstaculizar el mandato del Ministerio de la Mujer y los recursos que se le asignan. El Comité considera que el Estado parte se enfrenta a una respuesta negativa con respecto a los derechos de la mujer en la legislación y en la vida política y cotidiana que puede socavar los logros alcanzados durante los últimos años en la promoción de la igualdad de género.

9. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Adopte medidas para combatir los ataques contra la igualdad de género en el discurso público y derogue la resolución núm. 29664 del Ministerio de Educación y Ciencias;
- b) Amplíe la creación de capacidad en materia de igualdad de género para los funcionarios gubernamentales, los parlamentarios, los dirigentes de los partidos políticos y de los movimientos religiosos y los agentes de los medios de comunicación públicos y privados;
- c) Garantice que tengan lugar las consultas y la colaboración necesarias con una amplia base de representantes de la sociedad civil a la hora de formular leyes, políticas y programas con respecto a la eliminación de la discriminación por razón de género y la promoción de la igualdad de género.

Las mayores dificultades han sido para avanzar en los derechos sexuales y los derechos reproductivos, así como en lo referente a políticas de cuidado, que constituyen deudas del Estado paraguayo. Además, se debe resaltar que no se reguló el principio de no discriminación del artículo 46 de la Constitución, aunque no hay impedimento alguno para presentar demandas invocando el artículo constitucional. No obstante, a pesar de los obstáculos se pudo avanzar en algunos campos en los que existen resistencias.

EL DETERIORO DE LA DEMOCRACIA EN LA REGIÓN

No solo en Paraguay se ha deteriorado la democracia y crecido el crimen organizado. Aquella visión maravillosa de democracia en toda la región entre 1990 y 2009 comenzó a resquebrajarse con el golpe contra Zelaya en Honduras. Posteriormente, fue la destitución de Lugo en 2012, de Dilma Roussef con un juicio que cumplió las formas, pero no con la democracia en el año

2016. La lista de deterioro democrático incluye a Guatemala, con el Pacto de Corruptos; a Honduras, pese a que actualmente tiene una presidenta electa legítimamente; a El Salvador en permanente estado de excepción; a Nicaragua y Venezuela, con la conculcación de todos los elementos de una democracia representativa y pluralista; a Perú, con tres expresidentes encarcelados y un cuarto suicidado, además con el asesinato reconocido de 48 manifestantes por la democracia; y a Ecuador, país en el que se asesinó públicamente a un candidato a la presidencia. A eso debe sumarse el intento de migración de la población de esos países hacia los EE. UU. en donde encuentran la frontera cerrada, es la huida hacia donde no se les quiere y refleja una profunda crisis regional de la democracia y su capacidad de responder a las necesidades básicas de la población, entre las que incluyo a la seguridad ciudadana.

RETOS PARA UNA DEMOCRACIA PARITARIA

En el año 2016, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino)³¹ —incluida la delegación paraguaya— aprobó la propuesta de Democracia Paritaria. La presentación de la propuesta por ONU Mujeres expresa que se sitúa al sistema democrático en el centro de transformaciones, en las que la paridad y la igualdad sustantivas son ejes que vertebran la propuesta.

No se trata solamente de la muy necesaria igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres como dispone el artículo 48 de la Constitución paraguaya, sino también de atender prioritariamente la gran desigualdad social en la región más desigual del mundo. Ya tienen norma de paridad Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, México, Argentina y Perú. Además, Chile la aprobó solo para sus convocatorias para la elaboración de una nueva Constitución y Colombia se encuentra aún en la Corte Constitucional, luego de haber sido aprobada por su Poder Legislativo. Recién después de contar con dictamen positivo de esa instancia podrá ser sancionada y promulgada.

Ninguno puede considerarse aún como una democracia paritaria en términos de la Norma Marco, menos aún un país sin democracia como es el caso de Nicaragua. La paridad no basta, debe ser democrática y priorizar la igualdad social. El Paraguay puede impulsarla y así cumplirá con la declaración constitucional de que es un Estado democrático y social de derecho.

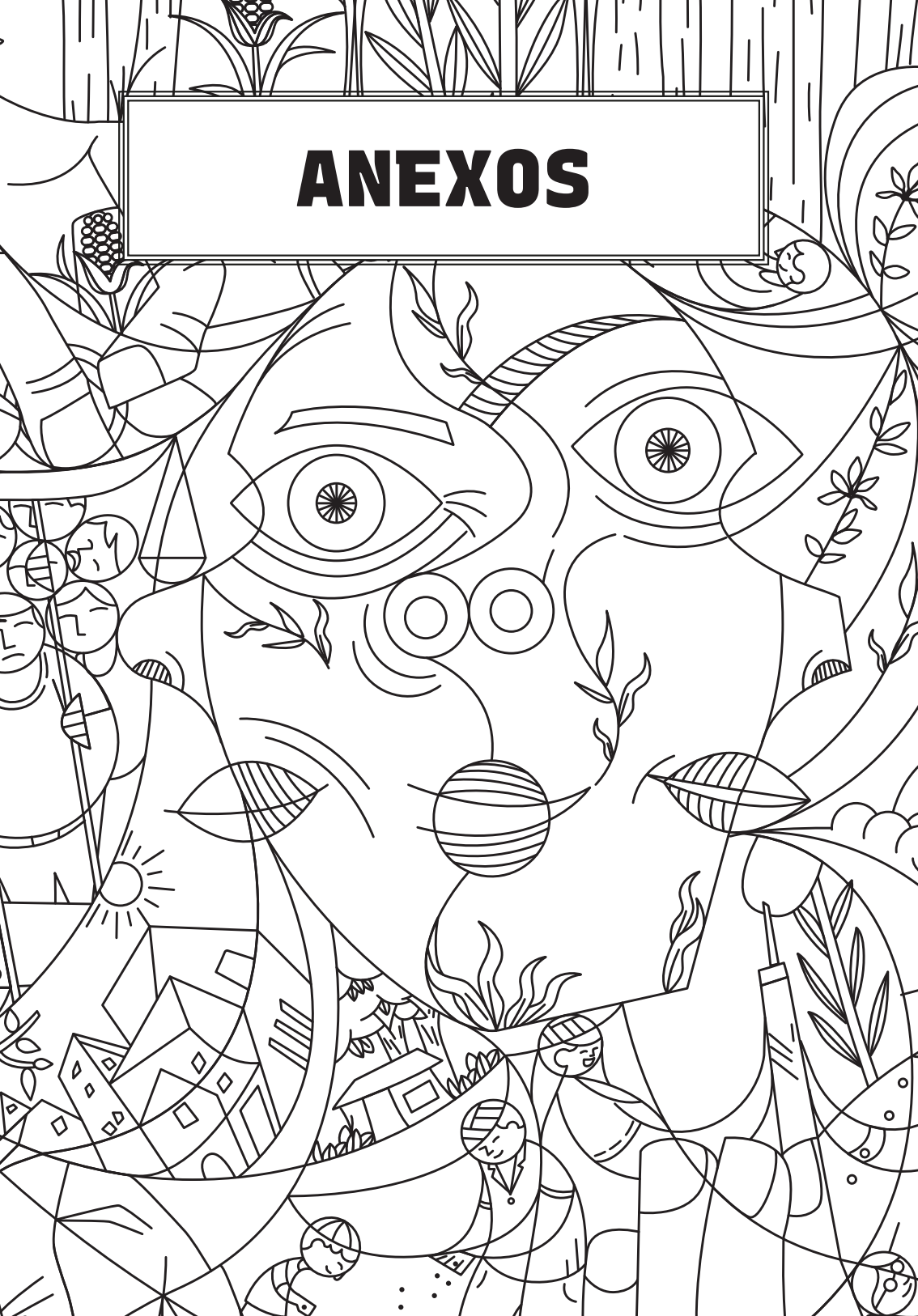
31 ONU, *Norma Marco para la Democracia Paritaria*, https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf

Líne Bareiro

Abogada y politóloga, feminista y defensora de derechos humanos. Fue investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg y profesora de posgrados en 8 universidades de la región y España. Diseñó políticas de igualdad y no discriminación en Costa Rica, Uruguay y Paraguay. Trabajó en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en ONU Mujeres regional e integró el Comité CEDAW ONU. Es cofundadora e investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE) y profesora de la maestría del PRIGEPP/FLACSO Argentina.

Contacto: linebareiro@gmail.com

ANEXOS



Pronunciamentos institucionales divulgados por la Codehupy durante el periodo del informe

ANEXO 1

FALLO JUDICIAL ATENTA CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

19 de noviembre del 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 busca restringir o desalentar las investigaciones sobre posibles situaciones de corrupción y por ende atenta 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 de Paraguay se expone nuevamente a sanciones internacionales por violaciones de derechos humanos.

Atendiendo 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 ONG´s que trabajan en VIH/SIDA

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

ANEXO 2

PRONUNCIAMIENTO

1 de diciembre del 2022

La Codehupy y sus organizaciones miembros lamentan profundamente la manipulación de la información, mentiras y uso proselitista de las mismas, que llevaron a la Cámara de Diputados a dar media sanción al proyecto de ley que busca derogar el convenio de Paraguay con la Unión Europea.

En uno de los países con mayor desigualdad, con altísimos niveles de pobreza y pobreza extrema, y con enormes deudas en educación, diputados y diputadas parecieran desconocer esta realidad cortando no sólo recursos, sino procesos de cooperación históricos con la Unión Europea que buscan disminuir la desigualdad, la pobreza y mejorar la calidad de la educación.

Llamamos a la reflexión a la Cámara Alta del Congreso y al Poder Ejecutivo para el análisis del mencionado proyecto, sobre todo con relación a los impactos que puede ocasionar, no sólo económicamente, romper acuerdos de cooperación sobre la base de mentiras, tergiversaciones y oportunismo político electoral.

Avanzar hacia la promoción y protección integral de los derechos humanos para todas las personas en condiciones de igualdad y no discriminación nos exige agotar los recursos necesarios y apoyarnos en los procesos de cooperación para lograr este objetivo. Las mentiras, tergiversaciones, violencias y el aislamiento internacional nunca serán los caminos para la construcción de un Estado social de Derecho.

Coordinación de turno: Red de ONG's que trabajan en VIH/Sida en Paraguay, Kuña Róga, Heñói.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

ANEXO 3

ESTADO INEFICIENTE EN LA PROTECCIÓN DE LAS MUJERES ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN PARAGUAY

3 de febrero del 2023

Apenas iniciado el año 2023, la sociedad es sacudida por alarmantes casos de feminicidios, que podrían haber sido evitados si las instituciones públicas mejorarán sus capacidades de coordinación, articulación interinstitucional e intersectorial, abordajes pertinentes, servicios sociales de calidad en los territorios y recursos públicos suficientes para la implementación del marco legal vigente.

Los datos oficiales indican que el año 2022 cerró con 36 mujeres víctimas de feminicidios, acumulando desde el año 2017 un total de 255 asesinatos de mujeres por razones de género en Paraguay. Las consecuencias son terribles, además de las muertes de las mujeres, 331 niñas, niños y adolescentes quedaron en situación de orfandad, víctimas directas de los hechos extremos de violencia, familias destruidas y comunidades conmocionadas.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) reveló, en una encuesta realizada en el 2021, que el 78,5 % de las mujeres mayores de 18 años sufrieron algún tipo de violencia, al menos una vez a lo largo de su vida, ya sea violencia psicológica (57,8 %), violencia física (25,7 %), violencia sexual (60,9 %) y violencia económica (25 %). Además, la violencia familiar fue el segundo hecho punible más denunciado ante el Ministerio Público, en el año 2022.

Estos problemas no parecen ser una prioridad para las autoridades nacionales y locales. No se han implementado adecuadamente los mecanismos existentes en la Ley 5777/16 para prevenir, atender y proteger a mujeres, adolescentes y niñas contra cualquier forma de violencia. Además, no se ha asignado un presupuesto suficiente para implementar políticas públicas con servicios sociales de calidad en las áreas con una mayor prevalencia de violencia basada en género.

La voluntad política debe ser demostrada a través de acciones concretas, como la asignación de recursos financieros para garantizar los derechos humanos. Sin embargo, el gobierno nacional actual ha reducido drásticamente el presupuesto del Ministerio de la Mujer, con un descenso del 42 % desde 2018 hasta 2023. Es decir, el presupuesto diario de dicha cartera es de solo 14 Gs. Para atender a la mitad de la población del país, compuesta por mujeres y niñas.

El Estado paraguayo abandona a su suerte a las mujeres de todas las edades y diversidades. Al reordenar sus prioridades, el Estado comunica a las mujeres que su seguridad, bienestar y sus vidas no son lo suficientemente importantes, y que lo «de gloriosas y guapas» queda solo para discursos carentes de contenido.

Las campañas de comunicación no son suficientes si no existe una correspondencia de servicios públicos que acompañen la alta demanda ante las situaciones de violencia de género que viven miles de mujeres, adolescentes y niñas en nuestro país. Además, esta situación debe ser abordada desde una perspectiva de seguridad ciudadana, de salud pública y de educación, con enfoque basado en derechos humanos e interseccionalidad, principios a los cuales el Estado está comprometido.

Desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), sus organizaciones integrantes y aliadas, exigimos una investigación exhaustiva de las responsabilidades políticas y públicas en estos feminicidios. Paraguay necesita contar de manera prioritaria con políticas públicas, agentes estatales responsables y con capacidad de respuestas pertinentes; y con presupuestos públicos, a nivel nacional y local, suficientes para hacer frente a esta grave violación de derechos humanos en el país.

Coordinación de turno: Red de ONGs que trabajan en VIH/Sida en Paraguay, Seija, Serpaj-Py.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

ANEXO 4

EL ASESINATO DE ALEX ÁLVAREZ CONSOLIDA UN ESCENARIO DE TERROR PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

16 de febrero del 2023

Desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y sus organizaciones miembros; el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), y la Sociedad de Comunicadores del Paraguay (SCP), lamentamos profundamente y repudiamos el asesinato del periodista Alexander Álvarez, de Radio Urunday FM, de la ciudad de Pedro Juan Caballero, ocurrido el día 14 de febrero del corriente año.

El asesinato de Alex Álvarez, consolida un escenario de terror para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el país. Álvarez es el segundo periodista asesinado en menos de 6 meses en la misma ciudad y se convirtió en el vigésimo primer comunicador asesinado desde 1991 hasta la fecha, de los cuales nueve periodistas fueron asesinados en Pedro Juan Caballero. Así también, se han registrado más de 600 casos de violencia contra comunicadores y medios de prensa.

Vemos con preocupación que a pesar de estas durísimas cifras, el Estado paraguayo no ha adoptado las medidas adecuadas para lograr una protección efectiva de las y los periodistas, garantizar el ejercicio libre del periodismo y proteger el derecho humano a la libertad de expresión.

Las regiones fronterizas de Paraguay son catalogadas por la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como zonas silenciadas donde el ejercicio del periodismo se encuentra en grave riesgo por la violencia del crimen organizado. Estos grupos han contado históricamente con la complicidad de las autoridades, quienes por acción u omisión han permitido la instalación de esta grave alteración.

En este sentido, traemos a colación la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en diciembre del año pasado, donde declara que el Estado paraguayo es responsable por el homicidio del periodista Santiago Leguizamón, y exige al Estado, como una de las garantías de no repetición, impulse la aprobación de un proyecto de ley sobre libertad de expresión, protección a periodistas, trabajadores de prensa y defensores de derechos humanos.

Recordamos que la libertad de expresión, especialmente en asuntos de interés público, es piedra angular de las sociedades democráticas. Sin ella, se debilita el sistema democrático, se quebrantan el pluralismo y la tolerancia, los mecanismos de control y la denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva, se crea un campo fértil para regímenes autoritarios.

Una vez más levantamos nuestras voces y exigimos al Estado paraguayo que realice una investigación exhaustiva e imparcial sobre el asesinato de Alexander Álvarez, que se esclarezca y se castigue, según la ley, al o los culpables de este terrible crimen y de todos los periodistas asesinados desde 1989, teniendo en cuenta que esclarecer estos hechos de violencia y atentados contra la vida de tantas personas es una deuda que el Estado sigue manteniendo y no ha hecho gran esfuerzo por saldarla.

Garantizar el derecho a la libertad de expresión, no es solo un asunto de relevancia pública, sino una cuestión de supervivencia del sistema democrático.

Coordinación de turno: Serpaj Py, Sociedad de Comunicadores del Paraguay (scp), y Seija.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

ANEXO 5

LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE PARAGUAY NECESITA PERSONAS PROBAS, IDÓNEAS Y RESPETUOSAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

20 de marzo del 2023

El Consejo de la Magistratura de Paraguay anunció que se conformarán las ternas para ocupar los cargos que se encuentran vacantes en la Corte Suprema de Justicia de Paraguay.

Desde la CDIA y Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) expresamos nuestra profunda preocupación debido a que entre las personas candidatas se encuentra nuevamente la señora María Elodia Almirón Pruje, una magistrada cuya conducta, en pos de lograr la adopción irregular de un niño, llevó en 2011 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a dictar medidas de protección, cautelares y provisionales, respectivamente, con el fin de proteger los derechos del niño y garantizar el vínculo con su familia biológica.

Asimismo, estos hechos hacen parte de un caso que se tramita ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para determinar la responsabilidad internacional del Estado de Paraguay por las afectaciones a la integridad, el derecho a la identidad y la protección de la familia, entre otros derechos vulnerados.

En este sentido, recordamos que en 2009, mientras se encontraba en ejercicio como magistrada, la candidata a la Corte Suprema de Justicia, interfirió en el proceso de mantenimiento del vínculo del niño L.M. con su familia, mediante una solicitud de guarda presentada de manera irregular y fuera de los plazos legales que impone el período para realizar la búsqueda de familiares biológicos. La familia del niño fue obligada a enfrentar múltiples procesos judiciales interpuestos por la magistrada en cuestión, para obstaculizar la reunificación familiar.

Aun cuando los familiares biológicos del niño fueron hallados y solicitaron su cuidado junto con la paralización de los procesos de guarda y adopción, el juzgado interviniente desconoció esta información e igualmente dispuso la guarda a favor de la magistrada. Cabe señalar que la referida magistrada, a pesar de conocer la existencia de la familia biológica del niño, no desistió de su pedido y continuó con sus acciones, incumpliendo con la

legislación y desconociendo el principio de protección especial e interés superior del niño.

El caso atravesó múltiples dilaciones y apelaciones hasta llegar a la Corte Suprema de Justicia de Paraguay. Durante casi 2 años, el niño estuvo impedido de desarrollar vínculos con su familia biológica, pese a que las condiciones para la reintegración familiar estaban dadas desde que tenía tan solo 3 meses de vida, conforme lo había informado el equipo técnico del Centro de Adopciones de Paraguay.

El niño L.M. recién pudo retomar el contacto y vínculo con su familia biológica en el año 2011, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ordenó al Estado de Paraguay la adopción, de forma inmediata, de las medidas que sean necesarias, adecuadas y efectivas para proteger sus derechos a la integridad personal, protección de la familia e identidad, permitiéndole luego de 2 años, mantener vínculos con su familia biológica.

Las medidas cautelares y provisionales otorgadas han sido por la CIDH y la Corte IDH, y el caso que hoy sigue en trámite ante la CIDH, evidencian cómo la administración de Justicia de Paraguay obró contrariamente a la ley y el derecho internacional, en favor de dicha magistrada.

En todos estos hechos, la magistrada, que actualmente es candidata a la Corte Suprema de Paraguay, fue actora principal y actuó con condescendencia de quienes operaban el sistema de justicia en el país en ese momento. Su influencia sigue vigente, ya que la misma en la actualidad es integrante del Tribunal de Apelaciones, desde hace 6 años, y fue re-confirmada en octubre del 2022 en dicho cargo.

Recordamos que, según la Constitución Nacional de Paraguay, todas las personas que integran la Corte Suprema de Justicia deben gozar de notoria honorabilidad, entre otros requisitos.

Por tal motivo, hacemos un llamado a reflexionar sobre los hechos ocurridos y descartar la candidatura en cuestión, pues, consideramos que la magistrada no es idónea para constituir la Corte Suprema de Justicia debido a que demostró una falta de respeto a las leyes, convenios internacionales, derechos humanos y los derechos de la niñez.

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA);
Coordinación de turno: Serpaj, Sociedad de Comunicadores del Paraguay (SCP), Seija y Dante Leguizamón, secretario ejecutivo.

ANEXO 6

LA COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY) RECHAZA EL POSIBLE JURAMENTO DE RAFAEL ESQUIVEL, ALIAS «MBURURÚ»

3 de mayo del 2023

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) expresa su más enérgico rechazo ante la posibilidad de que Rafael Esquivel, conocido como «Mbururú», sea juramentado como senador en el Congreso Nacional. Esquivel resultó electo en las recientes Elecciones Nacionales celebradas el domingo 30 de abril, a pesar de las graves acusaciones que pesan en su contra.

Nos preocupa profundamente que una persona que está siendo procesada por delitos tan serios como abuso sexual a niñas, violencia intrafamiliar, entre otros, pueda acceder al Congreso. Estas acusaciones son de extrema gravedad. Es fundamental que las autoridades y el sistema de justicia en Paraguay actúen de manera coherente y respeten los principios fundamentales de la democracia y los derechos humanos.

Instamos al Congreso de la Nación y a todas las autoridades correspondientes a que impidan la juramentación de Rafael Esquivel como senador. Permitir que una persona con un historial de violencia y abuso llegue al Congreso enviaría un mensaje alarmante y contradictorio a la sociedad paraguaya, y al mundo entero.

Es responsabilidad del Estado garantizar la protección y el bienestar de todos/as sus ciudadanos/as, especialmente de aquellos/as que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como los niños, niñas y adolescentes.

Desde la Codehupy reafirmamos nuestro compromiso de trabajar en defensa de los derechos humanos y seguiremos abogando por una sociedad justa, igualitaria y libre de violencia. Exhortamos a la ciudadanía a estar alerta y unida en la defensa de los derechos humanos que nos deben regir como sociedad.

Coordinación de turno: Serpaj-Py, Sociedad de Comunicadores del Paraguay (SCP), TEDIC.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

ANEXO 7

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO ES ASEGURAR EL DERECHO A LA PROTESTA Y LA TRANSPARENCIA DEL PROCESO DE ESCRUTINIO

7 de mayo del 2023

Desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) observamos con creciente preocupación la reacción del Estado paraguayo, sobre todo Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial y Tribunal de Justicia Electoral, frente a las denuncias y protestas sobre los resultados de las elecciones nacionales.

El ejercicio del derecho a la manifestación y protesta es legítimo y debe ser asegurado por las instituciones del Estado. Escuchar y atender los reclamos es el camino para encontrar los acuerdos.

En el marco de las manifestaciones desarrolladas por los supuestos fraudes en las elecciones se han registrado una serie de hechos de represiones y detenciones masivas por parte de la Policía Nacional y, en algunos casos, también por parte de militares. Varias de las personas aprehendidas han dado cuenta de la arbitrariedad y brutalidad de las fuerzas públicas antes, durante y posterior a las detenciones, hechos que podrían constituir torturas o malos tratos y que deben ser investigados por el Ministerio Público.

La Codehupy ha registrado históricamente situaciones similares de represión y criminalización de la protesta. En este sentido, el jueves 11 de mayo del corriente a las 18:30 h en el Centro Juan de Salazar se presenta el informe «ESTOY PARA EL MARZO», Protección de derechos humanos durante los estallidos sociales que aborda las reacciones del Estado frente a las grandes movilizaciones.

Las reacciones estatales, de la Policía Nacional como del Ministerio Público, han sido las mismas que las que se registran en el informe mencionado. La Policía Nacional ha reprimido sin criterios y sin respetar su normativa interna de uso legal de la fuerza. Se realizaron detenciones masivas sin determinar las conductas o responsabilidades de cada una de ellas, inclusive varias personas que manifestaron siquiera haber participado en las protestas. Entre las personas detenidas se verificaron adolescentes menores de 18 años, además de mujeres. En ambos casos se deben tomar las debidas diligencias para evitar especiales afectaciones a sus derechos.

El Ministerio Público, independientemente del cambio de su máxima autoridad, ha legitimado detenciones masivas, ha imputado sin el cumplimiento de los requerimientos legales mínimos y ha solicitado en casi todos los casos la medida más gravosa para la libertad, la prisión preventiva. La imputación es genérica e inconsistente; no delimita la conducta penalmente relevante en la que habrían incurrido las personas procesadas.

Por otro lado, la Unidad Especializada en investigación de Delitos contra los Derechos Humanos no ha iniciado una sola causa de oficio ante las graves imágenes y relatos de las personas detenidas. Las personas entrevistadas por la Codehupy manifestaron su voluntad para denunciar estos hechos pero también manifestaron temor a las represalias.

La información preliminar del Ministerio Público señala que son aproximadamente 120 personas las que han sido procesadas hasta la fecha. Sin embargo, las noticias dan cuenta de unas 200 detenciones aproximadamente.

Ante estas circunstancias, instamos a las autoridades nacionales a garantizar el derecho a la protesta, atender los reclamos de las y los manifestantes y desarrollar estrategias para abordar las inquietudes planteadas y garantizar la mayor transparencia posible sobre el sistema de votación y escrutinio vigente.

Asimismo, nos hacemos eco de la denuncia presentada por la Mesa de Seguridad de Periodistas del Paraguay con relación a las agresiones contra periodistas, y exigimos que se proteja especialmente a periodistas que están cubriendo las manifestaciones.

Al Ministerio Público exhortamos una revisión profunda de las actuaciones de las Unidades Fiscales en las causas relacionadas a las manifestaciones y la intervención de la Unidad Especializada en investigación de Delitos contra los Derechos Humanos.

Al Poder Judicial que ejerza su poder de control de las actuaciones estatales y de cumplimiento de garantías de las personas procesadas, asimismo evite dictar medidas cautelares de prisión preventiva asegurando el respeto de los derechos consagrados en la Constitución Nacional.

Coordinación de turno: Sindicato de Periodistas del Paraguay, Sociedad de Comunicadores del Paraguay y Asociación TEDIC.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

ANEXO 8

PROTEGER A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DESDE POLÍTICAS PÚBLICAS BASADAS EN EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS

2 de junio del 2023

Las organizaciones integrantes de la Codehupy expresamos nuestra solidaridad y acompañamiento a la familia de la profesora Sofía Rodríguez de Cristaldo, a sus seres queridos y a toda la comunidad educativa de la Escuela San Gervasio del Distrito de Independencia, afectada por el lamentable suceso.

Entendemos que este hecho, sumado a otros episodios de violencia en el ámbito escolar e infantojuvenil, debe ser un llamado de atención respecto a la realidad que atraviesa este sector de la sociedad, sobre todo en cómo esta se relaciona con sus niños, niñas y adolescentes.

Vemos con preocupación que en lugar de apuntar a una reflexión que conduzca a ofrecer salidas de fondo a esta realidad, actores estatales, principalmente, han apuntado como soluciones propuestas basadas en un enfoque punitivista, como los cateos en los colegios, mayor presencia policial o incluso la colocación de detectores de metales en los centros educativos. Sabemos que este tipo de políticas, en los países donde fueron aplicadas, solo han llevado a consolidar el miedo como herramienta de control y no han conseguido bajar los indicadores de violencia.

Por el contrario, hacemos votos para que el Estado, desde sus instituciones encargadas, impulse políticas que apunten a fortalecer la contención adecuada de la niñez y la adolescencia, con atención profesional en materia de salud mental, con políticas laborales y de cuidado que permitan a las familias tener tiempo de calidad con sus niños, niñas y adolescentes, y con políticas sociales complementarias que contribuyan a paliar la crisis social y económica que vive el país.

Al mismo tiempo, desde la sociedad en su conjunto somos responsables de educar desde el ejemplo, promoviendo valores que restauren el tejido social y construyan una sociedad humanista, solidaria y que sea capaz de proyectar un futuro promisorio a sus niños, niñas y adolescentes. Con una élite política descompuesta, dónde la impunidad y la narco política son moneda corriente, impone a niños, niñas y adolescentes un futuro en el que

no importan los valores, ni la educación, sino al contrario, se privilegia a quienes no los tienen.

Mientras se sostenga una práctica política de privilegios para unos pocos, violentando el Estado de Derecho, no se logrará encontrar una solución de fondo a problemática como la que se vivió con la muerte de la directora, por ello exhortamos a toda la ciudadanía a construir verdaderos espacios de diálogos respetando el disenso para construir alternativas para nuestra niñez y juventud.

Coordinación de turno: Sindicato de Periodistas del Paraguay, Sociedad de Comunicadores del Paraguay y Asociación TEDIC.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

ANEXO 9

11 AÑOS DESPUÉS: LAS DEUDAS CON LAS VÍCTIMAS DE LA MASACRE DE MARINA CUE, CURUGUATY, NO HAN SIDO ABORDADAS POR EL ESTADO.

15 de junio del 2023

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), a un año más del aniversario de la Masacre de Curuguaty, exige al Estado avanzar en la restitución total de las tierras malhabidas de Marina Cue a favor de las víctimas y familiares de la masacre.

Once años después, el Estado no ha recuperado las tierras malhabidas, ni ha investigado exhaustivamente la muerte de los campesinos durante la masacre ocurrida en junio de 2012, esa inacción estatal afecta de manera determinante a las víctimas y sus familiares que siguen clamando por justicia, verdad y tierra.

La masacre de Curuguaty ocurrió en un contexto de búsqueda de recuperación de tierras malhabidas para las familias campesinas sin tierras, sujetos verdaderos de la reforma agraria.

La reivindicación de los derechos de los campesinos y la investigación de la muerte de los campesinos el 15 de junio del 2012, es más que necesario a 11 años de ocurrido el hecho. La regularización de las tierras en cuestión es fundamental para avanzar en los procesos de reparación a las víctimas. Sin embargo, solo con la implementación de un 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 logrará reparar las violaciones de derechos humanos cometidas en dicha oportunidad.

Coordinación de turno: Asociación TEDIC, Tierraviva y Unidas en la Esperanza

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

ANEXO 10

PREOCUPACIÓN POR LA POSIBLE DESAPARICIÓN DEL MINISTERIO DE LA MUJER, EL MINISTERIO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN PARAGUAY Y SU IMPACTO EN LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS DERECHOS HUMANOS

14 de julio del 2023

Desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), nos unimos a la preocupación expresada por diversas organizaciones y agrupaciones de mujeres respecto a la posible desaparición del Ministerio de la Mujer, el Ministerio de la Niñez y la adolescencia y la Secretaría de la Juventud, y su reemplazo por un supuesto Ministerio de la Familia. Esta pérdida sería un retroceso significativo en los avances logrados en cuanto a los derechos de las mujeres, de la niñez y de la juventud, lo que a su vez podría afectar a la democracia del país.

Estas instituciones públicas deben desarrollar políticas públicas diferenciales hacia estos sectores.

El Ministerio de la Mujer tiene como objetivo principal abordar las desigualdades de género, prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, promover su participación política y económica, y garantizar el acceso a la educación, salud y otros derechos fundamentales. La existencia de este ministerio demuestra el compromiso del gobierno con la igualdad de género y la protección de los derechos de las mujeres.

El Ministerio de la Niñez tiene como misión «Garantizar el acceso a los derechos de NNA a través de políticas públicas de protección y promoción elaboradas por el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral».

La posible incorporación de estos ministerios a uno de la familia plantea preocupaciones sobre la dilución de los esfuerzos específicos para abordar las desigualdades y la discriminación que enfrentan las mujeres en la sociedad, y hacia los y las niñas en particular. Además, nos preocupa que esta implementación pueda ser utilizada como una herramienta para profundizar el discurso de odio hacia comunidades vulnerables, como las familias indígenas y la comunidad LGBTI. La negación de la diversidad de familias existentes en nuestro país y la exclusión de derechos humanos para todas las personas sin distinción alguna son aspectos alarmantes.

Por lo tanto, rechazamos profundamente la implementación de una institución que podría generar más desigualdades, aumentar el discurso de odio y promover la discriminación hacia las diversidades. Instamos a las autoridades a reflexionar sobre este tema y a tomar decisiones políticas basadas en principios de igualdad, sin estereotipos ni prejuicios.

Exigimos la promoción y protección de los derechos humanos de todas las personas, incluida la comunidad LGBTI, para construir una sociedad inclusiva y justa.

Coordinación de turno: Aireana, Unidas en la Esperanza y Tierraviva.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

ANEXO 11

DECLARACIÓN EN DEFENSA DE LOS DERECHOS Y LA INTEGRIDAD DE LA COMUNIDAD PAÑ TAVYTERÃ DEL AMAMBAY

9 de agosto del 2023

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), se suma a lo manifestado por la Asociación Paraguaya de Antropología, la Pastoral Indígena de la Arquidiócesis, el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia y la Conferencia de Religiosos/as del Paraguay, donde expresan su profunda preocupación y solidaridad ante los reiterados atropellos que sufren las comunidades del pueblo Pañ Tavyterã del Amambay.

Observamos, una vez más, el irrespeto y la violencia que se ha desencadenado sobre las comunidades, siendo el último acto de despojo y agresión perpetrado el 31 de julio en el territorio sagrado Tekoha Guasu Yvy Pyte, un espacio arraigado en la esencia de la cultura y la historia de estos pueblos, ubicado en el área de influencia del también sagrado Territorio Jasuka Venda.

Esta situación apremiante demanda la atención y acción de las instituciones gubernamentales y de la sociedad en su conjunto. Con una población de 64 familias, incluyendo a 250 niños y niñas aproximadamente, las víctimas de estos atropellos son numerosas y merecen una protección integral.

El Tekoha Guasu Yvy Pyte es uno de los pocos refugios remanentes en la región, donde las prácticas ancestrales y la preservación de los bosques autóctonos se mantienen vivas. Reconocemos el valor incalculable de estos espacios para la biodiversidad y el tejido cultural de la nación, y es por ello que solicitamos de manera urgente a las autoridades del Estado, especialmente al Ministerio Público, la Policía Nacional y el Instituto Nacional del Indígena (INDI), que tomen medidas enérgicas para garantizar que los pueblos indígenas gocen plenamente de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional y en numerosos instrumentos internacionales.

Instamos a las instituciones pertinentes a cumplir su deber de proteger y preservar los derechos y la integridad de la comunidad Pañ Tavyterã del Amambay y todas las comunidades indígenas de nuestro país, adoptando las acciones necesarias para poner fin a los continuos ataques que amenazan su seguridad y supervivencia.

Coordinación de turno: Aireana, Callescuola y Unidas en la Esperanza.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

ANEXO 12

COMUNICADO PÚBLICO: ESPACIO DE UNIDAD CAMPESINA E INDÍGENA

10 de agosto del 2023

Líderes y lideresas de organizaciones indígenas y campesinas de Paraguay, reunidas en Asunción el día 8 de agosto de 2023, analizamos el actual contexto sociopolítico, el cual encontramos como preocupante para el ejercicio de nuestros derechos colectivos y ante ello comunicamos a la sociedad en general y a las autoridades gubernamentales, lo siguiente:

1- Declaramos el firme compromiso y la determinación de defender las comunidades indígenas, los asentamientos campesinos y urbanos. Estamos alerta ante cualquier atropello para defendernos conjuntamente en los territorios y frenar los desalojos, con las más diversas formas de solidaridad. Así mismo asumimos la defensa de la democracia, las libertades fundamentales, los derechos humanos, la soberanía nacional, nuestros territorios. Remarcamos la importancia de la alianza con organizaciones de derechos humanos para la actuación por la vigencia del Estado Social de Derechos, en especial contamos con el apoyo de la Codehupy y las organizaciones que la integran.

2- Nos oponemos y repudiamos la intención de crear el Ministerio de la «Familia» promocionada con el discurso de odio, violencia y discriminación, y la desaparición de los Ministerios de la Mujer y de la Niñez, con lo cual se busca borrar importantes avances de derechos de estos sectores de la población que históricamente han sido vulnerados.

3- Seguiremos produciendo alimentos y cuidaremos el ambiente, recuperando saberes ancestrales y dando protagonismo a las mujeres y la juventud. Así también cuidaremos nuestra salud y lograremos resistir, para recuperar nuestra DIGNIDAD HUMANA, frente a la ofensiva de la derecha conservadora, latifundista, agroexportador, mafiosa y su gobierno servil y privatista, que busca debilitar el Estado Social de Derecho y criminalizar las luchas sociales.

4- Nos llamamos a movilizarnos el 12 de octubre de manera conjunta en reclamo del cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Líderes y lideresas 22 organizaciones indígenas y campesinas, tanto de carácter nacional como regionales: ANIVID, ONAL, FNC, Conamuri, CDMAC, OCN, Cultiva Paraguay, ACCAA, CCA, CLIBCH, OLT, MCP, CNEI, ODECI, KGA, MCP/MCNOG, CTCU, AMUCAP, Katupyry, ASAGRAPA, JOAJU, APAIGA.

ANEXO 13

LA CODEHUPY MANIFIESTA PREOCUPACIÓN POR LA DEROGACIÓN DEL CONVENIO DE FINANCIACIÓN ENTRE PARAGUAY Y LA UNIÓN EUROPEA

10 de agosto del 2023

Desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) expresamos nuestra preocupación ante la manera en que las y los parlamentarios están tomando decisiones basadas en campañas de desinformación dirigidas a la ciudadanía. Los argumentos utilizados para derogar una ley de gran relevancia para la nación, en este caso, Ley 6659/20, por el cual se aprueba el Convenio de Financiación firmado entre la República del Paraguay y la Unión Europea, no deben estar fundamentados en prejuicios.

Recordamos que la Constitución Nacional garantiza el derecho a la información y promueve un amplio debate ciudadano. Sin embargo, esta premisa se ve obstaculizada cuando algunas autoridades se apoyan en informaciones falsas y discursos de odio sobre los objetivos específicos de este proyecto.

En respuesta a la decisión tomada por la Cámara de Diputados el 9 de agosto, instamos a las autoridades a considerar las posibles consecuencias negativas a corto y mediano plazo de esta decisión. La Ley, que se pretende derogar, tiene como objetivo respaldar el Plan de Acción Educativa 2018-2023 del MEC, priorizando la mejora del acceso, la calidad y los resultados del aprendizaje, así como la formación docente y la educación técnica y profesional. Los fondos se destinan a kits escolares, alimentación, textos educativos e infraestructura.

Asimismo, recordamos a las y los parlamentarios que la derogación del Convenio de Financiación entre Paraguay y la Unión Europea puede afectar de manera significativa las relaciones de cooperación y solidaridad entre los países para el cumplimiento de los DDHH. Esta determinación debe ser ponderada con suma atención, tomando en cuenta tanto las repercusiones inmediatas como las posibles secuelas a largo plazo en las relaciones internacionales de Paraguay.

Por último, hacemos un llamado a toda la ciudadanía para mantenerse alerta y poder identificar las falsedades presentadas como verdades, que solo buscan menoscabar el bienestar común de todas las personas, particularmente en este contexto, el de los niños, niñas y adolescentes. En defensa de

los principios fundamentales de los derechos humanos, instamos a preservar la integridad y los valores que sostienen nuestra sociedad.

Coordinación de turno: Aireana, Callescuela y Unidas en la Esperanza.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

ANEXO 14

RECUPERACIÓN DE TIERRAS: ES MOMENTO QUE EL ESTADO PARAGUAYO AVANCE EN LOS PROCESOS DE RECUPERACIÓN DE TIERRAS MALHABIDAS

4 de octubre del 2023

Desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) observamos con preocupación las iniciativas legislativas que buscan expropiar tierras del Estado paraguayo sin un profundo control y verificación de la situación de las mismas.

Según el Informe de la Comisión de Verdad y Justicia, son 7.851.295 hectáreas el total de tierras malhabidas en Paraguay que fueron entregadas de manera irregular entre 1954 y 2003.

El conflicto por la tierra ha costado la vida de 115 dirigentes campesinos entre 1989 y 2013, mientras la recuperación de las tierras malhabidas y la reforma agraria siguen siendo utilizadas en los discursos políticos, pero no son implementadas efectivamente.

Los casos de las tierras del Ministerio de Defensa y de las tierras en Corateí son solo una muestra del manejo irregular para el acceso a la tierra y la búsqueda de seguir beneficiando a los amigos del poder.

Estas y todas las tierras malhabidas identificadas en el informe mencionado deben ser recuperadas por el Estado y ser puestas a disposición para una verdadera reforma agraria que priorice la producción nacional, agroecológica y respetuosa del ambiente y los derechos de las comunidades campesinas e indígenas.

Preocupa asimismo la asimetría en el tratamiento de los casos, que involucran a comunidades campesinas e indígenas, el Ministerio Público, la Policía Nacional y los Juzgados actúan con violencia y rapidez, se destruyen casas, huertas, cultivos e inclusive escuelas reconocidas por el Ministerio de Educación y Culto. Se han verificado muertes de personas en los violentos procedimientos, como en el reciente desalojo ocurrido en la Finca 66, barrio Che la Reina, de Ciudad del Este, o posteriormente al costado de la ruta donde se quedan desamparadas familias enteras.

Sin embargo, cuando los ocupantes provienen de otros estratos sociales, las acciones del Estado son cautelosas y respetuosas hacia los mismos.

En todos los casos, el Estado paraguayo tiene la obligación de agotar las instancias previas, verificar los derechos en conflicto, utilizar los mecanismos legales para eventuales desalojos y por sobre todo, precautelar los derechos y la integridad física de las personas. Inclusive ante la posibilidad de un desalojo judicial se deben brindar las salvaguardas exigidas internacionalmente: comunicación clara, planificación y coordinación para el evento, alternativas para la reubicación temporal y permanente, atención médica y atención a la niñez y adolescencia durante el evento, entre otras.

Ante estas circunstancias, instamos a las autoridades nacionales a avanzar seriamente en los procesos de recuperación de las tierras malhabidas, la realización de un proceso de catastro nacional de tierras en todo el país y la implementación efectiva de la reforma agraria.

Coordinación de turno: Aireana, Asociación Callescuela y Base-IS.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

ANEXO 15

AUSENCIA DEL ESTADO: TERRITORIO INVADIDO Y CONSTANTES ATAQUES A INTEGRANTES DE LAS COMUNIDADES PAÏ TAVYTERÃ

24 de octubre del 2023

Desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) manifestamos nuestra preocupación acerca de la situación de desprotección y vulnerabilidad que enfrentan las comunidades paï tavyterã en el Departamento de Amambay, y más específicamente, la comunidad indígena Yvypyte, que tuvo como consecuencia el asesinato del líder espiritual Arnaldo Britez en circunstancias adversas.

Líderes de dicha comunidad vienen denunciando al Ministerio Público desde diciembre de 2020 y con más fuerza durante todo el 2023, el amedrentamiento, las amenazas y la invasión a su territorio ancestral por parte de personas ajenas a la comunidad. En varias oportunidades han solicitado protección policial o militar que vele por la integridad física, la vida y el territorio de estas comunidades.

Preocupa la falta de acción de las autoridades ante las situaciones de violencia y ataques de manera reiterada, de grupos que van apropiándose de las tierras indígenas, como también de los recursos naturales que las mismas disponen, incluso con identificación de los supuestos autores de dichas acciones.

Las causas sobre «Invasión de Inmueble Ajeno» denunciadas por la comunidad no han avanzado. Sin embargo, en los casos que involucran a comunidades campesinas e indígenas, el Ministerio Público, la Policía Nacional y los Juzgados actúan con violencia y rapidez, se destruyen casas, huertas, cultivos e inclusive escuelas reconocidas por el Ministerio de Educación y Culto.

El asesinato de Arnaldo Britez ocurre en ese contexto de violencia y desprotección, del cual el Estado es responsable y por ello deben ser esclarecidas inmediatamente, escuchando a la comunidad y al pueblo paï tavyterã.

El Estado paraguayo tiene la obligación de proteger el territorio, la integridad física y la vida de los miembros de las comunidades paï tavyterã, ante cualquier tipo de agresión o ataque, expulsando a quienes se encuentran ocupando ilegalmente las tierras y territorio del pueblo paï.

Coordinación de turno: Asociación Callescuola, Base Investigaciones Sociales y Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

CODEHUPY

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay

Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de
Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Manduvirá 795 esquina Ayolas

Asunción - Paraguay

Cel.: (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

Cel.: (595 984) 123381

aireanaparaguay@gmail.com

www.aireana.org.py

Ary Ojeasojavo - Grupo de Estudios Ancestrales

Choferes del Chaco 252 entre

Juana de Lara y 15 de Agosto

Barrio Kennedy, Lambaré

Cel.: (595 971) 349990

aryojeasojavo@gmail.com

www.ary.org.py

Asociación Callescuola (Callescuola)

Doctor Sosa 436 entre Soldado

Ovelar y Teniente Rivarola

Fernando de la Mora - Paraguay

Tel.: (595 21) 507477 / 521069

callescuola.callescuola@gmail.com

Asociación Panambi

15 de Agosto 1434 esquina 2.ª Pytda.

Asunción - Paraguay

Cel.: (595 991) 676571/ (595 983) 177224

panambiasotrans@gmail.com

info@panambi.org.py

www.panambi.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

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Cerro Corá 1426 entre Pa'í 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 y 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
oficinacladempy@gmail.com
Facebook/ClademParaguay

Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)

Eligio Ayala 973 entre EE. UU. y Tacuary
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

Picuíba 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
Cel.: (595 981) 433555
rm@gestionlocal.org.py
www.gestionlocal.org.py

Grupo Sunu de Acción Intercultural

Celsa Speratti 3865 casi Radio Operadores del Chaco
Tel.: (595 21) 208641
Asunción - Paraguay
gruposunu@gmail.com
www.gruposunu.org.py

Heñói

Celsa Speratti 3865 casi Roberto Caniza
Asunción - Paraguay
Cel.: (595 986) 108273
henoi@henoi.org.py
www.henoi.org.py

Iniciativa Amotocodie

Yvyra Pytã 1151 casi Encarnación
Asunción - Paraguay
Cel.: (595 981) 157406
institucional@iniciativa-amotocodie.org
www.iniciativa-amotocodie.org

Kuña Róga

Calle Los Cedros y Las Canelas, barrio Quiteria 2
Encarnación - Paraguay
Cel.: (595 982) 611655
ongkunaroga@gmail.com
www.kunaroga.org

Mamá Cultiva Paraguay

Santos Mendoza 172 San Lorenzo
 Cel.: (595 984) 296813
 mamacultivapy@gmail.com
 Facebook / Mamá Cultiva Paraguay
 www.mamacultiva.org.py

Red de VIH-Paraguay

México 732 entre Fulgencio R
 Moreno y Luis Alberto de Herrera
 Asunción - Paraguay
 Cel.: (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
 Cel.: (595 981) 224 060
 seija92@hotmail.com

Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj-Py)

Tte. Prieto 354 casi Dr. Insfrán
 Asunción - Paraguay
 Tel.: (595 21) 481333 / 481340
 serpajpy@serpajpy.org.py
 www.serpajpy.org.py

Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

Asunción - Paraguay
 sindicatodeperiodistasparaguay@gmail.com
 Facebook / Sindicato de Periodistas del Paraguay

Sobrevivencia, Amigos de la Tierra Paraguay

Isabel la Católica 1867 casi Alférez Silva
 Asunción - Paraguay
 Tel.: (595 21) 480183
 ecopolitica@sobrevivencia.org.py
 coordina@sobrevivencia.org.py
 www.sobrevivencia.org.py

Sociedad de Comunicadores del Paraguay (SCP)

Cel.: (595 981) 472 683 /
 (595 976) 992267
 sociedadcomunicadorespy@gmail.com
 www.comunicadores.org.py

Tape'a para el desarrollo social sostenible

Cerrada Villarrica 557 casi Mómbox
 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
 Tel.: (595 21) 202039 / 209092
 Cel.: (595 981) 880550 /
 (595 971) 249269
 tierraviva@tierraviva.org.py
 www.tierraviva.org.py

Tierra Libre - Instituto Social y Ambiental

Teniente Rodi 2509 casi Dr. Candia
 Asunción - Paraguay
 Teléfonos: (595 21) 423002
 tierralibre.isa@gmail.com
 www.tierralibre.org.py

Unidas en la Esperanza (UNES)

Ayolas 1595 esquina Roma
 Asunción - Paraguay
 unidasenlaesperanza.paraguay@gmail.com

ORGANIZACIONES ADHERENTES

Amnistía Internacional Paraguay

Acá Carayá 268, barrio Mburicaó
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 604822
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
Cel.: (595 71) 480069
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 Pastoraes Indígenas (CONAPI – CEP)

Chile 625 esquina Gral. Díaz
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 443752
conapi@episcopal.org.py
www.conapi.org.py

Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo (FUNDAR)

Bogotá 609 casi Santísima Trinidad
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 283673
Cel.: (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
Tel.: (595 21) 425873 / 425345
fundacion@fcpa.org.py
direccion.museo@fcpa.org.py
www.fcpa.org.py

Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay (ICSO)

Lugano 647 casi Juan E. O'Leary
Asunción - Paraguay
Cel.: (595 976) 668163
icso@icso.org.py
www.icso.org.py

Oguasú, Institución EcuMénica de Promoción Social

Vicepresidente Sánchez 612
casi Félix de Azara
Tel.: (595 21) 214 945
oguasú-tigo@hotmail.com
www.oguasú.org.py

Semillas para la Democracia

Roma 1055 casi Colón
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 420323
semillas@semillas.org.py
www.semillas.org.py

CODEHUPY
Coordinadora de Derechos
Humanos del Paraguay

**DERECHOS HUMANOS PARAGUAY
2023
YVYPÓRA DERÉCHO PARAGUÁIPE**



CON EL APOYO DE

La gente
cambia
el mundo

Diakonia



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

América del Sur
Oficina Regional

**DEFIENDE
LOS DERECHOS
HUMANOS**

#STANDUP4HUMANRIGHTS



NACIONES UNIDAS
PARAGUAY

Brot
für die Welt

MISEREOR
IHR HILFSWERK



**TERRE
SOLIDAIRE**
Soyons les facteurs du changement