

•EDICIÓN•30•

# •DERECHOS HUMANOS• •PARAGUAY•2025.

CODE  
HUPY



•EDICIÓN•30•

# •DERECHOS•HUMANOS• •PARAGUAY•2025•

CODE  
HUPY



### Edita

© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)  
Teniente Celestino Prieto 354, Asunción - Paraguay  
codehupy@codehupy.org.py / [www.codehupy.org.py](http://www.codehupy.org.py)

### Equipo editor

Coordinación general: *Dante Leguizamón Morra*

Dirección académica: *Clemen Bareiro Gaona*

Edición: *Rebeca González Garcete*

Corrección: *Esteban Luis Cabrera Grinok*

Asistencia de edición: *Mariana Vázquez Tandé, Raúl González Garcete y Paola Miranda*

Equipo académico: *Clemen Bareiro Gaona y Miyuki Shimanaka De Bavay*

Secretaría: *Adriana Ramírez*

Proyecto gráfico e ilustración: *Guadalupe Lobo, Juan Heilborn y Lorena Barrios para la Fábrica Memética*

Diagramación: *Rossana Paniagua*

ISBN: 978-99953-70-25-1

Impresión: AGR S. A. Servicios Gráficos

Primera edición, diciembre de 2025

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 - La gente cambia el mundo; Brot für die Welt; Misereor - Tejiendo un mundo justo; CCFD - Terre Solidaire; Naciones Unidas Derechos Humanos en Paraguay; y la Unión Europea.

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

#### ¿Cómo citar?

##### APA

Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (2025). Título del artículo. En Codehupy (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2025* (pp. inicio-fin). Asunción, Paraguay: Codehupy.

##### Chicago-Deusto

Apellido, Nombre. «Título del artículo». En *Derechos Humanos en Paraguay 2025*, editado por Codehupy, página de inicio-página de fin, Asunción: Codehupy, 2025.

## **ORGANIZACIONES PARTICIPANTES**

- Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas
- Asociación Latinoamericana de Medicina Social (ALAMES)
- Asociación Callescuela
- Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP)
- Campaña Itaipú Causa Nacional
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
- Colectivo Ñapu'ake Trans de Alto Paraná
- Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
- Emancipa Paraguay
- FLACSO
- Fundación Teletón
- Fundación Vencer
- Hábitat para la Humanidad
- Heñói
- Iniciativa Amotocodie
- Plataforma por los Derechos de las Personas Mayores (PDPM)
- Presencia Joven
- Semillas para la democracia
- Servicio Paz y Justicia, Paraguay (SERPAJ-PY)
- Sindicato de periodistas del Paraguay (SPP)
- Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY)
- Tape'a
- TECHO Paraguay
- TEDIC
- Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco
- Unidas en la Esperanza (Unes)

## ÍNDICE

- 9      Presentación  
 13     In Memoriam

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

- 19     **Economía, clientelismo y hegemonía política**  
*Coyuntura política*  
 Esteban Caballero (Asociación de Ciencia Política del Paraguay - ACIPP y FLACSO)
- 31     **Recuperación de la producción y aumento de la financiarización, la corrupción y del endeudamiento público**  
*Coyuntura económica*  
 Lila Molinier (Tape'a)

## Capítulo 1. DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

- 51     **Resistencia indígena frente a un modelo «productivo» de profunda exclusión**  
*Derechos de los pueblos indígenas*  
 Natalia Paola Rodríguez Olmedo (Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco)
- 65     **El año en que una Junta Municipal votó en contra de un homenaje**  
*Derecho a la no discriminación por orientación sexual e identidad/expresión de género y características sexuales*  
 Clara Belén Marcos Bernal, Carolina Robledo Desh, Rosa Posa Guínea, Walter Morínigo y Kimberly Ayala (Aireana, Grupo por los Derechos de las Lesbianas; Presencia Joven; Colectivo Ñapu'ake Trans de Alto Paraná)
- 77     **La violencia hacia las mujeres no desaparece, la perspectiva de género, sí**  
*Derecho de las mujeres a una vida libre de violencias*  
 Myrian González Vera (Centro de Documentación y Estudios - CDE)
- 93     **«Se nos culpa por nacer así»**  
*Derechos de las personas con discapacidad*  
 Fabio Franco (Fundación Teletón)

**111 Entre la promesa y la deuda: participación y protección son desafíos centrales**

*Derechos de niñas, niños y adolescentes*

Camila Corvalán, Cynthia L. Florentín y Doris Ramírez (Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia - CDIA y Asociación Callescuela)

**127 Carrera contra el tiempo y la negligencia estatal**

*Derechos de las personas adultas mayores*

Plataforma por los Derechos de las Personas Mayores (PDPM)

**137 Rumbo a la legitimación, contra el limbo jurídico y la vulneración de derechos**

*Derechos de las mujeres trabajadoras sexuales*

Unidas en la Esperanza (Unes)

## **Capítulo 2. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

**149 En salud «no estamos mejor», sino todo lo contrario**

*Derecho a la salud*

Pedro Pérez Quintana y Pablino Caballero (Asociación Latinoamericana de Medicina Social - ALAMES y Fundación Vencer)

**169 Paraguay en subasta: extractivismo y crisis ambiental**

*Derecho a un ambiente sano*

Sara Montiel, Inés Franceschelli, Sandino Flecha y Natalia Paola Rodríguez Olmedo (Centro de Estudios Heñói y Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco)

**185 Paraguay: la paradoja de un granero vacío**

*Derecho a la alimentación y nutrición adecuadas*

Inés Franceschelli y Alhelí González Cáceres (Centro de Estudios Heñói)

**197 MEC atrapado en una trama perversa**

*Derecho a la educación*

Ramón Corvalán (Servicio Paz y Justicia - SERPAJ-PY)

**209 Brechas, desigualdades y desafíos persistentes**

*Derecho a la vivienda y derecho a la ciudad*

Raquel Bertrán Sisa y Claudia Neumann Vallejo

(Hábitat para la Humanidad Paraguay y TECHO Paraguay)

**221 Contrarreforma agraria: concentración de tierras, extractivismo y violencia estatal**

*Reforma agraria y derechos campesinos*

Omar T. Yampey, Alhelí González Cáceres y Elisa Marecos (Centro de Estudios Heñói)

- 237 **De mal en peor: aumentan los desalojos ilegales «en nombre de la ley»**  
*Protección contra los desalojos forzados*  
 Inés Franceschelli y Ángel Tuninetti  
 (Centro de Estudios Heñói)

## Capítulo 3. LIBERTADES PÚBLICAS Y GARANTÍAS JUDICIALES

- 247 **Edificios nuevos, viejas falencias**  
*Derecho al trato humano a las personas privadas de libertad*  
 Dante Ariel Leguizamón Morra  
 (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Codehupy)
- 257 **Entre la conectividad y la exclusión: asignaturas pendientes en Paraguay**  
*Derechos digitales*  
 Jazmín Ruiz Díaz Figueredo (TEDIC)
- 271 **Entre la violencia criminal y el desprecio estatal**  
*Derecho a la libertad de expresión e información*  
 Santiago Ortiz (Sindicato de periodistas del Paraguay - SPP)

## Capítulo 4. DERECHOS POLÍTICOS

- 283 **TSJE frena reformas y auditoría ciudadana**  
*Participación política*  
 Enrique Gauto Bozzano (Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana)
- 299 **Democracia en disputa: mujeres, poder y violencia política en Paraguay**  
*Participación política de las mujeres*  
 Clemen Bareiro Gaona, Mónica Encina Gaona, María M. Pereira y Montserrat Valladares Barriocanal (Emancipa Paraguay)

## Capítulo 5. DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL

- 313 **¿Organizaciones terroristas u orden ilegal transnacional?**  
*Derecho a la seguridad*  
 Ramón Corvalán (Servicio Paz y Justicia - SERPAJ-PY)

## Capítulo 6. USO DEL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES

- 325 **Derechos encorsetados en el país del equilibrio fiscal**  
*Derechos humanos y política fiscal*  
Alhelí González Cáceres (Sociedad de Economía Política del Paraguay - SEPPY)
- 335 **El costo oculto de la abundancia energética en el Paraguay**  
*Derecho de libre determinación y soberanía energética*  
Mercedes Canese (Campaña Itaipú Causa Nacional)

## Capítulo 7. SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DD. HH.

- 351 **Volver al siglo XIX**  
*Sistema internacional de protección de derechos humanos*  
Hugo Valiente (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Codehupy)
- 369 **Defender derechos humanos bajo un gobierno que persigue, espía y criminaliza**  
*Derechos de las personas defensoras de derechos humanos y libertades fundamentales*  
Walter Isasi (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Codehupy)
- 381 **Ayoreos en aislamiento: riesgo de genocidio por omisión estatal en el Chaco**  
*Derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario*  
Miguel Ángel Alarcón Bobadilla y Luis María de la Cruz (Iniciativa Amotocodie)
- 395 **Sistema de asilo frágil vulnera derechos**  
*Población solicitante de asilo y refugiada*  
Andrés Bartrina, Paulo González y Laura Valinotti (Semillas para la Democracia)

## TEMA DEL AÑO

- 407 **Consolidación autoritaria y profundización de la discriminación estructural en el Paraguay**  
*Tema del año*  
Lidia Ruiz Cuevas (Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco)
- 419 Anexos
- 449 Directorio de organizaciones



## PRESENTACIÓN

Esta trigésima edición del *Informe de Derechos Humanos en Paraguay* nos encuentra en un país atravesado por viejas y nuevas formas de violencia, por desigualdades que se profundizan y por un proyecto democrático amenazado. No celebramos solo un aniversario numérico: celebramos treinta años de insistir, año tras año, en algo esencial e incómodo para el poder: que el Estado rinda cuentas por cada derecho vulnerado, cada vida precarizada y cada comunidad expulsada de su territorio.

Durante estas tres décadas, incluso en los momentos de mayor cierre político, cuando el silencio parecía más conveniente o más seguro, organizaciones sociales, comunidades campesinas e indígenas, organizaciones feministas, de mujeres, juventudes y colectivos LGBTIQ+ sostuvieron la decisión de documentar, denunciar y proponer desde una perspectiva de derechos humanos. Esa persistencia construyó una genealogía de resistencias que enlaza las luchas contra la dictadura, las denuncias de masacres y represiones, la defensa de la libertad de expresión y los reclamos de quienes han sido relegados a los márgenes del modelo de desarrollo. Este informe ya es parte de esa memoria activa y se mantiene como herramienta de lucha democrática y ejercicio colectivo de memoria.

La edición número treinta retoma esta trayectoria y la proyecta hacia el futuro. No es un documento neutro: se sitúa del lado de quienes sostienen la vida en contextos de vulneración y violencia estructural, asumiendo una mirada integral e interseccional que reconoce cómo se entrecruzan clase, género, raza, edad, sexualidad y territorio en la producción de injusticias. Reúne 28 artículos y tiene como tema central la consolidación autoritaria y la profundización de la discriminación estructural en Paraguay, un eje que atraviesa y conecta las vulneraciones analizadas. Cada capítulo no solo describe la situación del derecho, sino que identifica responsabilidades, nombra actores, expone patrones y formula recomendaciones precisas y exigibles.

En un contexto regional y global de retrocesos democráticos, fortalecer esta práctica anual es una decisión política. Es afirmar que no aceptamos la naturalización del miedo ni la impunidad como destino. Es recordar que cada año sin justicia, tierra, salud, educación, vivienda o ambiente sano no es un «problema técnico», sino una violación de derechos humanos que compromete el presente y limita el futuro. Esta trigésima edición renueva el compromiso histórico: mirar el país desde abajo, escuchar a quienes casi nunca son escuchados y seguir construyendo, desde las luchas aquí registradas, una democracia más justa e igualitaria.

Asunción, 10 de diciembre de 2025

**Dante Leguizamón Morra**  
Secretario ejecutivo  
Codehupy



# IN MEMORIAM





## IN MEMORIAM 2025

**RAÚL MARÍA MONTERO BRAY** (16/12/2024). Arquitecto, docente universitario y comunicador. Se destacó por su alta sensibilidad social, trabajando para los sectores más vulnerables, y dejó un legado en la arquitectura, la cultura y la política.

**LILIAN SOLENTE** (20/12/2024). Maestra, directora de teatro y miembro del CEPATE, dedicó su vida a las artes escénicas, dejando un legado invaluable en el teatro paraguayo. Su labor como docente y directora inspiró a generaciones, contribuyendo al desarrollo y la promoción del arte nacional.

**DOÑA LOLA RIQUELME** (26/12/2024). Ña Lola nos lega el cuidado de la tierra, la cultura enxet, la ternura desde la cual enseñaba como mujer en todos los espacios donde anduvo, cualidades que serán eternamente parte de la lucha indígena por la recuperación de sus tierras, territorios y protección de su identidad.

**DOMINGO RIVAROLA** (31/01/2025). Fue un filósofo, catedrático universitario e investigador. Reconocido por su trabajo académico en Filosofía y Sociología, deja un legado imborrable en las ciencias sociales a nivel nacional y regional. Sus trabajos estaban vinculados con temas tan cruciales como el quehacer político, la educación y el crecimiento socioeconómico

**ANA IVANOVA** (17/03/2025). En vida fue promotora cultural y actriz de cine, teatro y televisión. Su talento y compromiso con el arte imprimieron una huella en el audiovisual y las artes escénicas del país. Con su talento y carisma ha dejado un legado e inspiración para las nuevas generaciones.

**YAHAIRA LÓPEZ** (29/03/2025). Su dedicación y compromiso con la justicia social y la protección de los derechos humanos han sido una inspiración para muchos. Su legado seguirá vivo en el trabajo y la lucha de aquellos que comparten su visión de un mundo más justo y equitativo.

**STELLA GARCÍA** (10/04/2025). Destacada referente del trabajo social en el Paraguay. Fue una persona comprometida desde la academia con la generación de conocimiento crítico y la defensa de derechos humanos. Dedicó su vida a la construcción de un trabajo social crítico, ético, comprometido y transformador en nuestro país.

**MARILIN REHNFELDT** (14/04/2025). Docente e investigadora, dedicó su vida a la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, al conocimiento y a la militancia por una sociedad justa e igualitaria. Deja una huella profunda

en cada lucha compartida, en sus escritos y en cada espacio donde ayudó a formar con conciencia crítica. Considerada la primera antropóloga paraguaya, convertida en 2018 en la primera mujer que dirigió la *Revista Estudios Antropológicos*, suplemento del Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (CEADUC), y creadora de la única carrera universitaria en Antropología Social (posgrado) existente en el Paraguay.

**BASILIO MARTÍNEZ** (10/06/2025). De la comunidad Yakye Axa, pueblo enxet sur, fue un luchador de la causa de Yakye Axa, siempre estuvo presente y comprometido con la recuperación de las tierras de su comunidad. Ese compromiso y determinación es su legado para el pueblo enxet. Don Basilio descansa en las tierras de su comunidad, por las que supo luchar, conquistar y defender.

**CARLOS SCHVARTZMAN** (28/06/2025). Uno de los grandes referentes y pioneros del jazz en el Paraguay. Se destacó como pianista, guitarrista, arreglador y compositor. Su trayectoria también incluyó la docencia, formando a nuevos músicos y fomentando la cultura a través de la música.

**MARÍA CELIA BENÍTEZ** (10/07/2025). Ava guaraní de Tekoha Sauce y guardiana de la espiritualidad y la memoria de su pueblo. Vivió el despojo de su comunidad por la represa de Itaipú y dedicó su vida a sostener el *tekoha*: el vínculo con la tierra, la medicina natural y la partería ancestral. Se honra su legado en la lucha del pueblo ava guaraní paranaense por volver a su territorio.

**RAMONA LÓPEZ** (12/07/2025). De la comunidad Kemha Yat Sepo, pueblo enxet sur. Acompañó con su sabiduría y su presencia las luchas por acceder a la tierra. Defendió los derechos de las mujeres indígenas y fue una de las cultivadoras de la cultura enxet.

**AUSBERTO RODRÍGUEZ JARA** (23/08/2025). Periodista, escritor, diplomático y docente. Nacido en el Chaco paraguayo y marcado por el exilio, desarrolló una vida comprometida con la cultura, la comunicación y la defensa de la democracia. Realizó una intensa actividad gremial y política en contra de la dictadura de Alfredo Stroessner.

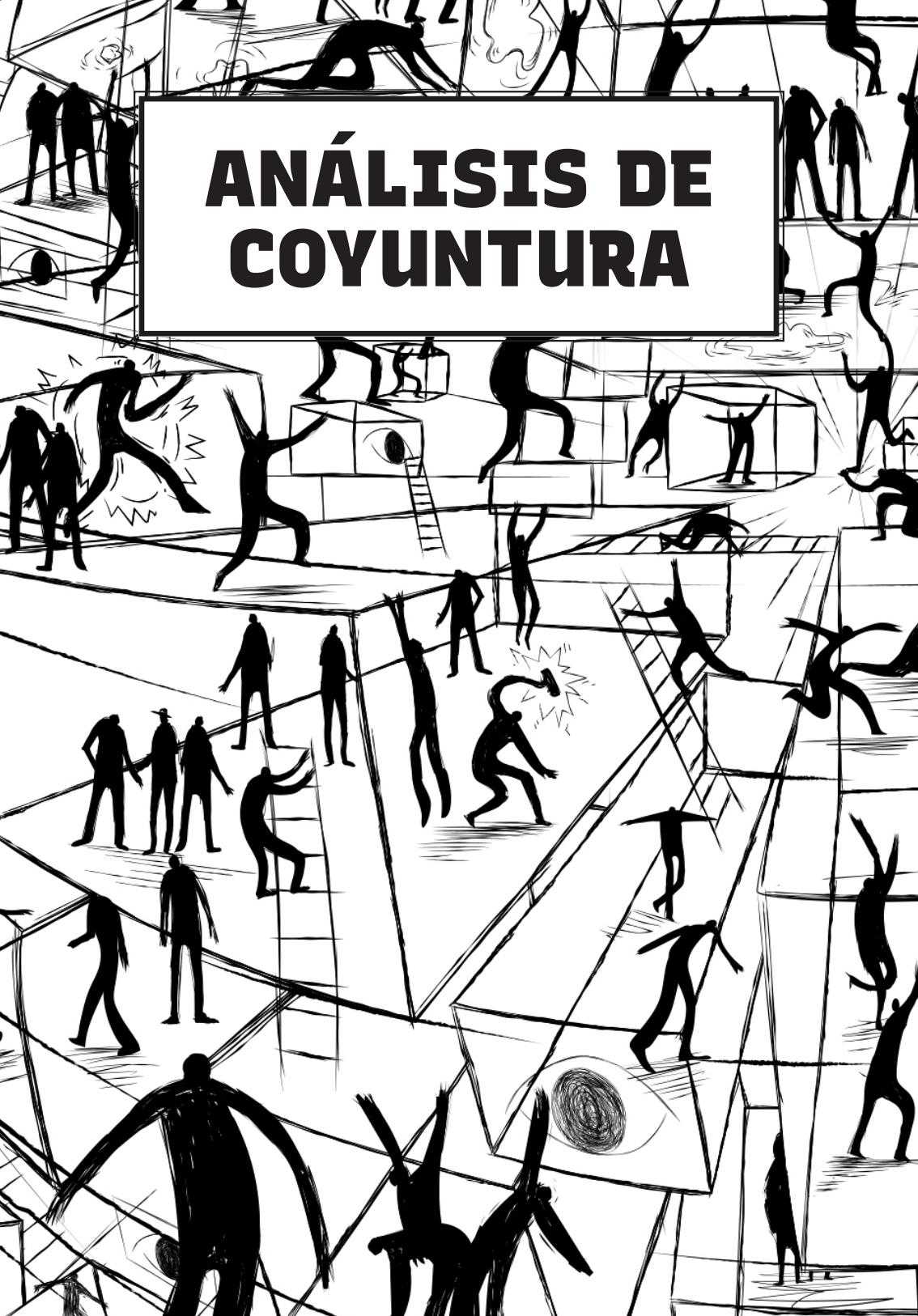
**ROSA BOGARÍN ALEN** (01/09/2025). Médica, formó parte del Sindicato Nacional de Médicos del MSPBS. Desde los diversos espacios que ocupaba, la Dra. Rosa fue una luchadora y defensora de la justicia social y el derecho a la salud y de los profesionales médicos. Su trabajo y su calidad humana dejan una huella importante en quienes la conocieron.

**MAMERTO OJEDA** (3/10/2025). De la comunidad Payseyamexyempa'a, pueblo enxet sur. Su vida estuvo marcada por la entrega, la valentía y la convicción con las que encabezó la lucha por la recuperación de las tierras que hoy son el hogar y sustento de su comunidad. Su espíritu incansable permanecerá en la historia de Payseyamexyempa'a, recordándonos que la lucha por la tierra y la dignidad indígena se honra con unidad y compromiso.

**RAMONA PERALTA** (11/10/2025). Docente. Fue una persona solidaria, comprometida con su comunidad, defensora de los derechos de las mujeres, de los derechos humanos y de la democracia. Ramona fue una mujer ejemplar, cuya vida estuvo marcada por la entrega, la solidaridad y la lucha constante en favor de los pacientes con cáncer del país.

**NELLY MEZA** (27/10/2025). Incansable defensora de los derechos humanos, la igualdad y la justicia. Su lucha, su fuerza y su ejemplo seguirán inspirando a la defensa de los derechos humanos en el Paraguay.





# ANÁLISIS DE COYUNTURA



COYUNTURA POLÍTICA

# Economía, clientelismo y hegemonía política



El Gobierno combina un discurso de dinamismo económico con prácticas clientelares que refuerzan su hegemonía. Persisten tensiones entre crecimiento y desigualdad, sumadas a retrocesos institucionales, fragmentación opositora y un alineamiento internacional que amplía el margen de maniobra del oficialismo.

**Palabras claves:** *patronazgo partidario, clientelismo, brechas sociales, democracia, alineamiento internacional.*

**Esteban Caballero**

ASOCIACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA DEL PARAGUAY (ACIPP) Y FLACSO

En este análisis de coyuntura crítico, intentamos contrastar la narrativa economicista del gobierno del presidente Santiago Peña con determinados datos y realidades que ponen en entredicho la idea de un «despegue» económico. Si bien el Gobierno le ha imprimido a su gestión un fuerte dinamismo transformador, los resultados, aunque alentadores en algunos casos, no se compadecen con el cambio proyectado aún. No está claro si estamos en una etapa de característica cíclica o si nos enrumbamos hacia una nueva matriz. En ese contexto, la política y el patronazgo partidario siguen desempeñando un rol fundamental en el procesamiento de las expectativas y la contención de las demandas insatisfechas. De hecho, los dos factores a los que se alude —el proyecto económico y el sistema clientelar— pueden considerarse como pilares que sostienen el régimen actual, aunque cada uno tiene sus contradicciones, como pretendemos ilustrar a continuación.

## PROYECTO ECONÓMICO COMO DISCURSO DE PODER

La narrativa del Gobierno ha estado centrada en lo económico, dirigido sobre todo a los inversionistas, extranjeros y nacionales, presentando al país como un ambiente propicio para los negocios. El discurso economicista se centra en publicitar la estabilidad macroeconómica, los incentivos tributarios para la inversión extranjera, la responsabilidad fiscal, energía limpia y abundante y mercado abierto. Dependiendo del contexto político en el que se encuentre, el Gobierno esgrima argumentos adicionales, tales como la estabilidad política, la democracia y/o la preservación de valores conservadores.

La argumentación tiene sus méritos, por lo que hay que prestarle atención. Los indicadores macroeconómicos y de responsabilidad fiscal han sido señalados como ejemplares por parte de las élites apegadas a los cánones del neoliberalismo económico. El gran trofeo del Gobierno ha sido el logro del grado de inversión en julio del 2024<sup>1</sup>. Esta era una meta largamente anhelada por el grupo de poder político y económico. Con su advenimiento, las facilidades para obtener financiamiento se han incrementado. Antecediendo a esta calificación, el país ha recibido muy buenas calificaciones en lo que respecta al ambiente de negocios por parte de la Fundación Getulio Vargas<sup>2</sup> y el Banco Mundial. En 2022, el Paraguay estaba primero en el ranking de países con mejor clima de negocios de la mencionada fundación, y en 2024 continuó como tal.

<sup>1</sup> «Paraguay obtiene el Grado de Inversión: Un Hito Económico», GHP Abogados, 6 de agosto de 2024, acceso el 5 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4oHGrMe>

<sup>2</sup> Fundação Getulio Vargas (FGV), Índice de Clima Económico da América Latina (ICE), ediciones 2022 y 2024, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://eesp.fgv.br/>

Por otro lado, en términos de crecimiento económico, el país ha mostrado un comportamiento positivo. En 2023, el crecimiento ya estaba entre los más altos de la región (3,8%); pero en 2024 alcanzó 4,2%<sup>3</sup>, y en 2025 se proyecta un crecimiento del 5,9%, de acuerdo con el Banco Central. La inflación total en Paraguay ha mejorado. De 8,1% en 2022, ha bajado a 3,7% en 2023 y se mantuvo en 3,8% en 2024. En cuanto a la deuda pública, Paraguay se ubica entre los países de América Latina con menor nivel de endeudamiento, como porcentaje del PIB. Según el Instituto de Finanzas Internacionales, para el periodo 2024-2025 se proyecta que la deuda del país represente el 35,8%<sup>4</sup> del PIB, comparado con Brasil (88,7%), Argentina (85,3%) o Bolivia (82%). El tipo de cambio es estable, y el guaraní es considerado como una moneda confiable.

Un indicador de impacto que nos permitiría medir si se da o no el despegue es, obviamente, la tasa de crecimiento promedio a lo largo de un lustro, al menos. Eso todavía no se puede saber y la difícil coyuntura internacional alberga tanto riesgos como oportunidades. Hay otros tres indicadores que, según las proyecciones del Gobierno, se deberían observar con detenimiento: la apertura de mercados, la inversión extranjera directa y el empleo. El avance en esos rubros arroja resultados importantes, pero aún inconclusos.

Ha habido apertura de mercados, como el caso de la exportación de carne vacuna a Estados Unidos y a Israel, así como la exportación de carne porcina a Taiwán. Por otro lado, la medición de la inversión extranjera directa muestra resultados parcialmente auspiciosos. En 2024 hubo un incremento de 15% con respecto a 2023, pero las cifras alcanzadas eran menores a las registradas por el Banco Central en 2022<sup>5</sup>. No obstante, existe, sin duda, mayor promoción y difusión del Paraguay como destino propicio para la inversión extranjera. Se señala la actividad en el sector inmobiliario, alimentada por capitales argentinos que buscan refugio en el país. También se han incrementado las visitas de inversores extranjeros interesados en conocer el país y las oportunidades. El Ministerio de Industria y Comercio (MIC) asegura que existe una dinámica positiva, señalando el incremento de las inversiones en sectores industriales, gracias a la promoción del sistema de maquilas, uno de los objetivos centrales del proyecto oficialista<sup>6</sup>.

3 «World Development Indicators: GDP Growth (Annual %), Paraguay», *Banco Mundial*, acceso el 5 de octubre de 2025, <https://bit.ly/49f6ZQ2>

4 Institute of International Finance, Global Debt Monitor, 2024, <https://www.iif.com>

5 «Datos confirman repunte de la Inversión Directa en 2024: ¿En qué rubros y de qué países vienen principalmente las inversiones?», *ABC Color*, 23 de octubre de 2025, acceso el 5 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4hWF89p>

6 «Peña es clave para consolidar inversiones extranjeras, alega Giménez», *La Nación*, 9 de julio de 2025, acceso el 5 de octubre de 2025, <https://bit.ly/47PtxUV>

## INFORMALIDAD ESTRUCTURAL Y VULNERABILIDAD SOCIAL COMO RASGOS DEL MODELO NEOLIBERAL VIGENTE

En 2025, el Gobierno argumenta haber fortalecido y centralizado los programas sociales a través del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), consolidando el pilar no contributivo de la protección social. Este se articula principalmente mediante programas de transferencia monetaria focalizada, siendo Tekoporã Mbarete el más relevante. En 2024, alcanzó a 200.036 familias en situación de pobreza extrema, con transferencias que incluyen el bono alimentario (Gs. 112.500) y el bono familiar (Gs. 50.000 por niño[a], hasta cuatro), con adicionales por embarazo, discapacidad o adulterz mayor. Las familias indígenas reciben un monto único de Gs. 281.250, y el monto máximo mensual posible asciende a Gs. 465.500 (USD 58), cumpliendo una función de contención frente a la pobreza extrema, que afectaba al 4,1% de la población en 2024.

Las transferencias de Tekoporã están condicionadas a corresponsabilidades, como asistencia escolar, controles médicos y participación comunitaria, reforzando la educación temprana y el cuidado infantil. Además, el MDS impulsa programas complementarios de seguridad alimentaria, como los comedores comunitarios, que distribuyeron 343.000 kilos de alimentos no perecederos a través de 356 organizaciones, beneficiando principalmente a niñas, niños y adolescentes.

El programa «Hambre Cero» en las Escuelas constituye otro eje central de la política social. Su objetivo es garantizar alimentación escolar de calidad hasta el noveno grado, con proyección hacia la Educación Media. En 2024, se implementó en 90 distritos prioritarios y se licitó en 173 restantes, logrando cobertura nacional, con 36.981.459 raciones entregadas a 279.824 estudiantes<sup>7</sup>.

La pensión alimentaria no contributiva para adultos mayores representa un componente clave adicional. Dirigida a personas mayores de 65 años<sup>8</sup> sin jubilación o protección social formal<sup>9</sup>, transfiere el 25% del salario mínimo (Gs. 699.577 en 2025) a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad. En 2023, el programa alcanzaba a 317.208 beneficiarios, cifra que aumentó a 338.349 en 2025. Para fortalecer la transparencia y reducir riesgos de clientelismo, en enero de 2025 se inició la distribución de tarjetas de débito para los beneficiarios, basadas en un cruzamiento de datos de distintas instituciones estatales.

<sup>7</sup> Esteban Caballero, «Análisis del ambiente de políticas públicas dirigidas a la primera infancia», Documento de Trabajo, FLACSO-Paraguay, 2025.

<sup>8</sup> Ministerio de Hacienda, *La política alimentaria para adultos mayores en el Paraguay. Resultados y desafíos*, <https://bit.ly/3jPoY26>

<sup>9</sup> «Informaciones. Inscripción Pensión Alimentaria Adultos Mayores - Última modificación 2024», Ministerio de Desarrollo Social, <https://bit.ly/4qWiMzU>

No obstante, persisten retos importantes. Se han reportado casos de cobro de pensión usando la identidad de personas fallecidas y, en el caso de Tekoporã, convocatorias de familias beneficiarias a actos políticos, especialmente con vistas a las elecciones municipales de 2026. Estos hechos plantean dudas sobre la neutralidad de los programas y el riesgo de clientelismo político, a pesar de los controles implementados por el MDS.

En síntesis, en 2025 los programas sociales muestran avances en cobertura y transparencia, pero también evidencian desafíos en términos de control, rendición de cuentas y desvinculación política, que deberán ser abordados para garantizar que los recursos lleguen efectivamente a las personas más vulnerables.

## **CLIENTELISMO, MANEJO DE LAS EXPECTATIVAS Y RIESGOS POLÍTICOS**

Para dimensionar la incidencia del clientelismo político y su rol en el sostenimiento del modelo, es necesario profundizar en este punto. Aun admitiendo el buen desempeño de la macroeconomía, y sus impactos positivos en el empleo y la reducción de la pobreza, el régimen aún persiste en combinarlo con el clientelismo. Ello, porque la narrativa tecno-política de la administración de Santiago Peña corre el riesgo de no ir más allá de una clásica propuesta de derrame económico inconclusa con una política social de contención de la pobreza. Un modelo que se rehúsa a plantear reformas tributarias redistributivas. En vez, el discurso propone una baja presión tributaria como palanca de la inversión y creación de empleo, con el argumento de que esto llevará a mayor producción y consumo, ampliando así la base tributaria existente, sin alterar su estructura. Sin embargo, queda la interrogante sobre el tiempo que tomará para que esa estrategia madure.

Ante esa brecha entre lo proyectado y lo concreto, es que interviene el partido de gobierno ejerciendo su patronazgo para favorecer sus bases y clientes, utilizando un segundo sistema de distribución de recursos y oportunidades. Este recurso se vuelve particularmente importante en los 263 municipios<sup>10</sup> del país, donde ya se ha comenzado a instalar un escenario preelectoral que, en algunos casos, es bastante dinámico. Una mayoría significativa de los municipios (165) tienen una administración municipal en manos del Partido Colorado (ANR), actual partido de gobierno a nivel nacional.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), <https://www.opaci.org.py/>

<sup>11</sup> Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), *Resultados de Elecciones Municipales y Autoridades Electas*, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://www.tsje.gov.py/>. La administración de los otros municipios está en manos del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), que rige en 61 municipios, y otros 37 están en manos de alianzas de partidos (23), movimientos políticos (8) o partidos individuales más pequeños (6).

La activación del clientelismo como complemento de la propuesta neoliberal del Gobierno no es un ejercicio simple. Todo lo contrario. Se trata de una competencia pragmática centrada en la acumulación de apoyos, recursos y estructuras, con escaso debate programático. Desde el punto de vista político, el clientelismo es en el fondo un mecanismo intrínsecamente conservador, que no cuestiona las estructuras de poder vigentes, sino que intenta sacar el mejor provecho de ellas.<sup>12</sup> La desventaja principal es que la base de recursos y oportunidades no es suficiente para satisfacer todas las demandas. Por ello, la cúpula partidaria busca siempre minimizar costos y optimizar beneficios.

En torno a esa problemática confluyen tres fenómenos, que vale la pena considerar. En primer lugar, el clientelismo del que estamos hablando tiene más bien una estructura triádica<sup>13</sup> y no una simple relación diádica entre un patrón (poderoso) que promete cierta protección o ventaja al cliente (menos poderoso), a cambio de un servicio, voto o lealtad. Es, más bien, una relación que se articula en tres niveles: hay una cúpula partidaria que ejerce el rol de patrón mayor, pero detrás de ellos están los agentes intermediarios o «brókeres», que compiten por ganar clientes en los niveles inferiores de la jerarquía para así crecer en influencia ante los niveles superiores. Esto se ve muy claramente en la competencia actual entre distintos agentes intermediarios que compiten por la definición de candidaturas para las municipales de 2026. Surgen, así, los conflictos y las ambiciones encontradas en gobernaciones, municipios e incluso en el Congreso Nacional. Cada uno de esos agentes intermediarios pretende mantener las bases en el territorio.

En segundo lugar, está el problema de la imposibilidad de congeniar oferta y demanda. El actual movimiento hegemónico —el cartismo—, como le ocurriría a cualquier otro movimiento interno que se encuentre al mando del partido, se topa con una realidad muy cruda y transaccional. Una, en la que la función de dispensar favores y recursos a cambio de apoyo político se convierte en una fórmula imposible de resolver, siempre generando un saldo de ganadores y perdedores. El hecho de que la oferta de prebendas sea menor que la demanda, genera demandas insatisfechas, desafección y fuga hacia otros liderazgos. Así pues, la ingobernabilidad intrínseca del clientelismo tiende a favorecer el surgimiento de disidencias internas que ponen en tensión al partido de gobierno. Esta es una dinámica ya instalada y prácticamente irreversible. El desafío para el cartismo es, en todo caso, manejar correctamente los desafíos, sobre todo, vigilando que las grietas no amenacen la estructura del edificio. En un primer momento, Horacio Cartes intentó utilizar su capital político para descalificar a las disidencias, pero

<sup>12</sup> Frederic Hicks, «Interpersonal Relationships and Caudillismo in Paraguay», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 13, N.º 1 (1971).

<sup>13</sup> L. R. Eisenstadt y Louis Roniger, «Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange», *Comparative Studies in Society and History* 22, N.º 1 (1980): 42-77.

sobrevaloró su capacidad de apaciguar a las bases partidarias. Su mensaje no parece haber tenido el impacto deseado, por lo que se ha visto una evolución que pretende ahora revisar con más detenimiento la localización de las fisuras, considerando el análisis de la situación por localidad.

Un tercer elemento que se debe considerar es la dificultad propia de congeñar el discurso tecno-político de corte neoliberal con la impronta clientelar del partido. La crítica que se la ha hecho a la práctica clientelar es que, aunque puede fortalecer la lealtad hacia ciertas corrientes internas del partido, al mismo tiempo socava la política económica sobre la que se sustenta el régimen. Así, al Gobierno se le crea un dilema difícil de resolver. Nos referimos a la tensión entre el patronazgo que presiona por acceso a recursos del Estado y las exigencias de eficiencia y eficacia en la gestión y las políticas públicas neoliberales respaldadas por el mismo Gobierno. Tensión que, con frecuencia, se expresa como un conflicto entre los técnicos y los políticos.

Hay que agregar a estas tensiones el riesgo siempre presente de que la lógica clientelar se aparte de la legalidad. Siendo la misma una práctica transaccional «precontractual» entre agentes que personalizan un pacto propio, puede fácilmente derivar en corrupción o connivencia con el crimen organizado o la delincuencia. Los casos de este tipo son frecuentes y constantes, y tienen un efecto deslegitimador importante con el cual el partido de gobierno debe lidiar. Sobre todo, porque el Paraguay se ha transformado en un país de tránsito para el tráfico de narcóticos, armas y personas, y el crimen organizado ya ha penetrado las estructuras del Estado.

Horacio Cartes, en su rol como presidente del Partido Colorado, de hecho, enfrenta un escenario político significativamente distinto al de su primer año de gestión. En aquella etapa inicial, su hegemonía parecía incuestionable: logró cooptar liderazgos que no eran de su movimiento, imponer disciplina parlamentaria y ejercer un control notable sobre otros poderes del Estado, especialmente el Judicial. El partido proyectaba una estructura ordenada, funcional y operativa. Sin embargo, desde mediados de 2024 y en 2025, en parte estimulado por el inicio del ciclo electoral municipal, se ha dado el retorno de figuras como el expresidente Mario Abdo Benítez, el exvicepresidente Hugo Velázquez, Arnaldo Wiens y Lilian Samaniego. Ellos han reconfigurado el panorama interno, alterando las reglas del juego, revitalizando el disenso y desafiando la autoridad. Esta fragmentación interna puede comprometer la cohesión partidaria, esencial para mantener su predominio. Que conste, además, que no se trata solo de las desavenencias entre oficialismo y disidencia, sino que dentro del propio cartismo también existen importantes tensiones. Se instala de esa manera un desafío habitual en la política: el desafío de equilibrar cultura transaccional y gobernanza efectiva.

## MARGEN DE MANIOBRA DEL RÉGIMEN

A pesar de las tensiones internas del partido de gobierno y las grietas que genera el intento de compatibilizar ortodoxia neoliberal y clientelismo, no parecieran existir serios riesgos de perder el poder. Ello, debido a factores que desarrollamos a continuación.

## RETROCESO DEMOCRÁTICO

En primer lugar, el mismo régimen se ha blindado mediante un proceso gradual de retroceso democrático y de autocratización. En Paraguay se puede observar lo que Nancy Bermeo<sup>14</sup> describe como una erosión institucional que debilita los contrapesos democráticos. La organización IDEA lo ha confirmado como tendencia mundial en su informe de 2023. Ahí se señala que más países han visto deteriorarse su calidad democrática en lugar de mejorarla. Uno de los síntomas más notorios es el «engrandecimiento del Ejecutivo», mediante el cual se socavan instituciones como el Poder Judicial, organismos electorales y contralorías, utilizando mecanismos legales para consolidar el poder. La peculiaridad del Paraguay, a diferencia del caso de Nayib Bukele en El Salvador, es que el proceso de autocratización apunta más bien al presidente del partido de gobierno en lugar del Ejecutivo. El protagonismo lo asume el Partido Colorado, que, con mayoría legislativa, ha subordinado al Poder Judicial y a entidades autónomas, fortaleciendo no al presidente Peña, sino al líder partidario Horacio Cartes. En 2024, con la «Ley de Control de ONG» se añadió a esas restricciones a los órganos contralores un cierre selectivo del espacio cívico, afectando a organizaciones vinculadas a derechos humanos y anticorrupción. El proceso de autocratización y retroceso democrático funge, pues, como un reaseguro para la continuidad del partido de gobierno actual en el poder.

## FRAGMENTACIÓN DE LAS OPOSICIONES

A dos años de las elecciones generales de abril de 2023, la oposición paraguaya atraviesa una etapa de fragmentación y debilitamiento. Aunque el Partido Colorado obtuvo el 43% de los votos, el conjunto de candidaturas opositoras alcanzó el 53%, lo que sugiere que una alianza efectiva podría haber posibilitado la alternancia. Sin embargo, la dispersión electoral derivó en una victoria oficialista que se reivindica como mandato legítimo, mientras las oposiciones enfrentan procesos de descomposición interna.

El Partido Liberal Radical Auténtico, eje de la ex-Alianza opositora, ha sufrido divisiones, renuncias y judicialización de sus disputas. Cruzada Nacional, tercera fuerza en votos, perdió casi toda su representación parlamentaria

<sup>14</sup> Nancy Bermeo, «On Democratic Backsliding», *Journal of Democracy* 27, N.º 1 (2016): 5-19.

porque un grupo de sus parlamentarios se dejó cooptar por el partido de gobierno. Quedó reducido a una sola senadora, aunque ahora ha recuperado un adicional debido a la pérdida de investidura de una senadora tránsfuga. El Frente Guasu, coalición de izquierda, oficializó su ruptura en dos bloques, uno que se mantiene como Frente, y otro que busca construir un frente democrático más plural. Este escenario ha reactivado el debate sobre la necesidad de rearticulación opositora con miras a las elecciones municipales de 2026 y generales de 2028. La emergencia del liderazgo del movimiento Yo Creo en Alto Paraná y su candidato Miguel Prieto es probablemente lo más novedoso en el ámbito de las oposiciones.

El sistema electoral paraguayo, basado en mayoría simple y sin segunda vuelta, incentiva la unidad, pero no garantiza su concreción. Por lo que persisten interrogantes estratégicas: ¿unidad total o parcial?, ¿liderazgo tradicional o emergente?, ¿inclusión de figuras disruptivas? Algunas de las iniciativas de las oposiciones evidencian un potencial movilizador, pero aún se requiere un proceso sostenido de diálogo y concertación.

## **ALINEAMIENTO Y RESPALDO INTERNACIONAL**

La coyuntura internacional actual le da al régimen un margen de maniobra mucho más favorable al que tenía durante la administración demócrata de Joe Biden. Eso ha quedado en evidencia con el levantamiento de las sanciones Office of Foreign Assets Control (Oficina de Control de Activos Extranjeros - OFAC) del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, a las empresas de Horacio Cartes y su recuperación de la visa a Estados Unidos. El alineamiento del Paraguay con las posturas de la administración Trump ha sido total, y ha aprovechado sus alianzas con Taiwán para demostrar su respaldo a Estados Unidos en su creciente rivalidad con China. Así como el régimen de Alfredo Stroessner se legitimó frente al poder hegemónico con el anticomunismo vigente durante la Guerra Fría, el gobierno de Santiago Peña se está legitimando con un alineamiento a EE. UU. frente a China. Este alineamiento se ha acentuado en el caso de las votaciones y declaraciones de Paraguay en torno al tema de Gaza, el genocidio y la violación del derecho humanitario<sup>15</sup>.

Paralelamente, el partido ha consolidado su articulación con las redes internacionales de la ultraderecha, fungiendo de sede para eventos como el Foro Madrid o la Conferencia de Acción Política Conservadora. Tales gestos han posicionado al Gobierno paraguayo claramente en el campo de la ultraderecha, tanto en la región, como a nivel global. Dicho posicionamiento se ha hecho asumiendo que el ascenso del trumpismo significa una validación de su agenda. El último acuerdo de salvataje de la política económica

---

<sup>15</sup> Más sobre el caso se puede ver en el artículo sobre sistema internacional de protección internacional de derechos humanos en este informe.

de Milei es un botón de muestra muy patente de las nuevas alianzas. Así como han sido la oferta de Bukele de sus cárceles para migrantes, y las declaraciones de Bolsonaro sobre una base militar estadounidense en la Triple Frontera. Para más, Paraguay ha firmado un Memorándum de Entendimiento con los EE. UU., en el que se ha comprometido a recibir a peticionarios de asilo provenientes del país del norte, como un gesto de buena voluntad para ayudar a la administración americana en su política antiinmigración.

## **MODELO EN TENSIÓN: CRECIMIENTO, DESIGUALDAD Y CONTROL POLÍTICO**

El discurso gubernamental privilegia una narrativa economicista orientada a atraer inversión, destacando estabilidad macroeconómica, responsabilidad fiscal y apertura de mercados. Los logros recientes, como el grado de inversión y el crecimiento sostenido, refuerzan esta estrategia. Sin embargo, aunque los indicadores macroeconómicos son favorables y se observa una mayor promoción internacional, los avances en inversión extranjera directa, empleo y diversificación de mercados aún son parciales. La sostenibilidad del modelo dependerá de la consolidación de estos factores en el mediano plazo, en un contexto internacional incierto que plantea tanto oportunidades como desafíos para el despegue económico del país.

A pesar de mejoras en indicadores como desempleo y pobreza, persiste una marcada desconexión entre la macroeconomía y la realidad cotidiana. La alta informalidad laboral (62,1%) y el bajo ingreso promedio limitan el impacto redistributivo. La percepción ciudadana refleja escepticismo ante la narrativa oficial. Los programas sociales han ampliado cobertura y articulación, destacando Tekoporá y «Hambre Cero», pero sus montos son insuficientes frente al costo de vida. La reducción de la pobreza al 20,1% es relevante, aunque aún 1,2 millones de paraguayos viven en condiciones precarias. La sostenibilidad de estos avances dependerá de mejoras estructurales en empleo, ingresos y protección social.

El modelo político-económico vigente combina una narrativa tecnocrática neoliberal con prácticas clientelares que sostienen el poder territorial del oficialismo. Aunque se registran avances macroeconómicos, la ausencia de reformas redistributivas y la dependencia del patronazgo generan tensiones estructurales. El clientelismo, articulado en una red triádica entre cúpula, intermediarios y bases, enfrenta límites materiales que alimentan disidencias internas. Esta dinámica, ya instalada, desafía la cohesión del cartismo, especialmente en contextos preelectorales. La contradicción entre eficiencia tecnocrática y demandas clientelares revela un dilema persistente: sostener la gobernabilidad sin erosionar la lógica económica que legitima el discurso oficial.

La erosión institucional ha fortalecido al Partido Colorado y a su líder, Horacio Cartes, debilitando contrapesos democráticos. La dispersión de las oposiciones impide una alternativa electoral efectiva, mientras el sistema mayoritario sin segunda vuelta refuerza el oficialismo. Finalmente, el alineamiento con Estados Unidos y redes de ultraderecha regionales otorga legitimidad externa, ampliando el margen de maniobra del régimen en un contexto geopolítico favorable.

**ESTEBAN CABALLERO**

Polítólogo. Miembro de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay. Docente - investigador asociado. Coordinador del Grupo de Trabajo en Relaciones Internacionales de FLACSO - Paraguay.

Contacto: caballerocarrizosa@gmail.com



# Recuperación de la producción y aumento de la financiarización, la corrupción y del endeudamiento público



En 2025, el Paraguay enfrentó graves desafíos en derechos humanos. Persistieron problemas de corrupción, afectando la protección judicial y el acceso a salud y pensiones, especialmente en sectores vulnerables. Los fraudes en el sistema de jubilaciones y la falta de medidas efectivas perjudicaron el derecho a la seguridad social. Además, la desigualdad, la discriminación y la insuficiente asignación de recursos públicos profundizaron la vulneración de derechos fundamentales de la infancia, los pueblos indígenas y las mujeres.

Urgen políticas estatales que garanticen protección y equidad.

**Palabras claves:** *deuda, empleo, corrupción, tratados, PIB.*

**Lila Molinier**

TAPE 'A

## LA RECUPERACIÓN DE LA PRODUCCIÓN ECONÓMICA

Según las estadísticas oficiales del Banco Central del Paraguay (BCP), la producción total de bienes y servicios, medidos por el producto interno bruto (PIB), creció en 4,2% en 2024 y se estima que para el presente año llegará al 4,4%<sup>1</sup>.

En la estructura económica actual, el sector terciario o de servicios ha ganado peso, representando hoy el 48,7% de la producción total. Dentro de este sector destacan el comercio, los servicios gubernamentales, la intermediación financiera y los servicios inmobiliarios. El crecimiento entre sectores y ramas de actividad es desigual; sin embargo, en el ámbito de los servicios, estas áreas continúan siendo las más relevantes. Desde el año pasado, la intermediación financiera muestra un dinamismo particular, con un crecimiento anual del 9,1% y una proyección del 10,1% para el año en curso. Estos incrementos son los más elevados de toda la economía y más, que duplican el crecimiento del PIB global<sup>2</sup>.

La intermediación financiera —que abarca la actividad de bancos y entidades financieras— ha registrado el mayor ritmo de crecimiento en los últimos dos años, reflejando un proceso de creciente financiarización de la economía paraguaya. Bajo esta lógica, el sector financiero se vuelve determinante en la dinámica económica, orientado principalmente a la acumulación de capital a través de cuentas bancarias, inversiones que generan intereses y diversas formas de acumulación de riqueza, como bienes raíces, flotas de vehículos, aeronaves y embarcaciones, tanto para uso comercial como recreativo.

Los hechos que recaban y difunden los medios de prensa y las investigaciones científicas señalan que las instituciones públicas nacionales, cada vez más, tienen depósitos a plazo fijo, además de los depósitos a la vista, en moneda nacional, en los bancos privados<sup>3</sup>.

## LOS RECURSOS DEL IPS Y LOS NEGOCIOS FINANCIEROS

En el caso del Instituto de Previsión Social (IPS), institución de seguridad social, que acumula y mueve considerables recursos e inversiones y deudas, la situación es preocupante, pues puede afectar los derechos de acceso y permanencia a los servicios de salud, y a la jubilación y pensión, de centenares

<sup>1</sup> Anexo Estadístico - Banco Central del Paraguay, <https://bit.ly/3JSfoyl>

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> «Los depósitos públicos se concentran en cuatro grandes bancos, alcanzando los 3.152 millones de dólares a julio», *miCorea.kr*, 21 de agosto de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4ogYhVg>. «Top tres de las entidades bancarias más rentables en Paraguay», FOCO, 27 de diciembre de 2023, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4ifAhQI>

y miles de asegurados aportantes, trabajadores y trabajadoras del sector privado, y de algunos sectores públicos<sup>4</sup>.

Por medio de sus dos programas protege a sus asegurados, con servicios denominados de corto plazo, como son la asistencia médica-hospitalaria, incluyendo a la familia de sus aportantes, y con servicios denominados de largo plazo, como la jubilación y la pensión, durante el retiro laboral de sus asegurados aportantes.

También se sabe que, según la ley de creación y el marco legal del IPS, los dos fondos integrados con la cotización de los aportantes (del programa de salud y de jubilaciones y pensiones) son independientes y no se pueden hacer préstamos ni aportes entre sí, por lo que el programa de salud, cuyo fondo es insuficiente, mantiene constantes atrasos en el pago a los proveedores.

En el presente año, la deuda del Fondo de Salud es de USD 399 millones (trescientos noventa y nueve millones de dólares), incluyendo mantenimiento, alimentos, construcción, medicamentos; todo lo relacionado con el programa de asistencia sanitaria. Dentro de dicho monto, la deuda con los proveedores de medicamentos e insumos es de USD 323 millones (trescientos veintitrés millones de dólares), y fue parcialmente cedida a los bancos, para descomprimir y regularizar el pago por cuotas, a tres años de plazo<sup>5</sup>.

Por otro lado, los recursos del programa de jubilaciones y pensiones son invertidos en negocios financieros. El año pasado ya se ha planteado aquí esta situación y el contraste que significaban las operaciones financieras que la administración del IPS estaba realizando con uno de los empresarios más ricos del país, y que es parte integrante de la patronal de aportantes<sup>6</sup>.

En la coyuntura anual actual, esta situación vuelve a repetirse. En la última semana de julio de 2025, el Consejo de Administración del IPS adjudicó una nueva colocación de recursos del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones por un valor aproximado de USD 43,7 millones, distribuidos entre Ueno Bank y Z Banco mediante Certificados de Depósito de Ahorro (CDA) a seis años de plazo. El 91% de los recursos adjudicados fue destinado a Ueno Bank, por un total de 295.000 millones de guaraníes —equivalentes a USD 39,7 millones, al tipo de cambio de 7.431 Gs. por dólar—, con una tasa de interés del 12,34%

4 En el caso de las personas beneficiarias del Programa de Salud del IPS, hay tres excepciones, pues también benefician: 1) al personal docente del sector público, desde la educación inicial, hasta la educación superior (Ministerio de Educación y Ciencias, e Instituto de Formación/MEC); 2) además, a las unidades descentralizadas, como el Instituto Nacional de Educación Superior (Inaes) y el Instituto Superior de Bellas Artes (ISBA); y 3) a los magistrados judiciales.

5 *Ibidem.*

6 Es el señor Horacio Cartes, quien es presidente de la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado, el partido de gobierno, y líder del movimiento interno hegemónico Honor Colorado. Lila Molinier, «Entre la mordaza, el garrote y la cartelización de la élite política paraguaya», en *Derechos Humanos en Paraguay 2024* (Asunción: Codehupy, 2024). También puede consultarse el análisis de coyuntura política del presente informe.

(por encima del mínimo exigido por el IPS, del 8,69%) y un plazo de 2.190 días (seis años). Con esta nueva adjudicación, sumada a las realizadas en mayo de 2025 y octubre de 2024, los recursos jubilatorios del IPS depositados en Ueno Bank alcanzarían los 1.216.000 millones de guaraníes, es decir, 1,2 billones de guaraníes<sup>7</sup>.

Mientras tanto, en la dirección administrativa del IPS, la Presidencia está ejercida con un sueldo de más de 34.000.000 de Gs.; tres consejeros representantes de los jubilados y pensionados; del Ministerio de Justicia y Trabajo, y de los empleadores, con dietas mensuales de entre 32.000.000 a 29.000.000 de Gs., más bonificaciones y viáticos, según las funciones específicas asumidas<sup>8</sup>. Habría que hacer un seguimiento más cercano al sistema de administración del IPS, en función a la protección de los derechos de sus asegurados y aseguradas, con base en sus dos programas.

## LOS INDICADORES DE LA SITUACIÓN DEL EMPLEO

En el segundo trimestre de 2025, la población en edad de trabajar (fuerza de trabajo), de 15 años y más, corresponde al 71% de la población total<sup>9</sup>, y su número y porcentaje es mayor entre los hombres (57%) que entre las mujeres (43%)<sup>10</sup>.

La ocupación alcanzó un promedio del 67,4% de dicha fuerza de trabajo, que es mayor, 80% entre los hombres y menor, 56% entre las mujeres. El Instituto Nacional de Estadística (INE) destaca como significativo el crecimiento de la ocupación en 2,3%, entre este segundo trimestre de 2025 frente al mismo periodo del año anterior, el 2024, y que favoreció a un total de 124.548 personas trabajadoras, entre ellas, a 63.367 hombres y a 61.181 mujeres<sup>11</sup>. Este crecimiento del empleo fue destacado por el presidente de la República, junto con el crecimiento del PIB y los programas sociales, como el de «Hambre Cero», que apuntaron a dichos resultados<sup>12</sup>.

Por otro lado, hay que decir que dentro de esta población ocupada se encuentra la población subocupada «por insuficiencia de tiempo de trabajo», porque las personas trabajan menos de 30 horas semanales en su ocupación

7 *Ibidem*.

8 *Ibidem*.

9 Corresponde a las personas ocupadas y desocupadas, pero que buscan trabajo. Suman un total de 3.127.741 personas, según los datos del segundo trimestre de 2025. Boletín Trimestral de Empleo, 2º Trimestre 2025. Agosto 2025, INE, <https://bit.ly/49GgwzM>

10 *Ibidem*.

11 *Ibidem*, páginas 4-5, cuadro N.º 3.

12 «Peña resalta crecimiento económico y aumento del empleo formal en reunión con ministros», *Agencia IP*, 17 de junio de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49wpGyN>. Presidencia de la República, *Segundo Informe Presidencial, Presidente Santiago Peña*, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4ogteca>

principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), y desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo<sup>13</sup>.

La subocupación afecta a un porcentaje reducido de la población ocupada (3,9%), aunque impacta con mayor fuerza en las mujeres (5,1%) que en los hombres (3%)<sup>14</sup>. En cuanto a la desocupación<sup>15</sup>, se trata de un problema que afecta a personas en edad de trabajar que no realizaron ninguna actividad laboral en los siete días previos a la encuesta, desean trabajar y están buscando empleo<sup>16</sup>. Bajo esta definición, en el segundo trimestre de 2025 se registraron 153.427 personas desocupadas, una cifra prácticamente equilibrada entre hombres (49,9%) y mujeres (50,1%)<sup>17</sup>.

La combinación de las personas desocupadas con aquellas subocupadas por insuficiencia de tiempo trabajado permite identificar al grupo de población con mayores dificultades de acceso al trabajo y al ingreso. En el primer caso, porque no cuentan con empleo ni generan ingresos; y en el segundo, porque las horas trabajadas y los ingresos obtenidos no son suficientes para cubrir sus necesidades básicas. En el último año, la cantidad de personas en esta situación se redujo y pasó a representar el -1,0% del total, con una disminución del -0,5% entre los hombres y del -1,6% entre las mujeres, afectando de manera más marcada a estas últimas, según la comparación entre los segundos trimestres de 2024 y 2025. Al contrastar las zonas urbanas y rurales, se observa que las áreas urbanas —y especialmente las mujeres que viven en ellas— presentan una mayor afectación, con variaciones de -1,2% y -2,2%, respectivamente, frente a las zonas rurales, donde las disminuciones fueron de -0,7% en general y -0,8% entre los hombres rurales<sup>18</sup>.

## LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO FORMAL Y DE LAS MIPYMES

El hecho de que el mayor número de empleos es generado por las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), y que las micro y pequeñas empresas en su gran mayoría son informales, explica que el empleo informal tenga un peso decisivo en la estructura del empleo en el país. El trabajo informal afecta al 62,5% de las personas con ocupación no agropecuaria; al 65% entre las mujeres y 75% entre los hombres, según estadísticas del 2024<sup>19</sup>.

13 *Ibidem*, página 6.

14 *Ibidem*, página 6 y gráfico 1.

15 *Ibidem*, página 7 y cuadro N.º 5.

16 INE, Boletín Trimestral de Empleo, Asunción, agosto 2025, 6.

17 *Ibidem*, página 6.

18 *Ibidem*, cuadro N.º 7.

19 «La ocupación informal fue de 62,5% en el año 2024», INE, 6 de junio de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4pj21WY>

En este contexto, actualmente, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) promueve el empleo formal, al mismo tiempo que la formalización de las mipymes. El programa EmpleaPY Joven ofrece tres líneas de apoyo: bolsa de trabajo, cursos y becas. Promueve el acceso de los jóvenes al primer empleo formal y está dirigido a las mipymes, a las que brinda apoyo económico para cubrir parte de las cotizaciones a la seguridad social de los jóvenes contratados<sup>20</sup>.

Su objetivo es facilitar la inserción de jóvenes de 18 a 29 años, en su primera etapa de 18 a 23 años; reducir los costos de contratación para las empresas; y fomentar la permanencia en el empleo a través de la formación y capacitación<sup>21</sup>.

La página web del programa EmpleaPY Joven es moderna y atractiva. Incluye la invitación al joven participante a «Crear tu CV en línea» y «Destaca tu Trayectoria Profesional con Elegancia y Facilidad», como medio de identificación e inclusión en el programa<sup>22</sup>.

Todas estas características del programa indican que fue estructurado para garantizar su efectividad y sostenibilidad, y el decreto reglamentario de su creación<sup>23</sup> le da el marco de legalidad que completa la propuesta de la política pública asumida con los incentivos económicos con cargo al MTESS.

En el caso del Viceministerio de MIPYMES, del Ministerio de Industria y Comercio, su página web ([www.mic.gov.py](http://www.mic.gov.py)) muestra una batería completa de información; propuestas y materiales de capacitación, entre otros, en apoyo a las empresas del grupo. También, en relación con el hecho de que el sector es creador del mayor número de empleos, y de la necesidad de su calificación y formalización, así como de la creación de las cadenas de valor para su potenciación.

Según las observaciones realizadas, las medianas empresas, a diferencia de las micro y pequeñas empresas, generan empleos formales y son más sostenibles, a través de una gestión con mayor acceso a las tecnologías; equipos de trabajo más calificados; y políticas públicas más favorables (tributarias, seguridad social, entre otras)<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> EmpleaPY Joven, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4psLdNv>

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Decreto N.º 3822, Presidencia de la República del Paraguay, MTESS, 25 de abril de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/488kqyP>

<sup>24</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4rnk4xl>. Ministerio de Industria y Comercio, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3XKyvha>

## LIMITACIONES Y FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA «HAMBRE CERO»

La apuesta del gobierno de Santiago Peña por las mipymes se entiende en el contexto de la presión existente sobre los puestos de trabajo, siendo el programa «Hambre Cero» la estrategia propuesta para este objetivo. Sin embargo, este programa no garantiza «hambre cero» para toda la población ni durante todo el año, sino que se limita a la alimentación escolar de niñas y niños desde la educación inicial hasta el tercer ciclo básico en escuelas públicas y subvencionadas, durante los 180 días del año escolar. Incluso, situaciones como el feriado del 3 de septiembre en varias ciudades de Itapúa, día de la inauguración del Mundial de Rally, generaron preocupación en los medios, dado que los niños sin clases quedaban sin acceso a la alimentación<sup>25</sup>. Este problema se repite durante los diez feriados existentes en el ciclo escolar<sup>26</sup> y en los 180 días restantes en que no hay clases.

El programa genera una mayor demanda de alimentos, lo que incrementa la oferta de empresas y grupos productores del sector (carnes de pollo y de res, verduras, frutas, aceite, panificados, agua, jugos, postres) y, por ende, mayor demanda de puestos de trabajo en las mipymes. En este sentido, el programa representa una iniciativa acertada y un ejemplo a considerar para la generación de programas y proyectos dentro de políticas públicas orientadas a reducir la pobreza y la desigualdad social y económica, y promover empleo entre la población en edad de trabajar<sup>27</sup>.

No obstante, es necesario evaluar la ejecución del programa, así como su costo y financiamiento, ya que preocupa que esté financiado en un 80% con recursos en dólares provenientes de la Itaipú Binacional (Paraguay-Brasil), compensación pagada por el Gobierno brasileño por la cesión de energía excedente de Paraguay. Esta utilización de recursos vinculados con Itaipú implicó además un cambio en la fuente de financiamiento de los programas del FONACIDE, que ahora dependen de recursos tributarios del Ministerio de Economía y Finanzas, a excepción del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), que se mantiene con el 20% restante de la compensación por energía de Itaipú, del 26% que tenía antes<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> «Mundial de Rally: por "seguridad" suspenden Hambre Cero en 13 ciudades de Itapúa», ABC Color, 20 de agosto de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4pt1aQVO>

<sup>26</sup> Ley N.º 7544 «Que determina los feriados nacionales de la República del Paraguay...».

<sup>27</sup> Ver las estadísticas actualizadas en dicho sentido, en [www.ine.gov.py](http://www.ine.gov.py)

<sup>28</sup> Lila Molinier, *El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay. La importancia de los recursos del Fonacide y del FEEI* (Asunción: Serpaj-Py, 2016).

## LA SERIE DE HECHOS DE CORRUPCIÓN MÁS DIFUNDIDOS

Por otro lado, la situación país se ha visto especialmente afectada, en el presente año, por hechos de corrupción. Sin embargo, se sabe que estos forman parte del sistema de desigualdad y de privilegios que es promovido desde el propio Estado, que no corresponde en un Estado de derecho, ni con el proyecto de país democrático y plural que se quiere.

Los siguientes son los casos más difundidos y que retrataron al sistema de corrupción pública existente:

1. El caso de una senadora liberocartista<sup>29</sup> que, según la minuciosa investigación periodística realizada, hacía figurar a dos sobrinos, una mujer y un hombre, con baja calificación profesional, como sus asistentes técnicos, cobrando elevados sueldos. Se presentaban al Senado, en el horario de entrada, solo para firmar la planilla de asistencia y justificar su salida, pues se retiraban y trabajaban en la empresa de la pareja de la senadora.
2. La corrupción generalizada que caracterizó al gobierno de Óscar Rodríguez (alias «Nenecho»), intendente de Asunción<sup>30</sup>, y repetidas veces denunciado por concejales de la oposición; senadores del Congreso Nacional; Johanna Ortega, diputada por Asunción, y grupos organizados de los barrios. No obstante, se mantuvo en el poder, a pesar del examen de la Contraloría General de la República del 2024, y hasta un día antes de la presentación del informe de auditoría del interventor<sup>31</sup>. Dicho informe ilustró, con lujo de detalles, los procesos asociados a las denuncias y quejas planteadas sobre su administración, en particular, la sobre población de funcionarios; la emisión de bonos de deuda por 8.000 millones de guaraníes desviados del objetivo previsto, mientras la falta de inversión en la infraestructura de la ciudad capital del país se agudizaba.
3. Los sospechosos dos sobres<sup>32</sup>, con fajos de billetes de 100 dólares americanos, por un valor total de 100 mil dólares en cada sobre, y 200.000 en total, ubicados en el sector privado de la residencia presidencial, encontrados por un personal del servicio de la casa en el mes de octubre de 2024, y entregados a la encargada de servicios de la residencia, quien

<sup>29</sup> «Sobrinos de Noelia Cabrera eran planilleros en Comisión del Senado», *Última Hora*, 1 de agosto de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4oVuusB>

<sup>30</sup> Las municipalidades son un sector subnacional, local, del Estado paraguayo que cuentan con un marco normativo propio, dentro del cual sus autoridades deben encuadrarse. Lo cual no ocurrió con el gobierno de Óscar Rodríguez, intendente de la ciudad de Asunción e integrante del movimiento interno del Partido Colorado del Gobierno Nacional actual.

<sup>31</sup> «Carlos Pereira asume como interventor de la Municipalidad de Asunción e inicia proceso de auditoría sin afectar servicios a la ciudadanía», *Municipalidad de Asunción*, 24 de junio de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4plWChT>

<sup>32</sup> «Despidos destapan escándalo de sobres con miles de US\$ en Mburuvicha Róga», *ABC Color*, 16 de septiembre de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4a89NPa>

posteriormente, ya en junio de 2025, los entregaría al presidente Peña. El hecho trascendió y ganó estado público, por la supuesta desaparición de los billetes encontrados, y que habían sido entregados al propio presidente por la encargada de servicios. Y es que el presidente habló «del robo de los billetes», atribuido a dicha persona, para después someterla, con su familia, a las pruebas con el uso de polígrafo, con las que intentaron inculparla. La mujer, que había sido funcionaria del Gabinete Civil de la Presidencia de la República a inicios del gobierno de Peña, fue finalmente despedida un mes después de haber entregado los sobres, sin el pago de la indemnización correspondiente, y tuvo que abandonar la residencia presidencial con toda su familia<sup>33</sup>, por lo que hizo la denuncia policial, y de ahí la narración y publicación de los hechos por los medios de prensa.

Sin embargo, el presidente Peña ha optado posteriormente por negar la existencia de los sobres de dinero, diciendo que es parte de «un relato torcido»<sup>34</sup>. La reacción de la oposición ante estos hechos, calificados como muy graves y causales de un juicio político, ha sido la de pedir al presidente Peña ponerse a disposición de la Fiscalía General de la República<sup>35</sup>, a fin de explicar el origen del dinero encontrado en los sobres en la residencia presidencial, junto a otros hechos llamativos, realizados fuera de la agenda pública<sup>36</sup>.

Finalmente, la oposición decidió presentar la denuncia penal, a inicios del mes de octubre, «por presunto enriquecimiento ilícito, lavado de dinero, tráfico de influencias y abuso de poder»<sup>37</sup>.

## LA «MAFIA DE LOS PAGARÉS»

La investigación se habría iniciado en diciembre pasado, y según el curso que fue tomando, involucró a más de 60 agentes de la estructura y los servicios del Poder Judicial, entre los que se encuentran ministros y exministros de la Corte Suprema de Justicia; jueces de Paz; actuarios, ujieres y abogados. La mayoría de los agentes implicados están vinculados con instituciones y

<sup>33</sup> Varios miembros de su familia trabajan junto a ella en la casa presidencial, como su esposo e hijo.

<sup>34</sup> «Peña niega denuncia de "sobres" con dólares en Mburuvicha Róga», *Última Hora*, 16 de septiembre de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4pjCWvg>

<sup>35</sup> «Piden que Peña se ponga a disposición de Fiscalía por denuncias de recibir sobres con dólares», *Última Hora*, 17 de septiembre de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/47XfQVu>. «Opositores piden a Peña explicar de dónde sale dinero que llega a Mburuvicha Róga», *Última Hora*, 1 de octubre de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4pqWGNI>

<sup>36</sup> «Esperanza advierte a Peña sobre su silencio ante denuncia de sobres», *Última Hora*, 18 de septiembre de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49AC8Or>. «Esperanza Martínez exige a Peña explicaciones por hallazgo de sobres con dólares en Mburuvicha Róga», *Kontenidos.py*, 18 de septiembre de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4iqqfSP>

<sup>37</sup> «Oposición presenta fuerte denuncia penal contra Santiago Peña: ¿De qué se lo acusa?», *Última Hora*, 2 de octubre de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3KahNEI>

servicios de justicia, ya sean tanto del sector público como del privado, y de la política nacional<sup>38</sup>.

La causa es titulada como «prevaricato; producción inmediata de documentos públicos de contenido falso, y uso de documentos de contenido falso»<sup>39</sup>. Sus víctimas son, en su gran mayoría, personas jubiladas, a las que se hacían descuentos compulsivos de sus haberes jubilatorios. Están dispersas en gran parte del territorio nacional, sufriendo descuentos ordenados judicialmente sobre documentos ya cancelados o por montos que superan las deudas originales, y sin su conocimiento ni consentimiento, e incluso sin la presentación de los comprobantes.

La Comisión Especial del Congreso Nacional<sup>40</sup>, que investiga la «mafia de los pagarés», habilitó un formulario virtual y un número de WhatsApp, para la inscripción y la comunicación con las víctimas. A inicios de mayo, los primeros resultados obtenidos en dichos registros permiten dimensionar el grave problema creado por la «mafia de los pagarés», tal como se indica en la tabla 1.

**TABLA 1. TOTAL Y DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS AFECTADAS QUE LLENARON EL FORMULARIO DEL CONGRESO NACIONAL**

NÚMERO TOTAL DE PERSONAS AFECTADAS	MÁS DE 2.000 PERSONAS SEXO FEMENINO: 68% Y SEXO MASCULINO: 32%
No recibieron notificación sobre sus deudas ni del inicio de los descuentos	92%
Personas que sufrieron embargo salarial	77%
No reconocen el origen de la deuda	67%
Reconocen el origen de la deuda	32%
Afectados que trabajan en el Estado	79%
Lugares de trabajo dentro del Estado 12% sector privado de la salud	MEC (39,6%) + // MSP (14,8%) Hospital de Clínicas (3,8%) IPS (3,1%); Otros: 11% sin especificar// 2% docente, sin especificar// 2% jubilados //

Fuente: Elaboración propia, con datos de la publicación de *Última Hora*<sup>41</sup>.

38 «Mafia de los pagarés: entre los 63 investigados saltan nombres de vinculados a políticos», *ABC Color*, 24 de marzo de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/43HE43t>

39 «Así funcionaba la mafia de los pagarés», *ABC Color*, 24 de marzo de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4pfLuDX>. «Defensoría suma 130 nuevas víctimas de la Mafia de los Pagarés», *HOY*, 27 de mayo de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3K46z4O>

40 «Comisión que investiga la “Mafia de los Pagarés” recibió a ministros de la CSJ», *Poder Legislativo, Cámara de Senadores*, 27 de mayo de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/43CCM8Y>

41 «La mafia de los pagarés en cifras: ¿Quiénes son los más afectados?», *Última Hora*, 5 de mayo de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/48ew3El>

En la manifestación de víctimas realizada ante el Poder Judicial durante las sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos reunida en Asunción, se denunció el caso a través de la Coordinadora de Víctimas de la «Mafia de los Pagarés», sosteniendo el haber sido ignoradas por la Justicia paraguaya<sup>42</sup>. La Coordinadora propone una Ley de Emergencia y cambios en el sistema judicial<sup>43</sup>.

En octubre último, siguieron sumando los funcionarios judiciales, los abogados representantes de empresas de cobranza y el número de jueces acusados por la Fiscalía de Delitos Económicos y Anticorrupción por hechos punibles, y en procesos judiciales, vinculados con la «mafia de los pagarés», abiertos en cuatro juzgados de Paz de Asunción<sup>44</sup>.

Es importante que las instituciones y organizaciones que están vinculadas con la protección y defensa de los derechos humanos, y de las cajas de jubilaciones y pensiones, se interioricen del fraude en cuestión, para que se asuman las lecciones aprendidas y se establezcan medidas de política de protección e información actualizada sobre los sistemas de descuentos, depósitos, inversiones, extracciones y pagos de todas las cajas de jubilaciones y pensiones.

Cabe insistir sobre el punto, ya que lo dijimos en el informe del año pasado: sus administraciones —y, hay que agregar, el sistema de justicia— deben estar preparados para ofrecer las mayores garantías sobre dichos fondos de retiro laboral, formados a través de los descuentos compulsivos de los sueldos y salarios de las y los trabajadores, quienes, por lo general, acumulan tres décadas de sus vidas y aporte laboral<sup>45</sup>.

## AUMENTA LA DEUDA PÚBLICA Y SE INTRODUCEN LAS NUEVAS MODALIDADES DE PAGO

Según cifras oficiales, la deuda pública total de Paraguay (tabla 2.A) alcanzó en agosto de 2025 los 19.732 millones de dólares, lo que representa un incremento de 3.166 millones de dólares o un 19,1% respecto a diciembre de 2023,

42 «Mafia de los pagarés: casi una veintena de remates en juicios espurios», *ABC Color*, 1 de octubre de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49CooAU>. «Defensoría suma 130 nuevas víctimas de la Mafia de los Pagarés», *HOY*, 27 de mayo de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3K46z4O>

43 «Víctimas de la “mafia de los pagarés” proponen ley de emergencia y cambios judiciales», *El Nacional*, 3 de septiembre de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49B7NyS>

44 «Fiscalía acusa a jueces, funcionarios judiciales y abogados por el caso mafia de los pagarés», *Última Hora*, 24 de septiembre de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4rhfBfm>. «Mafia de los pagarés: son 61 los acusados por Fiscalía por “torcer el derecho”», *ABC Color*, 24 de septiembre de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3K0KtA9>

45 Lila Molinier, «Desafíos del contexto internacional y nacional. Lecciones de la crisis climática», en *Derechos Humanos en Paraguay 2024* (Asunción: Codehupy, 2024).

a dos años del inicio del gobierno de Santiago Peña<sup>46</sup>. Esta cifra incluye tanto la deuda externa como la interna, siendo la externa la más relevante, con un 87,8% del total, mientras que la interna representa el 13,2% (tabla 2). La deuda en guaraníes llegó a 3.675,1 millones de dólares, equivalente al 18,6% del total, mostrando un aumento de 3,4% frente a 2024<sup>47</sup>.

En cuanto a la deuda de la Administración Central (tabla 2.B), esta supera el 35% del PIB, predominando la deuda externa con acreedores bilaterales y multilaterales, a través de préstamos, bonos externos y proyectos «llave en mano». La deuda interna, cercana a 1.700 millones de dólares, aunque menor que la externa, representa un monto significativo para el mercado financiero local.

Por su parte, la deuda de la Administración Descentralizada (tabla 2.C), vinculada principalmente con la deuda externa y, en menor medida, con la interna, alcanza montos considerables asociados al financiamiento de entidades como la ANDE y la Agencia Financiera de Desarrollo, entre otras.

Respecto al pago de los servicios de la deuda pública, que incluye cuotas de devolución y pago de intereses, este ascendió a 1.380,1 millones de dólares en agosto de 2025, antes del cierre del primer semestre<sup>48</sup>. Durante el periodo del gobierno actual (septiembre 2023-agosto 2025), el gasto en intereses de la deuda del Gobierno Central aumentó 14,3%, manteniéndose su participación dentro del gasto financiero total cercana al 22%. Sin embargo, se observa una reducción del 3% en el gasto por intereses de la deuda externa, mientras que el gasto por la deuda interna se disparó 265%, más del triple (tabla 2).

<sup>46</sup> Dicho saldo de la deuda total equivale al déficit fiscal del -2,6%, que estaría en camino de la convergencia fiscal, acorde con la Ley de Responsabilidad Fiscal (2013) (saldo del gasto público para llegar al -1,5% del PIB).

<sup>47</sup> MEF, Clasificación de la Deuda Pública, en Estadísticas de la Deuda Pública, agosto 2025, archivo Excel.

<sup>48</sup> Para fines comparativos, el pago total del servicio de la deuda pública en 2024 fue de 1.809,1 millones de dólares, mientras que, a agosto del mismo año, fue de 1.076,9 millones de dólares. Ministerio de Economía y Finanzas, DPE. Estadísticas\_Deuda\_PúblicaAGO\_2023\_versión\_publicación\_Vf\_-Excel.

**TABLA 2. PARAGUAY. INDICADORES DE LA DEUDA PÚBLICA TOTAL,  
SEGÚN LAS ÁREAS DE LA ADMINISTRACIÓN O GOBIERNO. AGOSTO  
DE 2025 (EN MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)**

A. DEUDA PÚBLICA TOTAL	19.732,0	100%	39,4% DEL PIB
Saldo de la deuda externa	17.125,5	86,8%	34,2 % del PIB
Préstamos externos	8.643,5	43,8%	Acreedores bi y multilaterales
Bonos externos	8.082,9	41,0%	Sector financiero internacional privado
Proyecto «llave en mano» */	399,1	2,0%	Sector privado externo
Saldo de la deuda interna	2.606,49	13,2%	5,2% del PIB
Bono perpetuo con el BCP	536,0	3,1%	Tesoro Nacional a favor del BCP
Bonos del Fondo de Garantía de Depósito	32,4	0,2%	Público-privado obligatorio
Bonos internos y otros	1.880,66	9,5%	Sector financiero nacional privado
Proyecto «llave en mano»	157,43	0,8%	Sector financiero privado nacional
Servicios pagados sobre la deuda total (enero a agosto)	1.380,1	100%	2,4% del PIB
Sobre la deuda externa (enero a agosto)	1.102,0	79,8%	Acreedores bi, multilaterales y sector financiero internacional privado
Sobre la deuda interna	278,0	20,1%	Sector privado nacional

B. DEUDA PÚBLICA - ADMINISTRACIÓN CENTRAL	17.538,1	100%	35,4 % DEL PIB
Saldo de la deuda externa	15.846,8	90,4%	31,8% del PIB
Préstamos externos	7.364,9	42,0%	Acreedores multi y bilaterales
Bonos externos	8.082,9	46,1%	Sector financiero internac. privado
Proyecto «llave en mano»	399,1	2,3%	Sector privado externo

Saldo de la deuda interna	1.691,26	9,6%	3,5% del PIB
Bono perpetuo con el BCP **/	536,0	3,1%	Tesoro Nacional a favor del BCP por deuda interna titulada
Bonos del Fondo de Garantía de Depósito ***/	32,4	0,2%	Público-privado, obligatorio
Bonos internos y otros	965,4	5,5%	Sector financiero privado interno
Proyecto «llave en mano»	157,4	0,9%	Sector privado interno
Servicios pagados sobre la deuda de la A. Central (ene - agosto)	1.216,8	100%	4,7% del PIB
Sobre la deuda externa (enero a agosto)	1.026,0	73,1%	Sobre bonos y préstamos externos
Sobre la deuda interna	190,8	26,9%	Sobre bonos internos

C. DEUDA PÚBLICA - ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA	2.193,9	100%	4,0 % DEL PIB
Saldo de la deuda externa *v/	1.278,6	58,3%	2,4 % del PIB
Saldo de la deuda interna v/	915,2	41,7%	1,6 % del PIB
Servicios pagados sobre la deuda de la A. Descentralizada	163,2	100%	Acreedores externos e internos
Servicios pagados sobre la deuda externa (enero a agosto)	76,0	46,6%	Sobre préstamos y bonos externos
Servicios pagados sobre la deuda interna (enero a agosto)	87,2	53,4%	Sobre bonos internos-sector privado

\*/ Ley N.º 5074 /13.

\*\*/ 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 (TFCN) y Garantía sobre Bonos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD).

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, DPE<sup>49</sup>.

49 Estadísticas\_Deuda\_PúblicaAGO\_2025\_versión\_publicación\_Vf\_- Excel

## **LA CALIFICACIÓN DE GRADO DE INVERSIÓN PARA EL PARAGUAY DE LA MOODY'S**

Con base en la situación presentada por la deuda pública total, de la Administración Central y de la Descentralizada, el 19 de agosto del presente año, la «calificadora internacional Moody's mantuvo la nota soberana de Paraguay en Baa3, con perspectiva estable, en grado de inversión, resaltando la estabilidad macroeconómica y financiera del país».<sup>50</sup>

La evaluación de la Moody's destaca como positivos varios aspectos puntuales que están vinculados dentro de la política económica del Gobierno, en relación con el nivel de inflación y la expectativa a mediano plazo, en línea con el 3,5% de inflación recomendada. También subraya la solidez del sistema bancario y la diversificación y expansión del PIB. Además, destaca los resultados positivos de los programas respaldados por el FMI. La ratificación del grado de inversión de la Moody's significa para el Banco Central un reconocimiento valioso en torno al compromiso asumido con la estabilidad de los precios y la solidez del sistema.<sup>51</sup>

Es muy frecuente ver en los medios de comunicación que «el grado de inversión» significa que dicha calificación mejorará la inversión privada y aumentará la inversión extranjera, cuando de lo que se trata es que el Gobierno paraguayo contrata a la calificadora de riesgos, en este caso la Moody's, para la evaluación de la capacidad de pago de la deuda externa del Estado paraguayo, y la calificación «grado de inversión» significa que la evaluación fue positiva, lo cual facilita la colocación de los bonos externos en el mercado financiero internacional de Nueva York, tanto en cuanto a la cantidad de bonos que desea colocar (deuda externa) como en cuanto a un interés o costo más bajo. La importancia de los bonos externos dentro de la deuda pública total actual es enorme (41%), y el pago por los servicios de la deuda pública fue de 1.216,8 millones de dólares, antes del fin del primer semestre del 2025.

## **LOS BENEFICIOS FINANCIEROS DE LA HIDROELÉCTRICA ITAIPÚ BINACIONAL**

La disponibilidad de monedas fuertes, como el dólar y el euro, proviene de las exportaciones nacionales de bienes y servicios comerciales. También, de los beneficios financieros provenientes de las empresas hidroeléctricas binacionales Itaipú (Paraguay-Brasil) y Yacyretá (Paraguay-Argentina), recibidos por el Estado paraguayo, y la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), como responsable de la parte paraguaya de las usinas

<sup>50</sup> «Moody's resalta estabilidad y mantiene grado de inversión», *Banco Central del Paraguay*, 19 de agosto de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4igZTN7>

<sup>51</sup> *Ibidem*.

hidroeléctricas binacionales, y la producción, distribución y comercialización de la energía eléctrica producida por las mismas.

En el caso de la Itaipú Binacional, es importante considerar aquí dos aspectos:

1. Los 50 años cumplidos en 2023, de la firma del Tratado de Itaipú Binacional, y la posibilidad prevista de revisar y establecer ajustes a los términos del Anexo C del mismo, que trata sobre los aspectos financieros de la hidroeléctrica binacional.
2. El uso de los beneficios financieros por el Estado y la nación paraguaya.

En torno al primer punto, solo se ha acordado con el Brasil el ajuste (al alza) de la tarifa de la electricidad generada por la hidroeléctrica Itaipú, en mayo de 2024, que pasó de 16,71 dólares kW/mes a 19,28 dólares kW/mes. Esta nueva tarifa está vigente desde mediados de 2024 hasta el 2027<sup>52</sup>.

Los demás aspectos del Anexo C y del Tratado de Itaipú no han sido planteados por el Gobierno paraguayo y, según expertos nacionales, el Paraguay puede perder la oportunidad de mejorar las condiciones de paridad-equidad de los términos financieros y generales del Tratado de Itaipú, que mantiene una deuda histórica hacia el socio más pequeño y de menor desarrollo relativo. El Paraguay debe dejar de ceder la energía que le corresponde de la Itaipú al Brasil a cambio de la compensación pagada. Se debe retirar toda la energía que le corresponde (50%) y vender la energía excedente, que no utiliza. El Brasil debe comprar dicho excedente a precio de mercado, por lo que los recursos generados de esta manera serán superiores a la deuda pública contratada por el país, a costo elevado<sup>53</sup>.

Sin embargo, en los últimos meses, el gobierno de Santiago Peña plantea como impedimento para la negociación con el Brasil los hechos no aclarados de espionaje telefónico por parte del gobierno brasileño anterior y actual, que la prensa brasileña publicó<sup>54</sup>. Para los expertos nacionales, dicho impedimento es una excusa. El retraso de la renegociación perjudica al país y solo beneficiará al Brasil<sup>55</sup>. El Paraguay debe negociar con el Brasil en paridad,

52 Lila Molinier, «Reformas institucionales y medidas extraordinarias. Cambios estructurales pendientes», en *Derechos Humanos en Paraguay 2023* (Asunción: Codehupy, 2023).

53 «Itaipú: pagan al Paraguay casi US\$ 30 millones menos por energía cedida», ABC Color, 11 de septiembre de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3Xcjm8c>. «Anexo C: Gobierno de Peña se relaja con los USD 650 millones de gastos “discretionales”», El Prisma, 30 de mayo de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3LVMMp5>. «Senadores promueven debate sobre la revisión del Anexo C», Poder Legislativo, Cámara de Senadores, 20 de junio de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3KkoCAL>

54 «Documentos confirman cómo Brasil espió al Gobierno paraguayo», ABC Color, 18 de junio de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/48tENle>

55 «Itaipú: acuerdo de tarifa está cerrado y el proceso se resolverá en 2026, aseguran», ABC Color, 31 de agosto de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4rb9fhL>

sin esperar que le proponga la nueva tarifa, sino plantear los términos y el precio que le convienen, sin más demora<sup>56</sup>.

De ahí que observamos que el gobierno actual retrasa y desperdicia la oportunidad con la que cuenta el país para mejorar las condiciones financieras, entre otras, de la gestión y los resultados de la hidroeléctrica Itaipú Binacional (Paraguay-Brasil), en el Tratado de Itaipú, firmado hace ya más de 50 años (1973), durante los gobiernos militares dictatoriales, en ambos países, del Gral. Alfredo Stroessner (Paraguay, 1954-1989) y del Gral. Emilio Garrastazu Médici (Brasil, 1969-1974).

#### 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 (Sociedad de Economía Política y Pensamiento Crítico de América Latina y el Caribe).

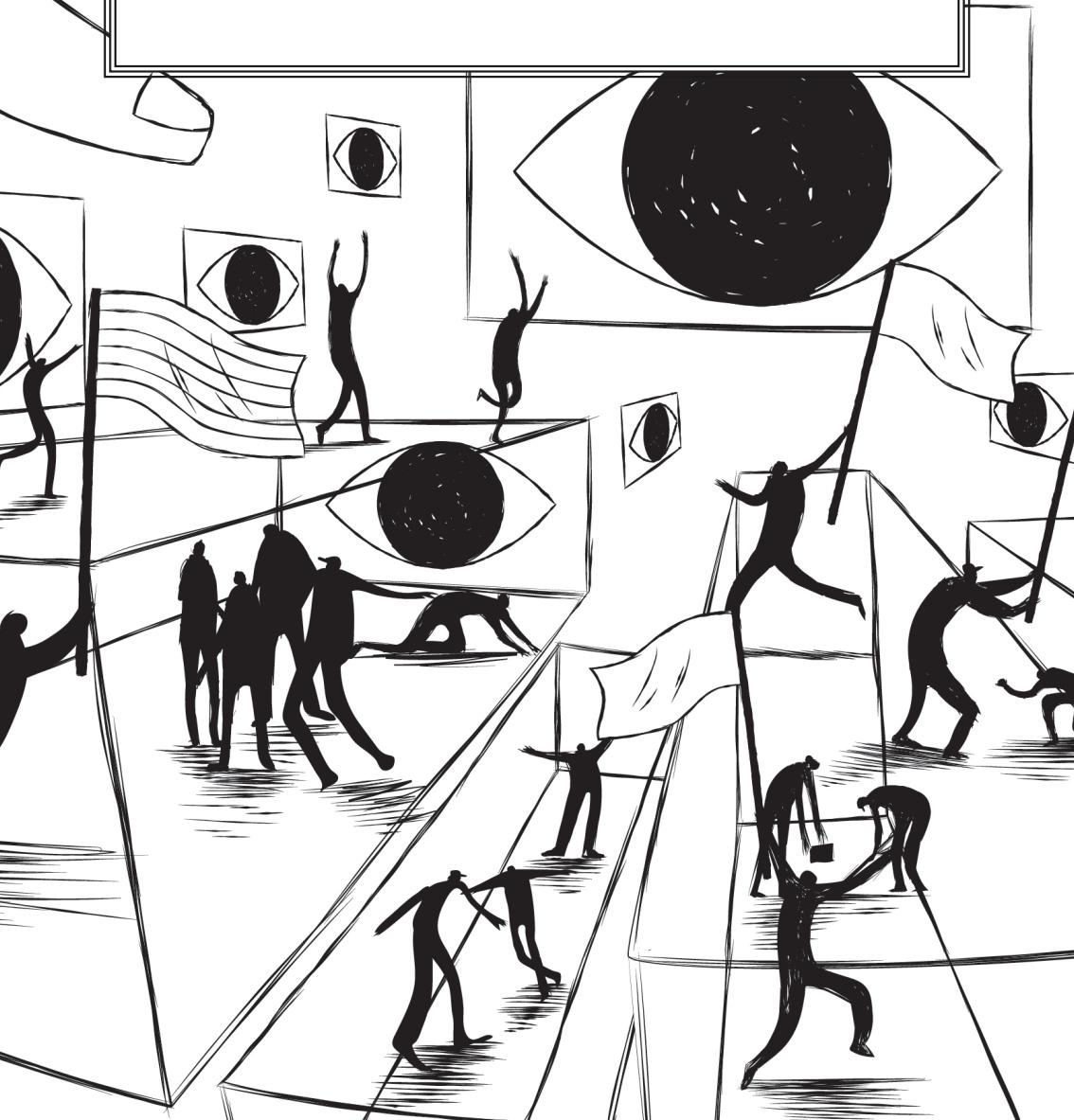
Contacto:lilamolinier@gmail.com

56 «Santiago Peña usa de excusa el espionaje para no negociar la tarifa de Itaipú, sostienen», *ABC Color*, 20 de junio de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/44evLfG>. «Cinco meses sin negociar Itaipú: solo Paraguay pierde», *El Nacional*, 1 de agosto de 2025, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4oaPool>



CAPÍTULO 1

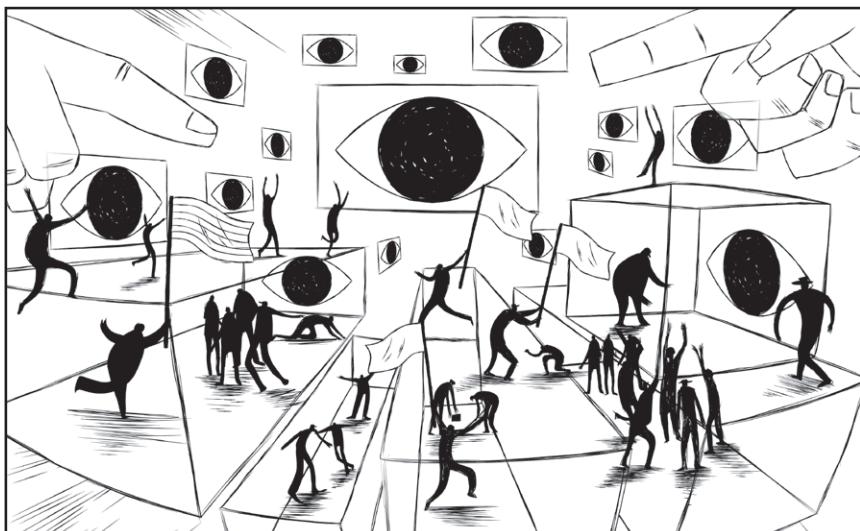
# DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN





DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

# Resistencia indígena frente a un modelo «productivo» de profunda exclusión



Las políticas regresivas en derechos humanos buscan borrar los derechos indígenas para acaparar sus tierras. El desmantelamiento es real: ante la sede cerrada del INDI en Asunción, líderes indígenas deambulan sin atención. Mientras tanto, el gobierno de Peña promociona «inversiones sostenibles» y financiamientos verdes, que se traducen en despojo y deforestación de territorios ancestrales.

**Palabras claves:** *derechos ambientales, justicia climática, derechos de la niñez y la adolescencia indígenas, deforestación de tierras y territorios ancestrales indígenas, acceso a la justicia.*

**Natalia Paola Rodríguez Olmedo**

TIERRAVIVA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL CHACO

El presente artículo<sup>1</sup> analizará la situación de regresividad de políticas públicas en materia de derechos humanos ante la privación del acceso a la atención de los pueblos indígenas, en especial, con los acontecimientos ocurridos con el INDI a partir del 16 de julio de 2025. Así también, los esfuerzos gubernamentales para posicionar al Paraguay como «líder de sostenibilidad» en la región; lo cual resulta contradictorio, pues las violaciones territoriales y ambientales contra los pueblos indígenas se han potenciado con la cerrazón administrativa frente a sus derechos económicos, sociales y culturales.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### CIERRE DE LA SEDE CENTRAL DEL INDI

El 16 de julio de 2025, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) anunció mediante redes sociales el cierre de su sede central en Asunción, trasladando la atención a indígenas a tres oficinas regionales. La puerta cerrada frente a los líderes y las comunidades, lejos de fortalecer la institucionalidad pública para responder a las necesidades históricas de los pueblos indígenas, representa un desmantelamiento de la política indigenista del Estado paraguayo.

Cabe destacar, en primer lugar, que la decisión se tomó de manera inconsulta con los 19 pueblos indígenas, contraviniendo de manera directa el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado establecido en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Paraguay, así como lo dispuesto en la Constitución de la República y las leyes vigentes. Es particularmente grave la violación del artículo 29 de la Ley N.º 904/81 «Estatuto de las Comunidades Indígenas», que establece que el INDI debe tener domicilio legal en Asunción, asegurando así un acceso equitativo y centralizado a sus funciones administrativas y de representación.

La ausencia de consulta previa a los pueblos afectados no solo vulnera principios básicos del derecho internacional de los derechos humanos, sino que también ignora las sentencias vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exigen medidas efectivas para garantizar la participación y el respeto a los derechos territoriales, culturales y políticos de los pueblos indígenas.

Los líderes de las comunidades indígenas históricamente han acudido a Asunción para realizar gestiones ante el INDI y, en el mismo viaje, ante otras instituciones públicas cercanas. La decisión unilateral de cerrar la sede desconoce esta práctica y genera una barrera desproporcionada que restringe no solo el acceso al INDI, sino también a toda la institucionalidad estatal.

<sup>1</sup> La autora agradece los aportes de Lidia Ruiz, Adriana Agüero y Arnaldo Aldana para la realización de este artículo.

Al cese de la atención sin explicación alguna, se añade el riesgo de pérdida de documentos y expedientes<sup>2</sup>, teniendo en cuenta las experiencias anteriores de mudanza del INDI a establecimientos precarios, de manera desorganizada y caótica. A lo que sumamos las múltiples protestas de vecinos del local sobre la Avda. Artigas, donde activa y públicamente hicieron un desembozado acto de racismo al rechazar a las comunidades movilizadas que se manifestaban en la vía pública<sup>3</sup> y a la reinstalación de la sede central en dicho lugar.

### **DEBILIDAD INSTITUCIONAL, CON DISMINUCIÓN DE PRESUPUESTO PARA INSUFICIENTES ADQUISICIONES DE TIERRAS ANCESTRALES**

Según el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación para el 2026<sup>4</sup>, bajo el subtítulo «Diagnóstico general institucional», el INDI realiza una escasa transferencia de conocimientos y tecnologías en las acciones inherentes a cada repartición hacia las comunidades indígenas. Se caracteriza a la institución con una función mayoritariamente asistencialista y con escasos proyectos que promuevan la sostenibilidad y una menor dependencia de las comunidades indígenas.

Dadas esas condiciones actuales de alta deficiencia, conforme el propio Estado lo reconoce en un documento oficial, el Instituto Paraguayo del Indígena debería contar con mucho más que un solo agrimensor, dos abogados y un puñado de técnicos. La realidad es que ni siquiera dispone de antropólogos en su plantel. Ni qué decir de la falta de oficinas con la infraestructura necesaria para una atención y lugar de trabajo dignos.

Acorde a este panorama, la ominosa disminución gradual de presupuesto estatal de las instituciones, a cuyo cargo se encuentra la recuperación de tierras y territorios del hábitat tradicional indígena, se traduce durante el periodo en la compra específica de ífimas cantidades de hectáreas para la restitución a su dominio ancestral (gráfico 1).

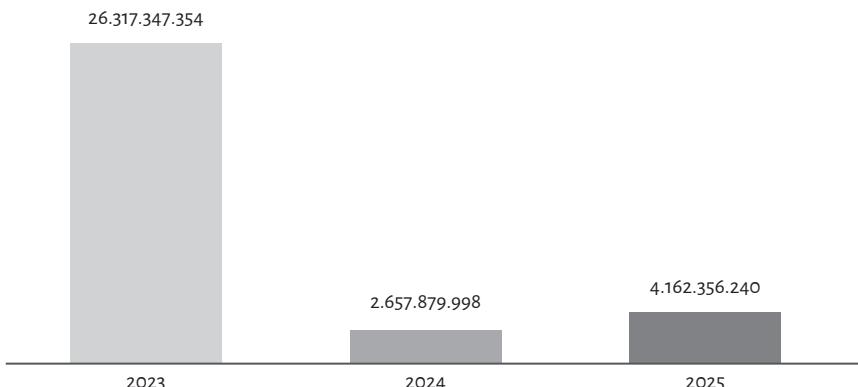
Es decir, hay rubros para la compra de tierras, pero estos rubros no son prioritarios, pues, más que nada, se mantiene una estructura para otros gastos que no van precisamente dirigidos a permitir el desarrollo de las comunidades, una atención integral, el acompañamiento al arraigo y la defensa de sus derechos territoriales.

2 «Abandono y mudanzas: la historia del INDI», *La Nación*, 6 de noviembre de 2019, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4hVHoOj>

3 «Vecinos reiteran rechazo a nueva oficina del INDI en microcentro de Asunción», *ABC Color*, 11 de octubre de 2025, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3jRw5Ke>

4 Fundamentación del proyecto de ley del PGN 2026. Ver punto 23.6 Instituto Paraguayo del Indígena\_0.pdf, acceso el 20 de octubre de 2025. La página se encuentra bloqueada al cierre de este informe.

**GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN GUARANÍES  
PARA TIERRAS DEL INDI 2023-2025**



Fuente: Elaboración de Adriana Agüero, con base a las Leyes del PGN N.º 7050/23, N.º 7228/24 y N.º 7468/25.

Cabe señalar en este punto algunas resistencias: el aumento presupuestario de un poco más de 26.000.000.000 de guaraníes para el ejercicio del año 2023 se obtuvo efectivamente gracias a la presión de las organizaciones indígenas<sup>5</sup>, quienes en diálogo con senadores comprometidos que lideraron la propuesta lograron el aumento. Antes de esto, se venía arrastrando desde 2020 un monto de casi Gs. 3.000.000.000, una suma muy por debajo de las necesidades para el rubro de compra de tierras. Sin embargo, en los últimos dos períodos, la situación se revirtió nuevamente, volviendo a exiguos montos.

Actualmente, junto a la percepción del desempeño institucional que resulta adversa y a la disminución presupuestaria que tomó cuerpo, se suman consecuentemente las mínimas adquisiciones de tierras del hábitat tradicional indígena, ya que, en los últimos tres ejercicios fiscales, hasta mayo de 2025, el INDI finalmente solo ha adquirido en total unas 107 ha para la restitución a 5 comunidades indígenas<sup>6</sup>.

En la misma línea, en respuesta a nuestra solicitud de información pública, también el Indert ha informado que durante el 2024 solo se registra una titulación de 38 ha a favor de la comunidad indígena Mbya Mbarigüi 14<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Campaña pública de la Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna (ANVID) por presupuesto digno 2022, <https://bit.ly/4nLHyJa>

<sup>6</sup> Datos del documento de relevamiento del área jurídica de Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco, elaborados por la abogada Adriana Agüero en mayo de 2025.

<sup>7</sup> «Solicitud #13847/2025. Solicitar información principalmente sobre títulos de propiedad..., Portal Unificado de Información Pública, acceso el 19 de julio de 2025, <https://bit.ly/43viMWK>

Todo ello resulta insuficiente ante la gran necesidad de restitución de tierras y territorios del hábitat tradicional indígena de los pueblos del Paraguay.

El funcionamiento y financiamiento de una institución de vital relevancia como lo es el INDI debe formar parte de una política integral, participativa y adecuadamente financiada, orientada al reconocimiento, la protección y la promoción de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluyendo su territorio, cultura, identidad y sus formas propias de organización.

El Instituto Paraguayo del Indígena debe ser sometido a una reingeniería inteligente, dejando de ser objeto de discriminación dentro del propio diseño administrativo y de disminución de su presupuesto público.

## **INTERESES EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DE ECONOMÍA VERDE**

Los pueblos indígenas mantienen una relación de interdependencia con el bosque, del cual depende su sustento material, cultural y espiritual. No obstante, las políticas estatales continúan orientándose hacia modelos de desarrollo que promueven la deforestación y la expansión de actividades extractivas, bajo la premisa errónea de que el «progreso» requiere la transformación o desaparición de los bienes naturales comunes. En este marco, declaraciones como las del ministro del Interior —quien cuestiona públicamente la «productividad»<sup>8</sup> de las tierras indígenas, sin tomar distancia del discurso empresarial dominante— reflejan un desconocimiento del carácter jurídico de la propiedad colectiva reconocida a los pueblos originarios, así como una falta de reconocimiento de su rol fundamental en la conservación de la biodiversidad y el equilibrio ecosistémico.

El Paraguay ha incorporado la economía verde<sup>9</sup> por medio de instrumentos, tales como la Ley N.º 7190/23 de Créditos de Carbono y la Ley N.º 3001/06 de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales. Sin embargo, frente al propósito de resguardo ambiental, hasta la actualidad, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) manifiesta que no posee los datos de ubicación de las comunidades indígenas de manera automática en los procesos de solicitud de licencia ambiental, salvo petición de parte; lo que ahonda la brecha de exclusión de las comunidades indígenas y la desprotección de sus tierras.

8 «Conversamos con Enrique Vargas Peña en “Mesa con EVP”» [Facebook], Enrique Riera Escudero, 7 de octubre de 2025, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3LPNQRD>

9 La Estrategia Nacional de Financiamiento de Economía Verde es una política pública adoptada por el Paraguay para la agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra, con financiamiento de Fondo Verde para el Clima (GCF). «Lanzamiento de Estrategia de Financiamiento Verde para impulsar el sector AFOLU en Paraguay», MADES, 5 de noviembre de 2024, acceso el 25 de octubre de 2025, <https://bit.ly/49TLLqX>

Las licencias para proyectos de explotación silvopastoril o de producción de carbón vegetal son otorgadas sin conocimiento ni consentimiento de las comunidades indígenas. A nivel macro, tampoco los procesos de diseño y participación en la economía verde han sido inclusivos con los 19 pueblos indígenas. Además, hay otras afectaciones, como los negociados en los casos de pagos por servicios ambientales, tal como se describe más adelante.

Por otra parte, estas políticas insisten en la adopción de falsas soluciones, agravando la situación, ya que no se ha logrado parar la deforestación y no se ha hecho frente de manera decidida al envenenamiento de suelos y cauces hídricos.

Es en este contexto que el discurso gubernamental se apoya principalmente en la «baja presión tributaria», el concepto de competitividad centrado en una presunta sostenibilidad que no existe<sup>10</sup> y la intención de que el capital empresarial extranjero sea el motor de la economía del país, sin mencionar las tierras y los territorios del hábitat tradicional indígena, junto a necesarios lineamientos de protección y preservación.

## **VIOLACIONES A LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA INDÍGENAS<sup>11</sup>**

Según el Censo Nacional Indígena de 2022, el 38% de los indígenas tiene menos de 14 años de edad, mientras que el 28,6% tiene entre 15 a 30 años, lo que representa el 67,1% del total de la población indígena<sup>12</sup>.

Según el Boletín de la CDIA, a agosto de 2025<sup>13</sup>, 7 de cada 10 viviendas del Chaco presentan al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI), siendo los hogares de departamentos chaqueños los que representan la mayor cantidad de NBI a nivel nacional. Además, en esta región existen 25 veces más personas indígenas que en el resto del país.

En el acceso a derechos básicos, los pueblos indígenas siguen enfrentando múltiples privaciones, con una exclusión aún más marcada en el Chaco. Esta desigualdad evidencia la persistencia del racismo estructural y la ausencia

<sup>10</sup> «Paraguay demuestra que un futuro sostenible es posible, resalta Peña ante el G20», IP-Agencia de Información Paraguaya, 19 de noviembre de 2024, acceso el 20 de junio de 2025, <https://bit.ly/40vco4O>. «Las empresas verdes se están convirtiendo en el nuevo motor de competitividad, observan desde el Pacto Global Paraguay», Forbes Paraguay, 14 de abril de 2025, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4qQ9Kxh>

<sup>11</sup> Según datos publicados por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) en su boletín estadístico publicado en agosto de este año. «Boletín sobre el Chaco: 7 de cada 10 niñas, niños y adolescentes no terminan el colegio», CDIA, 9 de agosto de 2025, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4qThBuc>

<sup>12</sup> INE, IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022, acceso el 17 de julio de 2025, <https://bit.ly/4hS4yoP>

<sup>13</sup> CDIA, Boletín Estadístico: Niñez y Adolescencia en el Chaco Paraguayo - 9 de agosto de 2025, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4nMN6Du>

de políticas públicas culturalmente pertinentes que garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos. Todo se traduce en aún más indefensión.

A continuación analizamos los principales derechos, cuyo incumplimiento afecta a la niñez y la adolescencia indígenas.

## Derecho a la educación

La población infanto-juvenil indígena está excluida del derecho a la educación. En una de cada tres comunidades indígenas no existen escuelas, y el porcentaje de egreso es de los más bajos del país: seis de cada diez estudiantes que inician la escolaridad en el Chaco no logran concluirla<sup>14</sup>. Con respecto a la disponibilidad de docentes, existen unas 106 comunidades indígenas del Chaco que no tienen docentes<sup>15</sup>, lo que representa un 33,33% del total. «Se observa una brecha de casi 12 puntos porcentuales entre las comunidades que cuentan con la presencia de algún/a docente entre las regiones, siendo esta carencia más pronunciada en la región del Chaco»<sup>16</sup>.

## Derecho a la salud

Durante este periodo, las comunidades indígenas han sufrido pérdidas de vidas a causa de enfermedades fácilmente prevenibles —y otras crónicas, como la tuberculosis— y ante la carencia de medios para el traslado oportuno de pacientes. Es el caso de don Basilio Martínez, histórico luchador de la comunidad Yakyé Axa, departamento de Presidente Hayes, quien falleció en junio de 2025 por no haber podido acceder oportunamente a condiciones básicas de salud, a pesar de su denodada historia de vida, llena de conquistas de derechos en favor de su comunidad<sup>17</sup>.

Ante las necesidades de atención de salud, la gestión comunitaria sigue siendo uno de los más inmediatos socorros, aunque constituye un factor sumamente contingente en cada localidad, al no contar con los suficientes recursos.

La discriminación del Estado se demuestra en situaciones como la garantía que proporciona en unos días para un evento deportivo, cuando asegura nada menos 35 ambulancias<sup>18</sup>, mientras que para comunidades indígenas del Chaco no puede garantizar una, y mucho menos una atención integral. Si no se realizan esfuerzos privados puntuales, no se consigue de manera oficiosa ambulancia alguna para las comunidades indígenas.

<sup>14</sup> CDIA, *Boletín Estadístico*....

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Disponible en <https://bit.ly/43nnYvK>

<sup>18</sup> Memorándum N.º 553/25 en respuesta a solicitud al Portal Unificado a la Información Pública N.º 96794/25.

Las tasas de mortalidad infantil y materna son altas<sup>19</sup>:

- **Mortalidad infantil.** Los departamentos de Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes registran las tasas más altas del país, tanto en el rango de 0 a 1 año como en el de 0 a 5 años de vida.
- **Mortalidad materna.** En Presidente Hayes vive el 2,02% de la población del Paraguay, con presencia mayoritariamente indígena, siendo así un 9,6% de defunciones maternas: un porcentaje casi 5 veces más alto comparado con otros departamentos.

### Derecho al agua

Las sequías e inundaciones ya han dejado de ser cíclicas en los territorios de las comunidades. Se presentan de manera caótica con dureza, sin posibilidad de previsibilidades, como la continuidad de los cultivos y las recolecciones hídricas para el consumo cotidiano. En el caso de la comunidad Payseyamexyempa'a del pueblo enxet, departamento de Presidente Hayes, se debe enfrentar cada sequía con la falta de auxilio sistemático del Estado. El agua de la cual la comunidad puede disponer posee un color barroso-verdoso, cuya insalubridad salta a la vista.

### Derecho a la alimentación

También en Presidente Hayes, el líder comunitario ha denunciado que la escuela de la aldea Curupayty, de la comunidad San Fernando, no recibe alimentación escolar desde el mes de abril del corriente. La escuela posee unos 5 niños inscriptos en el Registro Único del Estudiante (RUE), y faltaría agregar la formalización de 31 estudiantes más<sup>20</sup>. Hasta la fecha, ninguna autoridad ha tomado medidas para subsanar esta situación ni se ha realizado seguimiento del programa «Hambre Cero».

## CASOS OCURRIDOS EN 2025

### CONFLICTOS TERRITORIALES Y FALTA DE JUSTICIA CLIMÁTICA

Lejos de detenerse y(o) resolverse, en el periodo de este informe, los conflictos ante la falta de justicia climática avanzan para los indígenas. Estos deben dejar de lado sus medios de subsistencia ancestral y hacer frente a problemas como la tala indiscriminada de bosques originales, la degradación de cultivos en sus propias tierras, cercamientos, amedrentamientos, fumigaciones con agrotóxicos o la pérdida de la biodiversidad y el desecamiento de cauces hídricos.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Denuncia del líder G. F. recibida por Tierraviva en fecha 20 de septiembre de 2025.

Así también, deben hacer frente a todo el esquema fraudulento montado por personas inescrupulosas que interfieren en los PSA (pagos por servicios ambientales), prácticamente sin defensa ni acompañamiento técnico del Estado. El cambio del modelo de producción bajo el orden extractivista no se plantea de manera sustancial, sino que persiste.

Otros elementos de justicia climática que influyen en directa afectación a los pueblos indígenas son:

- **La falta de una Ley de Deforestación Cero para la región Occidental.** Recordemos que la Ley N.º 6676 había prorrogado su vigencia en la región Oriental con la prohibición de transformación de coberturas de bosques, pero nunca se sancionó una ley para la región Occidental (Chaco).
- **La no ratificación del Acuerdo de Escazú.** En julio de 2025, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la Opinión Consultiva 32, donde insta a integrar el Acuerdo de Escazú como avance legislativo para la justicia climática. No se ha revisado su rechazo desde 2021<sup>21</sup>.
- **El rechazo al Reglamento N.º 1115 de la Unión Europea sobre trazabilidad de materias primas.** Existe grave resistencia del gremio empresarial ante las exigencias de trazabilidad de la soja y otros productos de exportación. El empresariado sigue negociando la flexibilización para la aplicación del reglamento<sup>22</sup>.

En el periodo de este informe, se destacan los siguientes casos:

- **Possible operación de compraventa de servicios ambientales no autorizada, despojo patrimonial a la comunidad El Estribo del pueblo enxet.** Aparente perjuicio patrimonial de más de Gs. 1.400.000.000, que la comunidad El Estribo no percibió por la venta de certificados de servicios ambientales. Está en curso la investigación penal<sup>23</sup>.
- **Possible operación de compraventa de servicios ambientales no autorizada, despojo patrimonial a la comunidad Novocatas del pueblo nivaclé.** Aparente perjuicio patrimonial de más de Gs. 1.300.000.000, que la comunidad Novocatas no percibió por la venta de certificados de servicios ambientales. Al cierre de este informe, sigue en curso la investigación penal<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Corte IDH, *Opinión Consultiva 32 de 2025: emergencia climática y derechos humanos*, acceso el 20 de julio de 2025, <https://bit.ly/43VIAef>

<sup>22</sup> «Los exportadores no descartan que la UE relaje el Reglamento 1115 para no pagar sobrecostos», *La Política Online*, 6 de junio de 2025, acceso el 17 de julio de 2025, <https://bit.ly/4hQlTyt>

<sup>23</sup> Ver artículo sobre derecho a un ambiente sano en este informe.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

- **Cuero para autos de lujo en territorio ayoreo.** Parte de las tierras del pueblo ayoreo en el Chaco fueron deforestadas para la producción ganadera. Un reportaje de diciembre de 2024 denuncia que el cuero proveniente de estas empresas sigue surtiendo a automovilísticas europeas, que lo utilizan para el tapizado de automóviles de lujo<sup>25</sup>.
- **Minería en Paso Yobái, afectando la salud del pueblo mbya guaraní.** Pérdida de biodiversidad, manipulación sin licencia de sustancias contaminantes (cianuro/mercurio)<sup>26</sup>.
- **Despojo de tierras ancestrales del pueblo ava guaraní mediante uso de la violencia.** La comunidad Karápa ha denunciado una escalada de ataques: desalojo forzoso en enero, incendios en mayo, robo de animales, disparos, bloqueo de caminos, uso de drones para hostigamiento. La violencia sería responsabilidad de matones de la empresa Principado S.A., que se habría apropiado de su territorio ancestral<sup>27</sup>.

## **MOVILIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA FRENTE A LA PRESENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY**

El 22 de septiembre, durante la audiencia de supervisión del cumplimiento de sentencias de la Corte IDH<sup>28</sup>, la Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna (ANIVID) junto a otras organizaciones indígenas se manifestaron frente al Palacio de Justicia para exigir la reapertura de la oficina central del INDI, mayor presupuesto para compra de tierras, cese de desalojos y la creación de una mesa interinstitucional para analizar sus propuestas.

La acción se daba simultáneamente con el cierre de ruta en Pozo Colorado, liderado por la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCh), y articulada a nivel país con las distintas comunidades y pueblos.

Los manifiestos públicos y las protestas de las organizaciones<sup>29</sup> expresaron su gran descontento con la política gubernamental respecto a las tierras y necesidades de los y las indígenas. Se criticó finalmente la decisión de poner al frente

---

25 «Del bosque al volante: cómo el cuero italiano de lujo proviene de tierras arrasadas en Paraguay», *France 24*, 10 de diciembre de 2024, acceso el 17 de julio de 2025, <https://bit.ly/3Xjouav>

26 «Conflictos ambientales en Paso Yobái: yerbateros y mineros en disputa», *RDN*, 31 de marzo de 2025, acceso el 17 de julio de 2025, <https://bit.ly/4nMU4lq>

27 «Violencia, despojo y resistencia: los pueblos indígenas y la tierra en Paraguay», *Base Is*, 12 de octubre de 2025, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4nPmlsD>

28 Los casos de Xáknom Kásek, con sentencia de la Corte IDH del año 2010, y el de Yakye Axa, con sentencia de la Corte IDH del año 2005.

29 «Denuncian en Paraguay falta de atención a comunidades indígenas», *Prensa Latina*, 10 de enero de 2025, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4qMdMqx>. «ANIVID exige la destitución inmediata del presidente del INDI, Ramón Benegas», *Megacadena diario digital*, 24 de septiembre de 2025, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/40AcziN>

de tan delicada gestión pública a un miembro de las FF. AA., quien no supo satisfacer los requerimientos de diálogo y apertura suficientes para lograr acuerdos de gestión que protejan efectivamente a este sector. El mismo alto funcionario, al momento de su nombramiento, había manifestado expresamente no tener experiencia en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas.

Como resultado de las sostenidas protestas de los pueblos indígenas, que se dieron en todo el país a lo largo de dos semanas, finalmente, en fecha 3 de octubre de 2025<sup>30</sup> se logró que el Gral. (SR) Juan Ramón Benegas presentara su renuncia y que el Poder Ejecutivo nombrara al Sr. Hugo Ramón Samaniego Hermosilla —un civil, funcionario de trayectoria del Ministerio del Interior— como nuevo presidente del Instituto Paraguayo del Indígena. Así también, inmediatamente se llevaron a cabo las reuniones pendientes con las organizaciones indígenas para avanzar en los diálogos.

## SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

### LITIGIO AÚN EN DISCUSIÓN EN EL CASO HUGUA PO'I

En contravención a lo dispuesto por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial de Asunción, Cuarta Sala —cuya decisión representaba un avance significativo en el reconocimiento de los derechos ancestrales de la comunidad al prohibir modificaciones en el inmueble—, el Poder Judicial resolvió levantar la medida cautelar originalmente concedida a la comunidad indígena Hugua Po'i<sup>31</sup>, debilitando así la protección efectiva de su territorio y desconociendo el principio de no regresividad en materia de derechos humanos.

Por dicha razón, en octubre de 2024 se informaba públicamente sobre el nuevo peligro de desalojo para la comunidad mbya guaraní de Hugua Po'i, debido a un levantamiento de medida cautelar obtenido por la empresa Tres Palmas. Los cultivos corren peligro de ser destruidos o apropiados ilegalmente, de darse el desplazamiento.

No obstante, el 12 de agosto de 2025, la comunidad obtuvo el Decreto del Poder Ejecutivo N.º 4405, «Por el cual se reconoce la personería jurídica de la comunidad indígena Hugua Po'i - 16 de junio, integrada por miembros del pueblo mbya guaraní, del distrito Raúl Arsenio Oviedo, departamento de Caaguazú», resultado del sostenido reclamo y la organización comunitaria. Sin embargo, la disputa judicial continúa, encontrándose aún pendiente la resolución de un recurso de apelación dentro del expediente.

<sup>30</sup> «Tras protestas, indígenas logran la renuncia del presidente del INDI», *Última Hora*, 3 de octubre de 2025, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/487csN1>

<sup>31</sup> «Codehupy denuncia riesgo para la comunidad Hugua Po'i tras levantamiento de medida cautelar», *Última Hora*, 21 de octubre de 2024, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4nNYUW8>

## PERSISTENCIA DE INCUMPLIMIENTO EN CASOS DE DOS COMUNIDADES CON SENTENCIAS INTERNACIONALES

En una audiencia privada realizada el 22 de septiembre ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la comunidad indígena Xákmok Kásék, del pueblo sanapaná, denunció la persistencia de graves incumplimientos del Estado paraguayo a la sentencia de 2010.

A 15 años del fallo, la comunidad sigue sin acceder a la totalidad de sus tierras tradicionales y continúa enfrentando precariedades estructurales que afectan derechos básicos, como la salud, la educación, el agua y la vivienda. Aún no se ha culminado el proceso de mensura judicial y todavía no se restituyen las 2.999 ha faltantes, a fin de que el Estado paraguayo finalmente pueda devolver la totalidad de 10.700 ha para el cumplimiento del punto resolutivo que establece dicha obligación<sup>32</sup>.

Así también, la comunidad Yakye Axa reclamó, en la audiencia de supervisión de cumplimiento de sentencia, de la misma fecha, que el Paraguay aún no ha cumplido en su totalidad la sentencia de la Corte IDH<sup>33</sup>. Persisten aún problemas estructurales con relación a la electrificación, el suministro de servicios básicos, salud, alimentación y vivienda.

En lo referente a la titulación definitiva de las tierras de Yakye Axa y los trámites pendientes, se evidenció ante los jueces de la Corte IDH que el Estado incurrió en más de 1.400 días de demora injustificada en el proceso judicial de mensura. Tampoco se adoptaron medidas estatales para la seguridad jurídica de la comunidad, ante la preocupación por intentos de invasión de sus tierras.

Se constató la inconstancia del Estado en la provisión de agua potable, en el mantenimiento, mejora y señalización del camino de todo tiempo y la distribución de alimentos de baja calidad en las comunidades con sentencias internacionales. Sin embargo, ante la presión organizada de las comunidades, se logró implementar algunas mejoras posteriores, como en el caso de la calidad de alimentos<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> «Comunidad Xákmok Kásék denuncia incumplimientos del Estado paraguayo ante la Corte IDH», *Tierraviva*, 26 de septiembre de 2025, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3Ltoot>

<sup>33</sup> «A dos décadas de la sentencia, la deuda del Estado paraguayo con la comunidad Yakye Axa persiste», *CEJIL*, 9 de agosto de 2025, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4hNGt2c>

<sup>34</sup> Como compromiso del Estado paraguayo, aún queda pendiente un informe sobre la calidad nutricional de alimentos distribuidos (principalmente, carbohidratos) (Informe de seguimiento de Tierraviva).

## CONCLUSIONES

El Gobierno paraguayo no ha cedido en su empeño por invisibilizar los reclamos de los y las indígenas, recortar de forma abrupta presupuestos para la compra de tierras y desmontar la sede central del INDI, mientras sigue promocionando al país a grandes capitales extranjeros bajo el discurso de la sostenibilidad<sup>35</sup>, mostrando al Chaco como un gran destino de inversión y embozando datos de afectaciones de tierras y territorios ancestrales<sup>36</sup>.

En este desalentador escenario, se evidenciaron diversas formas de exclusión racial manifestadas a través de acciones administrativas, decisiones judiciales y declaraciones en medios de comunicación por parte de actores públicos, cuya gestión debería priorizar el cumplimiento de los derechos de uno de los sectores más vulnerabilizados: los pueblos indígenas. Así, la discusión sobre la adopción de una ley contra toda forma de discriminación se vuelve cada vez más urgente, considerando las expresiones racistas presentes en la sociedad paraguaya, tanto en acciones vecinales como en opiniones desinformadas e intolerantes difundidas en redes sociales, así como el discurso de odio hacia la pobreza.

Asimismo, la contención y mitigación de los impactos del cambio climático sobre las tierras y territorios de los pueblos indígenas sigue siendo una responsabilidad prioritaria del Estado paraguayo, que debe reflejarse en planes y acciones concretas para garantizar su efectividad.

Resulta también imperativo que el Instituto Paraguayo del Indígena, en lugar de cerrar sus puertas para la atención integral, sea sometido a un proceso de reingeniería inteligente, de manera que deje de ser objeto de discriminación y pueda cumplir de forma efectiva su rol como ente rector de políticas para los pueblos indígenas, dentro del diseño administrativo y presupuestario del Estado. Además, debe restablecer su oficina central en Asunción.

No obstante, frente al desmantelamiento de políticas públicas y la escasa gestión de los actores responsables de la protección integral de los pueblos indígenas, la movilización colectiva de estas comunidades ha demostrado su capacidad de resistencia y su determinación a frenar la regresividad en materia de derechos humanos.

Este año, la movilización indígena evidenció con claridad esa fuerza colectiva y la firme dignidad de los pueblos preexistentes, pese a las dificultades materiales, la persistencia del racismo estructural en la sociedad paraguaya y el incumplimiento de sus derechos fundamentales.

<sup>35</sup> «Ministro del Ambiente afirma que Paraguay está listo para liderar en sostenibilidad», *Poder Agropecuario*, 22 de agosto de 2025, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3XlF35D>

<sup>36</sup> «Del bosque al volante: cómo el cuero italiano de lujo proviene de tierras arrasadas en Paraguay», *France 24*, 10 de diciembre de 2024, acceso el 17 de julio de 2025, <https://bit.ly/3Xjouav>. Josué Congo y Jazmín Acuña, «Peña desinforma al vender un "Paraguay Verde" a la comunidad internacional», *El Surti.com*, 27 de mayo de 2024, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4nRofLz>

## RECOMENDACIONES

- Revertir de inmediato el cierre de la sede del INDI en Asunción y restablecer su funcionamiento pleno.
- Fortalecer la oficina central del INDI y, asimismo, las oficinas regionales, dotándolas de presupuesto, personal técnico y recursos suficientes para la atención integral de los pueblos indígenas, facilitando el acceso a las comunidades a los servicios que establece la Ley N.º 904/81.
- Resguardar urgentemente el acervo documental de las comunidades indígenas del Paraguay.
- Garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en todas las decisiones que les afecten, conforme al Convenio 169 de la OIT.
- Cumplir integralmente con las sentencias de la Corte IDH, incluyendo el fortalecimiento institucional de los mecanismos de políticas públicas para los pueblos indígenas.
- Abstenerse de adoptar nuevas medidas regresivas que afecten derechos colectivos indígenas.
- Garantizar el cumplimiento de los derechos básicos de acceso al agua, a la salud, a la alimentación y al ambiente sano, implementando un programa de consultas sistemáticas de seguimiento de los casos crónicos y medidas de prevención, junto a una asistencia integral en nutrición.

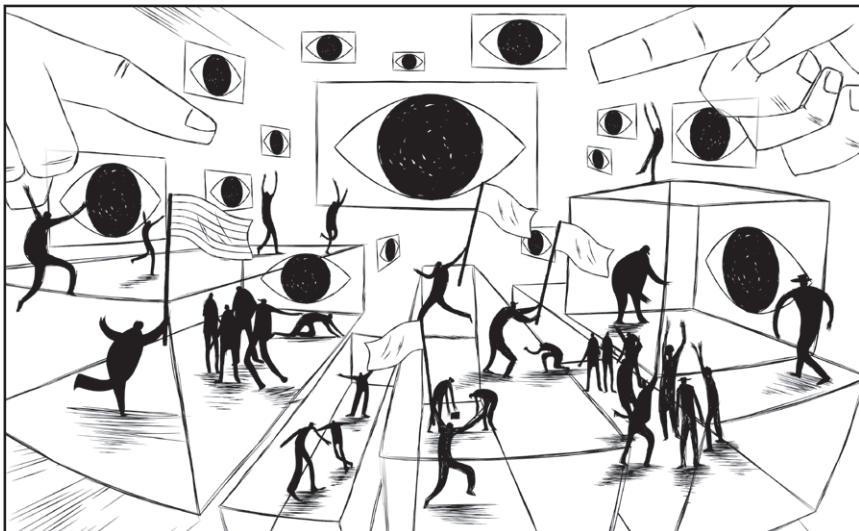
### NATALIA PAOLA RODRÍGUEZ OLMEDO

Abogada del Área de Casos, Litigios e Incidencias de Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco. Litigante, capacitadora e investigadora en el ámbito de los derechos humanos.

Contacto: nrodriguez@tierraviva.org.py

DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN POR  
ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD/EXPRESIÓN  
DE GÉNERO Y CARACTERÍSTICAS SEXUALES

# El año en que una Junta Municipal votó en contra de un homenaje



La política en Paraguay sigue el mismo rumbo del año anterior: ser provida es garantía de permanecer en el poder. Pero no basta con ser, hay que hacer algo que lo demuestre. Este año, la Junta Municipal de Asunción hizo bien su tarea provida al votar en contra de que se haga un homenaje a una activista trans fallecida. Mientras tanto, no hay ningún avance en el marco normativo, continúan sin respetarse las identidades trans en el sistema educativo y el movimiento social sigue resistiendo.

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

**Clara Belén Marecos Bernal,  
Carolina Robledo Desh, Rosa Posa Guinea**

AIREANA, GRUPO POR LOS DERECHOS DE LAS LESBIANAS

**Walter Morínigo**

PRESENCIA JOVEN

**Kimberly Ayala**

COLECTIVO ÑAPU 'AKE TRANS DE ALTO PARANÁ

Este informe da cuenta de cómo la violencia estructural se reproduce en los ámbitos político, judicial, educativo y cotidiano, y de cómo, aun así, las personas TLGBIQ+ siguen encontrando formas de afirmarse, organizarse y reclamar su derecho a existir plenamente en un Estado que aún las discrimina.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### RECHAZO CON SELLO MUNICIPAL

El hecho de que la Junta Municipal de Asunción haya votado en contra de la realización de un homenaje póstumo a Yahaira López, activista trans y defensora de los derechos humanos, previsto en la Manzana de la Rivera —un espacio municipal—, resulta representativo no solo del posicionamiento de la mayoría de concejales y concejalas, sino también de una forma de pensar que persiste entre muchas autoridades del país<sup>1</sup>. Ilustra todo lo que sucede en el Estado frente a los derechos TLGBIQ+, se trata de esa saña particular, de esa *performance* provida a la que nos referíamos en 2024.

El concejal Jesús Lara, de la ANR, hizo la propuesta argumentando que el evento representaba una «agenda ideológica contraria a los valores provida y profamilia que el gobierno municipal representa»<sup>2</sup>. Se trata de una postura que obtiene mayor rédito político cuanto más abiertamente demuestra hostilidad hacia las personas TLGBIQ+. Pero este año intentó ir más lejos: negar nuestra existencia, incluso cuando ya no existe, y borrar nuestra memoria. Aun así, el homenaje se realizó en otro espacio, porque desde la sociedad civil siempre se encuentran formas de resistir frente a la hostilidad.

### «LA HOMOSEXUALIDAD SE PUSO DE MODA»

Durante los días 12 y 13 de junio de este año se realizó en Asunción el IV Encuentro Regional de Foro Madrid<sup>3</sup>, con la participación de referentes de partidos de derecha y sectores conservadores. En su intervención, la senadora colorada cartista Lizarella Valiente afirmó que «la homosexualidad se puso de moda» y sostuvo que «se inventó la palabra *homofóbico*» para desacreditar a quienes piensan diferente. Agregó que las personas pueden vivir libremente su sexualidad, pero solo a partir de la mayoría de edad, a los 18 años. Además, aseguró que la llamada «ideología de género» ha

<sup>1</sup> «Concejales colorados piden suspender homenaje a activista trans», *Última Hora*, 3 de septiembre de 2025, acceso el 15 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/4hJKTqY>

<sup>2</sup> «Video: Junta de Asunción veta homenaje LGBTI y concejal pide la censura previa», *ABC Color*, 4 de septiembre de 2025, acceso el 15 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/4qHWA5E>

<sup>3</sup> «“La homosexualidad se puso de moda”: frases de Lizarella Valiente en el Foro Madrid», *ABC Color*, 12 de junio de 2025, acceso el 15 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/4oJ8qKM>

causado estragos en las sociedades más avanzadas y que forma parte de un «negociado farmacéutico»<sup>4</sup>.

Este tipo de declaraciones no es inocuo, sirve para normalizar la discriminación, reforzar estigmas y consolidar prejuicios dentro de la sociedad y de las instituciones del Estado. Y esto aplicado a la vida cotidiana de las personas se traduce en los casos que describimos en este artículo.

Es fundamental subrayar que este modelo de discurso no constituye simplemente una expresión retórica del poder: es un instrumento político de reproducción de jerarquías y exclusión. Se trata de una estrategia política que reproduce la desigualdad y perpetúa la violencia estructural contra las personas TLGBIQ+.

## UN INTENTO DE ARCHIVO QUE SALIÓ DEL CLÓSET

El 11 de marzo, durante una sesión de la Comisión de Equidad y Género del Senado, entre otros temas, se trató un conjunto de expedientes identificados por la Dirección de la Comisión como «proyectos extemporáneos», que debían pasar al archivo<sup>5</sup>. Entre ellos, se incluyó el proyecto de ley «Que declara el 30 de setiembre como Día Nacional por los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Transgéneros, Bisexuales e Intersexuales (LGBTI)»<sup>6</sup>.

Sin embargo, este proyecto no es extemporáneo, ya que su vigencia y pertinencia persisten. Pese a ello, fue incluido de manera ligera en la lista de proyectos que debían archivarse. Tras la aclaración solicitada por el senador Rafael Filizzola, el dictamen de archivo fue finalmente retirado, manteniendo el proyecto en estudio dentro de la Comisión.

No obstante, el hecho genera algunas interrogantes que merecen atención: ¿se trató de un error administrativo o un descuido en la gestión de la Comisión?, ¿o podría responder a un intento deliberado de excluir un proyecto vinculado a los derechos de las personas TLGBIQ+?

Este episodio no puede analizarse de manera aislada, ya que se enmarca en un contexto político y social hostil hacia el reconocimiento de los derechos de las personas TLGBIQ+. En ese sentido, el archivo de este proyecto sin el análisis de sus implicancias, aunque posteriormente haya sido revertido, evidencia la fragilidad de los compromisos institucionales con la no discriminación.

4 Foro Madrid, IV Encuentro Regional - Asunción 2025, <https://bit.ly/3JEAeRH>

5 «Comisión de Equidad y Género analiza varios puntos en reunión» [Archivo de video], *Senado TV Py*, 11 de marzo de 2025, <https://bit.ly/47SW1ym>

6 Presentado en el 2013 por los senadores Esperanza Martínez, Hugo Richer, Carlos Filizzola y Sixto Pereira. Ficha Técnica del Expediente, *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 15 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/4oWIEb3>

También pone de relieve cómo los mecanismos administrativos pueden convertirse en herramientas de exclusión simbólica, en un contexto donde la legitimidad de los derechos TLGBIQ+ continúa siendo cuestionada desde sectores del poder público. En este escenario, la sola existencia de un proyecto que propone una fecha simbólica de reconocimiento adquiere una dimensión política y social de gran importancia.

## ÁMBITO INTERNACIONAL

En la 55.<sup>a</sup> Asamblea de la OEA, realizada en Antigua y Barbuda, se adoptó la Resolución «Hacer frente a la grave crisis de salud mental en las Américas», por la que los diferentes países se comprometieron a incrementar los esfuerzos en la inversión en salud mental con «una perspectiva de derechos y con un enfoque centrado en el paciente»<sup>7</sup>. Se propone coordinar con la Organización Panamericana de la Salud (OPS). No hay ninguna referencia específica en el documento a personas TLGBIQ+.

## CASOS OCURRIDOS EN 2025

### SIEMPRE SIN ESTADÍSTICAS OFICIALES

En el año 2025, el panorama de reconocimiento institucional hacia las personas TLGBIQ+ continúa siendo alarmante. Los únicos datos disponibles del Estado fueron encontrados en una publicación del Ministerio de la Defensa Pública<sup>8</sup>, en la cual el Defensor General, Javier Esquivel, presentó el informe de su primer año de gestión al frente de la institución. Según dicho informe, entre junio de 2024 y abril de 2025 se brindó atención a un total de 119.298 personas. Dentro de este registro, se reporta que fueron atendidas 42 personas TLGBIQ+.

Los registros de discriminación hacia personas TLGBIQ+ en Paraguay son recogidos principalmente por parte de organizaciones no gubernamentales. El Estado paraguayo no dispone públicamente de un sistema consolidado de estadísticas oficiales ni de una legislación integral que permita tratar de modo sistemático los casos. Esto implica que los casos que se conocen son solo una parte del total real, y muchas situaciones quedan sin visibilidad ni una respuesta del Estado.

<sup>7</sup> Organización de los Estados Americanos, AG/RES 3036 (LV-O/25), 55.<sup>a</sup> Asamblea General Regular 2025, <https://bit.ly/4nNacKk>

<sup>8</sup> «Defensor General presentó Informe de su Primer Año de Gestión», Ministerio de la Defensa Pública, <https://bit.ly/4hMFIXu>

## CASOS REGISTRADOS POR ROHENDU<sup>9</sup>

Durante el periodo contemplado en este informe, el servicio Rohendu registró un total de 177 atenciones (tabla 1). De ellas, 33 consultas no estuvieron directamente vinculadas a situaciones de violencia o discriminación a personas LGTBIQ+. Este dato refleja que, ante la falta de atención del Estado y sus canales poco amigables, muchas personas recurren a Rohendu, incluso cuando sus consultas se relacionan con dificultades de acceso a la justicia o situaciones de discriminación en general.

**TABLA 1. REGISTRO DEL SERVICIO DE ATENCIÓN ROHENDU**

TEMAS	CANTIDAD
Afrontar la discriminación	70
Consultas LGBTIQ+	38
Discriminación y violencia familiar	8
Intenta contactar	8
Asesoría sobre derechos sexuales y derechos reproductivos	7
Conocer personas LGBTIQ+	3
Discriminación laboral	1
Derecho a bienes	1
Apoyo pedagógico	3
Acoso	1
Amenaza	2
Discriminación en sistema educativo	2
Consultas generales	33
<b>Total</b>	<b>177</b>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Rohendu.

## SITUACIÓN DE CASOS DE CAMBIO DE NOMBRE

**FRANCESCA GALATTI, CAMILA DENIS Y KIMBERLY AYALA.** En 2021, en Alto Paraná se inició el juicio de rectificación de nombre de estas tres personas. Todos los casos tuvieron sentencia desfavorable al pedido tanto ante el Juzgado de Primera Instancia como ante el Tribunal de Apelaciones. Actualmente, estos tres juicios fueron presentados como acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ), donde se encuentran en etapa de admisión.

<sup>9</sup> Disponible en <https://bit.ly/3JJLfRM>

**IHARA JACKET.** En 2021, ante el Juzgado de Coronel Oviedo se inició el juicio de rectificación de nombre de Ihara Jacket, representada por una defensora pública. Sin embargo, se desconoce la situación procesal actual del caso, ya que la accionante perdió contacto con su representante legal. Según el testimonio de la propia Ihara, el Juzgado de Primera Instancia dictó una sentencia desfavorable a su solicitud, por lo que el siguiente paso sería la apelación de dicha resolución.

**LIZ PAOLA CORTAZA.** Residente del departamento Central, que inició su juicio en el año 2021, se encuentra bajo la representación de la Defensoría Pública y su solicitud de rectificación de nombre se halla actualmente en la etapa probatoria. Una vez concluido este periodo, el expediente será remitido a la autoridad judicial competente para la emisión de la resolución correspondiente.

**LÍAN CHAMORRO Y LETICIA BRÍTEZ.** Ambas personas del departamento de Amambay, representadas por la Defensoría Pública, iniciaron sus juicios de rectificación de nombre ante el Juzgado de Primera Instancia de Pedro Juan Caballero en el año 2022, cuando recibieron sentencias desfavorables. Estas resoluciones fueron apeladas ante el Tribunal de Apelaciones, que confirmó lo dictado en primera instancia. En consecuencia, la Defensoría presentó acciones de inconstitucionalidad contra ambas sentencias ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ), las cuales se encuentran actualmente en etapa de admisión.

**MARIANA SEPÚLVEDA E YREN ROTELA.** Estos casos de rectificación de nombre, que iniciaron el año 2016 y el 25 de abril de 2017 y el 28 de febrero de 2018, obtuvieron sentencias favorables en primera instancia. No obstante, la Fiscalía apeló ambas decisiones ante el Tribunal de Apelaciones, que revocó la resolución favorable en el caso de Mariana Sepúlveda. Esta sentencia fue recurrida ante la Sala Constitucional de la CSJ, donde aún se encuentra pendiente de votación. En el caso de Yren Rotela, el Tribunal de Apelaciones elevó una consulta constitucional a la misma Sala, que respondió indicando que corresponde al tribunal consultante dictar sentencia conforme a derecho. Según las últimas informaciones, solo resta el voto de uno de los tres jueces del Tribunal para resolver definitivamente el juicio promovido por Yren Rotela.

## **DERECHO A LA EDUCACIÓN VIOLENTADO**

En este periodo, dos casos demuestran que el derecho a la educación, consagrado en la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Paraguay y en el Código de la Niñez y la Adolescencia, también se encuentra vulnerado e impactado por el pensamiento conservador.

- **Discriminación de adolescente trans.** En octubre de este año, una adolescente trans que cursa el último año de la Educación Media en el Colegio Nacional EMD. Dr. Fernando de la Mora fue impedida por la institución de presentar su proyecto final vistiendo el uniforme de gala femenino (*jumper*)<sup>10</sup>. La prohibición, impuesta de manera arbitraria por las autoridades escolares, vulnera su identidad de género y su derecho a la no discriminación. Ante esta negativa, la adolescente denunció públicamente el hecho a través de sus redes sociales, señalando la discriminación por expresarse conforme a su identidad. Su abogada, en defensa de sus derechos, presentó una medida cautelar ante la Justicia, buscando garantizar que la estudiante pueda realizar su defensa final con la vestimenta con la que se identifica. La medida fue rechazada por la jueza Shirley Arévalos, del Juzgado de Primera Instancia de la Niñez y la Adolescencia de Luque, quien resolvió no hacer lugar al amparo planteado por la abogada de la adolescente. La defensa plantea presentar una apelación. En su resolución, la jueza sostuvo que no se vulneraron los derechos de la adolescente, no reconociendo la condición de víctima. Sin embargo, en una evidente contradicción, advirtió a la madre sobre sus deberes y obligaciones de velar por el bienestar físico y psicológico de su hija, que es precisamente lo que la madre había hecho al recurrir a la Justicia en su defensa. La jueza también citó el artículo 29 de la Ley N.º 1680/01 (Código de la Niñez y la Adolescencia), que prohíbe la publicación de nombres, fotografías o datos que identifiquen a niñas, niños o adolescentes involucrados en hechos punibles, ya sea como víctimas o como sospechosos, estableciendo sanciones penales para quienes infrinjan esta norma. Al aplicar esta disposición, el propio Juzgado termina reconociendo a la adolescente como víctima, lo que evidencia una paradoja en su razonamiento. En la práctica, esta interpretación se orienta más bien a silenciar casos como este —que no es aislado<sup>11</sup>— y evitar su visibilidad pública en los medios.
- **Expulsión de una alumna.** En marzo de este año, Rohendu recibió la llamada del tío de una adolescente que fue expulsada de un colegio de Asunción por haber llegado acompañada de su novia hasta la entrada del colegio. La directora de la institución amenazó a la madre de la adolescente con realizar una denuncia ante la CODENI (Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y Adolescentes) por el hecho. Finalmente, la

<sup>10</sup> «Rechazan medida cautelar de alumna trans por discriminación», ABC Color, 28 de octubre de 2025, acceso el 30 de octubre de 2025, <https://bit.ly/48XTZhw>

<sup>11</sup> Como se informó anteriormente, en 2022, un adolescente trans de 18 años enfrentó una situación similar en una institución educativa pública, cuando se le prohibió participar del acto de graduación si vestía con el uniforme masculino. En esa ocasión, el adolescente, acompañado de su madre, solicitó a través de la Defensa Pública una medida cautelar de protección, que fue concedida por el Juzgado de Primera Instancia de la Niñez y la Adolescencia de J. Augusto Saldívar, la cual ordenó al Ministerio de Educación y Ciencias que disponga de todos los medios para su cumplimiento, reconociendo su derecho a expresarse conforme a su identidad de género. Ver Rosa Posa Guínea, Carolina Robledo Desh, Erwing Szokol, Walter Morínigo y Florencia Falabella, «No digan tatú con tatú», en *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (Asunción: Codehupy, 2022).

familia no presentó una denuncia formal ante lo ocurrido y decidió retirar a la adolescente del colegio. La expulsión de la adolescente constituye una clara vulneración del derecho a la educación. Además, la amenaza de la directora de denunciar lo ocurrido ante la CODENI refleja un uso arbitrario, inadecuado y punitivo de las instituciones de protección, lo que refuerza la violencia simbólica y la intimidación hacia la familia.

El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), en teoría, tiene la responsabilidad de garantizar el acceso a una educación libre de discriminación y de proteger los derechos de todas las niñas, los niños y adolescentes. Sin embargo, en la práctica, como se ha visto, su actuación ante casos de discriminación hacia personas TLGBIQ+ ha sido limitada o nula.

A la ausencia de políticas públicas con enfoque de diversidad y género, se suman las presiones políticas y religiosas de sectores conservadores con fuerte influencia en la política educativa, que han bloqueado o revertido intentos de incorporar la educación sexual integral o materiales sobre diversidad. Desde 2017, por ejemplo, el MEC mantiene una resolución que prohíbe materiales que «promuevan la ideología de género», lo que ha generado un estancamiento en materia de derechos.

Estas acciones repetidas demuestran la necesidad urgente de facilitar herramientas y conocimientos a la comunidad educativa en materia de derechos humanos, diversidad e igualdad.

## **DISCRIMINACIÓN EN LA CICLOVÍA DE SAN LORENZO**

En agosto de este año, un hecho de discriminación por orientación sexual vuelve a poner en evidencia que ocupar espacios públicos en Paraguay sigue siendo una situación de inseguridad para las personas TLGBIQ+. Dos jóvenes fueron increpados y hostigados por un guardia de seguridad y por una persona transeúnte en la ciclovía de San Lorenzo, un espacio público abierto y recreativo administrado por la Municipalidad de San Lorenzo, por estar sentados tomando tereré juntos. El «argumento» utilizado fue la excusa de siempre, que eran «un mal ejemplo para los niños que estaban en la ciclovía». Sí, en pleno 2025 todavía hay quienes creen que la presencia de personas TLGBIQ+ en un espacio público requiere censura. Ni siquiera es posible sentarse a tomar un tereré sin sufrir hostigamiento.

El caso fue visibilizado por el colectivo Pride Paradise Py, que recibió la denuncia a través de su cuenta de Instagram @pride\_paradise.py y decidió hacerlo público<sup>12</sup>. La publicación generó una ola de apoyo, lo que llevó a organizar una

<sup>12</sup> «Denuncia pública sobre discriminación por orientación sexual en la Ciclovía de San Lorenzo» [Instagram], *Pride Paradise Py* (@pride\_paradise.py), 4 de agosto de 2025, <https://bit.ly/47pNLpq>

acción pública en la misma ciclovía el fin de semana siguiente, denominada «Picnic por la igualdad y el respeto», bajo la consigna de «Responder con amor y presencia a los actos de homofobia ocurridos en este espacio público»<sup>13</sup>, como respuesta simbólica y política al acto de discriminación. La acción reunió a numerosas personas del colectivo TLGBIQ+ que, entre risas, juegos, reflexión y tereré compartido, transformaron la indignación en resistencia y comunidad. A pesar de que se habían presentado en el lugar guardias de la ciclovía y la Policía Nacional, la acción se desarrolló sin incidentes.

Este hecho de discriminación pone en evidencia que los espacios públicos siguen siendo un escenario de disputas por la legitimidad de nuestros cuerpos y nuestras identidades. La supuesta idea de que «no se puede estar ahí», por ser quienes somos, visibiliza que los discursos de odio, que abundan hoy en día, no se limitan solo a eso, a simples discursos, sino que sigue actuando como dispositivo de exclusión cotidiana. En un país como el nuestro, que se supone democrático, el derecho a ocupar el espacio público sin miedo ni censura debería ser básico. Mientras esto ocurra, cada pícnic, cada tereré compartido y cada acto de resistencia en el espacio público seguirán siendo un acto profundamente político.

## CONCLUSIONES

Paraguay: el retroceso sostenido en materia de derechos humanos y, en particular, en el reconocimiento de los derechos TLGBIQ+. Desde la negativa de la Junta Municipal de Asunción a homenajear a Yahaira López, activista trans fallecida en marzo, hasta los intentos de archivar proyectos de ley vinculados a la reivindicación de derechos, los hechos de este año reflejan un patrón de exclusión institucional y hostilidad social.

Las declaraciones de figuras públicas, revestidas de moralidad conservadora, funcionan como dispositivos de legitimación del odio y la desigualdad. Frente a ello, la sociedad civil continúa siendo el principal espacio de resistencia y memoria.

En definitiva, un año tan difícil —como todos—, donde un puñado de concejales perdieron su tiempo votando un tema que no debería ser votado

<sup>13</sup> «Acción pública ante el hecho de discriminación en San Lorenzo» [Instagram], *Pride Paradise Py* [@pride\_paradise.py], 4 de agosto de 2025, <https://bit.ly/47CzMeD>

## RECOMENDACIONES

Debido al poco avance, se reiteran algunas de las recomendaciones realizadas en años anteriores.

- Elaborar protocolos conjuntamente con el Ministerio de Educación y Ciencias para la no discriminación en escuelas y colegios para las infancias y adolescencias TLGBIQ+.
- 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, aprobar e implementar protocolos municipales para la protección de actos conmemorativos y espacios de memoria inclusivos.
- Trabajar en la prohibición de las mal llamadas «terapias de conversión», basándose en la Ley N.º 7018 de Salud Mental del 2022.
- Derogar la ley de «Control, Transparencia y Rendición de Cuentas de Organizaciones Sin Fines de Lucro (Ley N.º 7363/24)».
- Aprobar el proyecto de ley que declara el 30 de septiembre como Día Nacional por los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Transgéneros, Bisexuales e Intersexuales (LGBTI).

**CLARA BELÉN MARECOS BERNAL**

Licenciada en Educación Inicial por el Instituto Nacional de Educación Superior «Dr. Raúl Peña». Activista por los derechos de la comunidad LGBTIQ+. Coordinadora del espacio de jóvenes LBT: Desobedientes. Integrante de Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas. Educadora popular de niñas/adolescentes en prevención de violencia.

Contacto: marecosclar14@gmail.com

**CAROLINA ROBLEDO DESH**

Licenciada en Psicología por la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Dirige Rohendu, servicio de atención especializada para personas LGTBIQ+ que enfrentan situaciones de discriminación. Además, coordina el Festival Internacional de Cine LesBiGayTrans de Asunción. Es fundadora de Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas.

Contacto: caro.robledodesh@gmail.com

**ROSA POSA GUINEA**

Licenciada en Ciencias de la Educación, con un posgrado en Políticas Públicas y Género. Coordinadora de capacitación de activistas LGTB en ICLHRC (International Gay & Lesbian Human Rights Commission) entre 2005 y 2011. Hasta diciembre de 2024 fue codirectora ejecutiva de Akāhatā, equipo latinoamericano de trabajo en sexualidades y géneros. En ese marco, coordinó procesos de formación de activistas en toda la región. Es fundadora y activista en Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas.

Contacto: rosaposaguinea@gmail.com

**WALTER MORÍNIGO**

Licenciado en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Itapúa (UNI). Activista por los derechos de las personas LGBTIQ+ y creador de contenido en redes sociales desde una perspectiva de género, diversidad y derechos humanos. Integrante de la organización Presencia Joven, de la ciudad de Encarnación, que trabaja en la promoción y defensa de los derechos humanos.

Contacto: waltermorinigo95@gmail.com

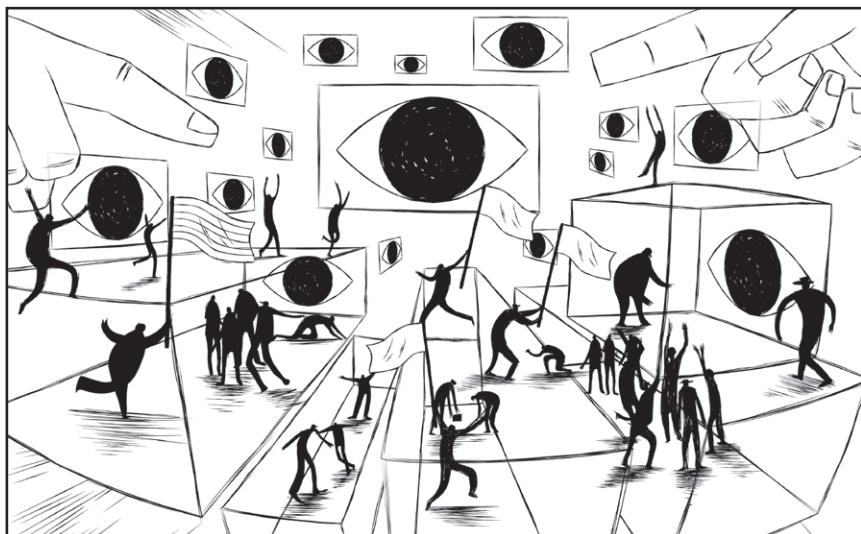
**KIMBERLY AYALA**

Abogada y activista por los derechos humanos, con enfoque en la defensa y promoción de los derechos de la población LGBTIQ+. Posee una especialización en didáctica universitaria y actualmente cursa la carrera de Filosofía en la Universidad Nacional del Este. Se desempeña como abogada de la Mesa Nacional Trans del Paraguay y forma parte de la Red de Abogados de Derechos Humanos del Paraguay. Coordinadora del Colectivo Ñapu’ake Trans de Alto Paraná. Contacto: kimberlya819@gmail.com



DERECHO DE LAS MUJERES A  
UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS

# La violencia hacia las mujeres no desaparece, la perspectiva de género, sí



La violencia que sufren niñas, adolescentes y mujeres en el Paraguay solo puede comprenderse desde la perspectiva de género, y se agrava mientras el Estado restringe la igualdad y posterga sus compromisos para erradicarla. Esta omisión estatal propicia los casos de violencia patriarcal y de género, expresadas en violencia familiar, abusos sexuales y feminicidios, que aumentan día tras día.

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

**Myrian González Vera**

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

Este artículo analiza la persistencia y las formas de violencia sufridas por mujeres y niñas en el Paraguay, profundizando en el papel de las desigualdades de género como causa estructural de este fenómeno. El texto examina tanto los obstáculos existentes en la protección de derechos, políticas públicas y acceso a la justicia, como la evolución de las iniciativas legislativas recientes y los efectos de la falta de respuesta estatal frente a casos paradigmáticos de feminicidio, abuso sexual y violencia familiar. A través del estudio de datos oficiales y de la sociedad civil<sup>1</sup>, relatos de casos destacados y el seguimiento de las acciones estatales y sociales, se busca evidenciar la situación actual y los desafíos pendientes para garantizar una vida libre de violencias, con el propósito de incidir en la adopción de medidas efectivas y el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### OBSERVACIONES DE LA CEDAW SE ACUMULAN SIN CUMPLIRSE

En 2017, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>2</sup>, en las *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay*, expresó su preocupación por la insuficiencia de recursos destinados a la implementación del plan nacional para la prevención, atención, seguimiento de casos y protección de mujeres en situaciones de violencia, así como por la escasa cantidad de denuncias de violencia contra la mujer, en parte debido a las limitaciones en la disponibilidad y el acceso a los servicios de protección.

Señaló además que la violencia doméstica constituye aproximadamente la mitad de los casos de violencia por razón de género en el país, y advirtió sobre el discurso de odio y los actos de violencia dirigidos contra mujeres transexuales, junto con la falta de investigaciones, enjuiciamientos y condenas de los responsables de estos hechos. Por último, manifestó la necesidad de contar con un sistema unificado, coordinado y coherente para la obtención de datos sobre violencia de género, en línea con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley sobre la Protección Integral de las Mujeres contra toda forma de violencia<sup>3</sup>.

Sobre estas observaciones finales, el Comité CEDAW extendía una serie de recomendaciones al Estado paraguayo que hoy, a casi diez años después, se mantienen como tales y no se ha podido implementar a cabalidad casi

<sup>1</sup> Por ejemplo, el Observatorio de Violencia de Género del Centro de Documentación y Estudios (CDE), disponible en <https://observaviolencia.org/>

<sup>2</sup> Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay (CEDAW/C/PRY/CO/7)*, <https://bit.ly/44jOaaT>

ninguna de ellas, mostrando así el incumplimiento de los compromisos asumidos ante el concierto internacional<sup>4</sup>.

En febrero de 2024, organizaciones de la sociedad civil presentaron al Comité una serie de informaciones que señalan específicamente estos incumplimientos, incluyendo acceso a la justicia en casos de violencia<sup>5</sup>:

- Las leyes de protección y atención contra la violencia hacia las mujeres no están acompañadas por políticas públicas y presupuestos adecuados resultando, año tras año, en un crecimiento sostenido de las denuncias de violencia (principalmente familiar y abusos sexuales), sin que las denunciantes sean acompañadas y protegidas debidamente por el Estado. Los datos oficiales indican que entre 2015 y 2022 se triplicó la cantidad de denuncias realizadas en el Ministerio Público bajo la carátula de violencia familiar<sup>6</sup>, y se denunciaron aproximadamente nueve abusos sexuales por día en 2024<sup>7</sup>.
- Hasta ahora, la inexistencia de un sistema unificado de los casos de violencia basada en género no permite una adecuada articulación entre el Ministerio Público, los Juzgados de Paz y la Policía Nacional. En consecuencia, los casos de violencia pasan de una a otra institución, sin seguir una ruta crítica que ofrezca a las denunciantes la atención necesaria para sentirse protegidas desde la primera denuncia, lo que deriva muchas veces en feminicidio como resultado de múltiples denuncias presentadas sin respuesta institucional o por medidas adoptadas que benefician al agresor.
- Los presupuestos asignados al Ministerio de la Mujer continúan siendo bajos e insuficientes. La precariedad de recursos técnicos y escasos agentes entrenados(as) especialmente para una atención integral con perspectiva de género en juzgados y fiscalías son resultado de la poca o nula voluntad política en las altas esferas de poder para dar cumplimiento cabal a las leyes y al acceso pleno a la justicia.

4 El Estado paraguayo presentó a CEDAW su Octavo Informe Periódico en 2024, en el que relata detalladamente los esfuerzos para implementar políticas y planes, citando numerosas acciones e iniciativas, pero no informa sobre los avances e implementación efectiva de las medidas adoptadas para comparar los niveles de protección y atención a los que acceden las mujeres que denuncian casos de violencia. Esta carencia reproduce otros problemas, como las denuncias no atendidas en el Ministerio Público y el Poder Judicial, e incluso la ocurrencia de feminicidios de mujeres que previamente habían denunciado ser víctimas de violencia. Desde un análisis lo más objetivo posible, se puede decir que el Estado paraguayo mantiene un discurso de responsabilidad para erradicar la violencia basada en género, pero en la práctica sus esfuerzos para tal fin son mínimos.

5 Documento «Aporte de la sociedad civil paraguaya al Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer», Grupo de Trabajo Presesional para la adopción de la Lista de Cuestiones (LOIPR), febrero de 2024. Archivo del Centro de Documentación y Estudios (CDE).

6 Datos Abiertos sobre Violencia Familiar, *Ministerio Público*, acceso el 30 de octubre de 2025, <https://bit.ly/43BhUVu>

7 «De enero a julio de 2024, el Ministerio Público atendió 11.482 hechos punibles contra niños, niñas y adolescentes, unas 54 víctimas por día, de éstas, entre 8 y 9 son por Abuso Sexual en Niños», *Ministerio Público*, 13 de agosto de 2024, acceso el 30 de octubre de 2025, <https://bit.ly/48nzsdi>

Sobre este estado situacional, se presentan a continuación algunas iniciativas y decisiones de organismos del Estado en este año.

## EN EL CONGRESO TRATAN NUEVAS LEYES

Como ya se ha informado en otros años, la institucionalidad de género en el Estado está en continua regresión. Desde propuestas de leyes que eliminan el género de sus contenidos, hasta la prohibición de incluir dicha perspectiva en la implementación de políticas públicas.

### Ley N.º 7472/25 (vetada y archivada)

En abril de este año, el Congreso aprobó una ley que, en su versión original, era para la creación de Juzgados y Tribunales especializados en materia de violencia contra las mujeres<sup>8</sup>. Sin embargo, se modificó para convertirse en Ley N.º 7472 «Que crea Juzgados y Tribunales especializados en materia de violencia **contra el grupo familiar**»<sup>9</sup>, recortando la posibilidad a mujeres afectadas por distintos tipos de violencia de acceder a una justicia que garantice «una respuesta eficaz y oportuna a las mismas, salvaguardar la integridad física, sicológica, sexual, patrimonial y económica, prevenir, sancionar, y erradicar integral y multidisciplinariamente la violencia, proteger el derecho a una vida libre de toda forma de violencia»<sup>10</sup>.

Este recorte se debe leer en clave de regresión del género en el Estado, pues desde diversas instancias estatales se impulsan iniciativas para reemplazar la perspectiva de género por la perspectiva de familia, con lo cual se pretende invisibilizar las desigualdades existentes entre mujeres y hombres, enraizadas en el patriarcado y el machismo. Desde esta misma lógica, ya han intentado de manera reiterada la desaparición de ministerios, como el de la Mujer y de la Niñez y la Adolescencia, para convertirlos en oficinas dependientes de un Ministerio de la Familia, aunque hasta ahora no lo han logrado. Finalmente, esta ley fue vetada en su totalidad por el Poder Ejecutivo<sup>11</sup>, con lo cual quedó archivada.

<sup>8</sup> Véase la versión original propiciada por el Ministerio de la Mujer y diversas instituciones involucradas en la protección de las mujeres contra la violencia, en «Ficha Técnica del Expediente #2401136», SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 30 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4qYjZjg>

<sup>9</sup> Negritas agregadas, para dar cuenta del cambio de la ley con respecto a la propuesta de ley presentada.

<sup>10</sup> Artículo 1 del proyecto de ley modificado.

<sup>11</sup> Poder Ejecutivo, Ministerio de la Mujer, Decreto N.º 4121 del 24 de junio de 2025 Por el cual se objeta totalmente el proyecto de ley N.º 7472 «Que crea Juzgados y Tribunales Especializados en materia de violencia dentro del grupo familiar», *Ibidem* 8.

## Dos propuestas legislativas más en 2025

### **PROGRAMA DE APOYO ECONÓMICO PARA MUJERES SOBREVIVIENTES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA FEMINICIDA O EN CONTEXTO DE VIOLENCIA FAMILIAR CON DAÑOS GRAVES Y MANIFIESTOS**

El proyecto de ley fue presentado por el diputado Saúl González, quien afirmó en su exposición de motivos que el proyecto no pretende «sostener un discurso de proteger a la mujer por ser generadora de vida, sino del derecho humano a la vida, derecho a no sufrir violencia ni discriminación por el hecho de haber nacido mujer»<sup>12</sup>.

A octubre de 2025, el proyecto está siendo estudiado por las diversas comisiones de la Cámara Baja.

### **REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS DESAPARECIDAS Y SISTEMA NACIONAL DE ALERTA INMEDIATA PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS**

También relacionado con la violencia feminicida, en este caso el abordaje de la iniciativa es protocolizar la búsqueda de personas desaparecidas, de modo a prevenir y evitar situaciones más trágicas como el feminicidio, en el caso de las mujeres, niñas y adolescentes.

Más conocida como la «Ley María Fernanda», esta propuesta surge a partir del cruel feminicidio de una adolescente embarazada de 17 años, en la ciudad de Coronel Oviedo, que había estado desaparecida durante seis días, tiempo en que ni la Policía ni la Fiscalía actuaron con celeridad, en tanto fue su padre el que no paró de buscarla, golpear puertas, investigar y llegar a tener información precisa de dónde podía encontrar a su hija<sup>13</sup>. La inacción fiscal y policial, al momento de presentar la denuncia de desaparición, impulsó al padre a presentar esta propuesta, que pretende convertirse en una herramienta legal que dé una respuesta rápida de las autoridades ante hechos tan graves como el de su hija<sup>14</sup>. Este proyecto de ley incluye la creación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RENAPED) y el Sistema Nacional de Alerta Inmediata para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (MAFE).

<sup>12</sup> Exposición de motivos del proyecto de ley, «Ficha Técnica del Expediente #2583843», SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 24 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3LKszDq>

<sup>13</sup> Según el padre de María Fernanda, decidieron presentar este proyecto de ley porque buscan «mejorar las capacidades del Estado para reaccionar de inmediato a este tipo de situación». «Padres de María Fernanda llegan al Congreso y piden aprobar la “ley Mafe”: ¿de qué se trata?», Última Hora, 10 de junio de 2025, acceso el 24 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4pgP9AC>

<sup>14</sup> Su caso se detallará más adelante.

Al no haber hasta ahora un protocolo claro de actuación policial y fiscal en los casos de desapariciones, con esta ley —aplicada efectivamente—, el problema de las desapariciones de personas en Paraguay podrá tener un giro de timón favorable para sus familiares.

Ante esta carencia y en reacción ante el feminicidio atroz de María Fernanda, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, dictó el Decreto N.º 4061/25 por el cual se crearon la Comisión Nacional de Personas Desaparecidas (Conade) y el Sistema Nacional de Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas (MAFE), que será de activación automática, sin la necesidad de esperar 24 horas después de presentada la denuncia<sup>15</sup>. Hasta hoy, una desaparición de persona no constitúa una acción de respuesta rápida por parte de la Policía Nacional. Peor aún: las respuestas que reciben familiares que acuden por ayuda a las autoridades responsables suelen ser inapropiadas y cargadas de desinterés<sup>16</sup>.

## ESTADÍSTICAS OFICIALES

### Año sin datos abiertos desagregados por sexo

Desde hace unos años, instituciones responsables de elaborar datos estadísticos acerca de las denuncias referidas a la violencia de niñas, niños, adolescentes y mujeres —principalmente las que integran el Sistema de Protección: Poder Judicial y Juzgados de Paz, Ministerios Público y de Defensa Pública y Policía Nacional—<sup>17</sup> se esfuerzan por difundir periódicamente los registros de sus oficinas. Tienen sus Datos Abiertos y Observatorios para la consulta en línea, pero lamentablemente no siempre están disponibles para diferenciar por sexo a agresores(as) y personas afectadas por la violencia basada en género.

¿Y por qué es importante disponer de datos desagregados por sexo, edades, zonas geográficas? En primer lugar, para contar con evidencia probada acerca de qué tipo de población está más afectada; identificar si son hombres o mujeres, niñas, adolescentes, de zonas más o menos alejadas de los centros urbanos y de qué grupos de edad. En segundo lugar, es necesario fundamentar con datos de la realidad que la violencia basada en género es un problema social donde, en su gran mayoría, los agresores son hombres, porque desde sectores conservadores antiderechos cada vez más atacan las leyes y políticas que el Estado lleva adelante para combatir este tipo de

<sup>15</sup> Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Decreto N.º 4061 del 21 de junio de 2025 por el cual se reglamentan artículos 6 numeral 10 y el artículo 235 numeral 5 de la Ley N.º 7280/24 «De reforma y modernización de la Policía Nacional», se crea el «Sistema Nacional de Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas» y se aprueba su reglamento de implementación, <https://bit.ly/48zoHkn>

<sup>16</sup> (*vox populi*) Uno de los repetidos argumentos esgrimidos por la Policía ante una denuncia de desaparición es que si la persona es joven y es mujer «seguro que se fue con su novio(a)», o se fue de «farrá», de fiesta.

<sup>17</sup> La Ley N.º 5777/16 establece el Sistema Estatal a la Mujer ante hechos de violencia e indica las funciones que deben cumplir cada una de las instituciones que lo conforman (Capítulo IV). «Ley N.º 5777/16», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 2 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4pnvCPj>

violencia, propagando falsedades como que también los hombres son víctimas, que los hombres son asesinados en mayor proporción que las mujeres, que a los varones se los denuncia falsamente y otras sentencias que solo reflejan, en el fondo, medias verdades y grandes mentiras.

Es cierto que hay hombres que sufren violencia familiar y de pareja, pero ¿en qué proporción? Los datos indican que entre el 70 y 80% de casos denunciados ante instancias estatales son mujeres. Efectivamente son asesinados más hombres que mujeres, pero los motivos no están relacionados con las desigualdades de poder existentes: los hombres son asesinados en trifulcas, en luchas entre machos alfa, por disputas varoniles (hasta por perder un partido de fútbol o de truco), mientras que el asesinato de mujeres (excluyendo la violencia callejera delincuencial o accidentes) está en alta proporción relacionado con el feminicidio o, mejor dicho, ocurre en el marco de relaciones de pareja o expareja, familia o de violencia sexual. La diferencia brutal entre un asesinato común y el feminicidio es que el asesino cree y siente que tiene el derecho de arrebatar la vida de la mujer porque ella le denunció, se separó, abandonó la relación, o estaba sola en la calle. Son ejemplos aún peores los feminicidios ocurridos por abusos sexuales y embarazos a niñas o adolescentes. Estas son evidencias concretas acerca del feminicidio, tal como se describirá más adelante con algunos casos que estremecieron al país este año.

Por eso es importante contar y publicar datos desagregados por sexo, y no solo eso: contar con el Sistema de Registro Unificado de casos denunciados en el Paraguay, de modo a conseguir un trabajo articulado entre las instituciones que tienen el deber de recibir la denuncia, atender, proteger a las personas afectadas y sancionar según lo establecen las leyes.

## Ministerio Público

Según las causas ingresadas en el Ministerio Público sobre violencia familiar (artículo 229 del Código Penal)<sup>18</sup>, en doce años, las denuncias aumentaron de manera exponencial: de 6.498 causas en 2013 se pasó a 37.926 en 2024<sup>19</sup> y, aunque no se cuenta con datos desagregados por sexo este año, se podría arriesgar, tomando la referencia de otros años que, en promedio, son las mujeres y las niñas del núcleo familiar las que son en mayor grado afectadas por la violencia basada en género<sup>20</sup>. Con respecto a este año, de enero a septiembre, las distintas Oficinas Fiscales de todo el país recibieron en total 28.421 denuncias de violencia familiar (tabla 1).

<sup>18</sup> El Código Penal se modificó en 1997 con la Ley N.º 1160. A partir de allí, el artículo sobre violencia familiar se modificó cuatro veces: Ley N.º 3449/08, Ley N.º 4628/12, Ley N.º 5378/14 y Ley N.º 6934/22. Las modificaciones de contenido pueden verse en Myriam González Vera, «Tiempos de medir los avances en las políticas públicas de violencia basada en género», en Derechos Humanos en Paraguay 2022 (Asunción: Codehupy, 2022), <https://bit.ly/3CX6usu>

<sup>19</sup> Ministerio Público, Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Datos Abiertos*, acceso el 2 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4i7R3Bu>

<sup>20</sup> Por ejemplo, en 2024 fueron 75,4% de mujeres afectadas frente al 23,5% de los hombres que denunciaron ser víctimas de violencia familiar y, en los años 2021 y 2020, la distribución porcentual es similar. Véase en González Vera, «Tiempos de medir...

Otras formas de violencia basada en género tipificadas en el Código Penal son la violación y la coacción sexual, el abuso sexual, el estupro, el acoso sexual, que afectan en mayor proporción a mujeres, niñas y adolescentes; el incumplimiento del deber alimentario también puede incluirse como violencia económica ya que, en su gran mayoría, son las mujeres las que quedan a cargo de los hijos ante una separación o divorcio. Datos del Ministerio Público indican que en los últimos tres años ingresaron más de 126 mil denuncias referidas a estos hechos punibles relacionados con la violencia basada en género y, aunque no están desagregados por sexo/género, sirven de vara para medir cuán afectadas están las mujeres en general ante una violencia originada por las desigualdades de género y medidas patriarcales y machistas que aún subsisten en el Estado paraguayo y en la sociedad.

**TABLA 1. CAUSAS INGRESADAS A FISCALÍAS DE TODO EL PAÍS POR PRESUNTOS HECHOS PUNIBLES RELACIONADOS CON LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO (2023-2025)**

HECHO PUNIBLE (TIPOS DE VIOLENCIA)	2025*	2024	2023
Violencia familiar (artículo 229 del Código Penal)	28.421	37.926	31.624
Incumplimiento del deber alimentario**	5.331	2.199	8.281
Abuso sexual en niñas y niños	1.726	3.521	3.543
Coacción sexual y violación	953	1.352	1.279
Estupro	737	848	851
Acoso sexual	97	164	171
<b>Total</b>	<b>37.265</b>	<b>46.010</b>	<b>45.749</b>

\* Datos de enero a septiembre de 2025.

\*\* Solo datos del departamento Central del año 2024.

Fuente: Ministerio Público. Datos Abiertos. Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>21</sup>.

Y en cuanto al feminicidio, el Ministerio Público informa sobre 28 casos entre enero a septiembre de 2025, de los cuales 24 (85,7%) tienen como feminicida a su pareja o expareja<sup>22</sup>, en tanto se registró un total de 31 feminicidios en todo el año 2024.

<sup>21</sup> Ministerio Público, *Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Datos Abiertos*, acceso el 2 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4o6xykI> y <https://bit.ly/4i8FB8K>

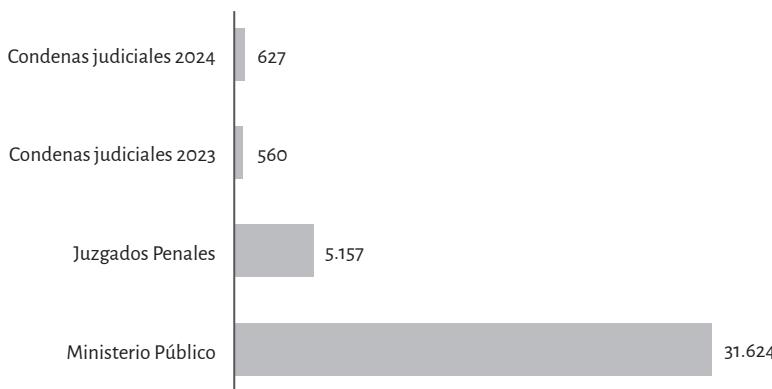
<sup>22</sup> Ministerio Público, *Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Datos Abiertos*, acceso el 2 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4iqQFON>

## Poder Judicial

La violencia familiar como hecho punible ocupa los primeros lugares en cuanto a cantidad de causas ingresadas en el Ministerio Público, en tanto en los Juzgados de Paz del Poder Judicial se tramitan las denuncias enmarcadas en la ley civil de violencia doméstica (Ley N.º 1600/00). Según sus registros, en el año 2024 ingresaron 33.064 denuncias y en el primer semestre de 2025, 15.762 casos<sup>23</sup>.

Ahora bien, entre los grandes obstáculos que impiden una protección efectiva de las personas afectadas por la violencia y que presentan denuncias tanto en el fuero Civil como en el Penal están el seguimiento del proceso y la adopción de medidas de protección y de condenas, llegando en muchos casos a situaciones de mayor gravedad en el seno familiar, como los feminicidios. Los números de condenas y denuncias hablan por sí solos: en el año 2023 pasaron a los Juzgados Penales 5.157 causas de violencia familiar (de las 31.624 que ingresaron ese mismo año al Ministerio Público) y hubo 560 condenas judiciales ese año y 627 en 2024<sup>24</sup>. El gráfico 1 solo pretende dar una mirada muy general entre las denuncias que ingresan, los procesos judiciales que se abren y las condenas, pues se reconoce que los tiempos judiciales no suelen ser lineales.

**GRÁFICO 1. CAUSAS INGRESADAS A FISCALÍAS, JUZGADOS PENALES Y CONDENAS JUDICIALES (2023-2024)**



Fuente: Plataforma Atlas de Género<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Poder Judicial - Corte Suprema de Justicia, Secretaría de Género, SEG N.º 398/25, respuesta a la solicitud del Centro de Documentación y Estudios (CDE) para la redacción de este informe.

<sup>24</sup> Número de condenas por el tipo penal de Violencia Familiar en los Juzgados Penales, *Atlas de Género del INE*, acceso el 30 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4r67NwX>

<sup>25</sup> *Ibidem*.

Esta es la brecha que hay que acortar urgentemente: el tiempo de atención fiscal y judicial entre la denuncia realizada, el inicio del proceso y la adopción de medidas; y esta responsabilidad atañe tanto al Ministerio Público como al Poder Judicial. Según informaciones publicadas en prensa, se desestiman muchos casos por la prescripción, sin que se haya realizado ninguna acción<sup>26</sup>. No obstante, es necesario también incluir la responsabilidad social que hay detrás de una denuncia de violencia familiar, pues en general se llega a esta instancia después de años de sometimiento y, en la mayoría de los casos, las mujeres no tienen el soporte económico o psicosocial para continuar con los pasos que exige la denuncia y abandonan el proceso sin recibir ningún apoyo del Estado<sup>27</sup>. En otros casos, retira la denuncia a exigencia de la pareja o incluso de la autoridad, a pesar de que la ley es clara respecto a la prohibición de conciliación<sup>28</sup>. También hay que tener en cuenta que, en demasiadas ocasiones, las mujeres están inmersas en ese círculo de violencia que fragiliza su salud mental y no tienen las condiciones necesarias para mantener su denuncia.

Y, a propósito de las carencias de atención a la salud física y mental, seguidamente se presentan datos de algunos servicios que ofrece el Estado.

### **Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)**

El MSPBS es una de las instituciones que desde 2009 implementa planes, políticas y protocolos de actuación en la atención de la violencia intrafamiliar, sexual y de género<sup>29</sup>. Desde entonces, adopta registros especiales y flujojogramas que se fueron actualizando para ofrecer una atención acorde a las necesidades de las personas que acuden a los servicios públicos, tanto para la atención física como psicológica. En este marco, informan que desde octubre de 2024 aplican el Código Lila para identificar mejor el tipo de violencia, la relación entre la persona agresora y la víctima, así como otros datos de interés, ampliando con ello el formulario de registro que utilizan<sup>30</sup>.

**PERSONAS ATENDIDAS SEGÚN CÓDIGO LILA.** De los 188 casos que ingresaron de octubre a diciembre de 2024, solo 6 son niñas y niños, el resto son personas mayores de edad, siendo el 54,3% mujeres y 45,7% hombres. Los datos también dejan ver que la mayor proporción de los casos refieren a la violencia de pareja, tal como se observa en el gráfico 2.

26 «A 12 años, caso de violencia familiar prescribe sin una sola diligencia», *Última Hora*, 4 de marzo de 2025, acceso el 30 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3LO2u5a>

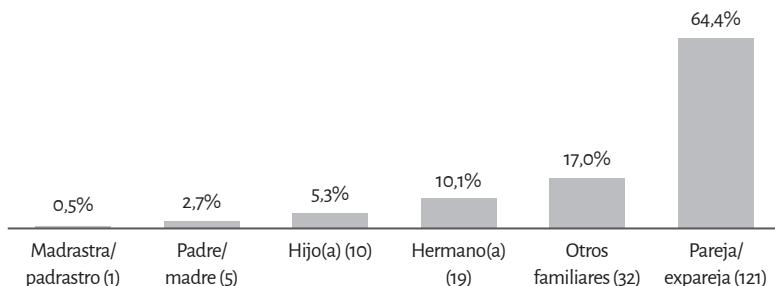
27 «Las medidas de protección en casos de violencia deben ser “a nivel nacional”», *Última Hora*, 26 de enero de 2025, acceso el 30 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4r4AoCK>

28 Artículo 42 sobre medidas de protección y artículo 45 que prohíbe la conciliación una vez ingresada la causa. «Ley N.º 5777/h6», <https://bit.ly/4pnvCPj>

29 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio Público y Ministerio de la Mujer, *Manual de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, Sexual y de Género en el Sistema de Salud* (Asunción: MSPBS, MP y MINMUJER, 2021), <https://bit.ly/3X3puja>

30 Según datos del MSPBS, Hospital de Trauma. Nota Dpto. Estad. N.º 039/25.

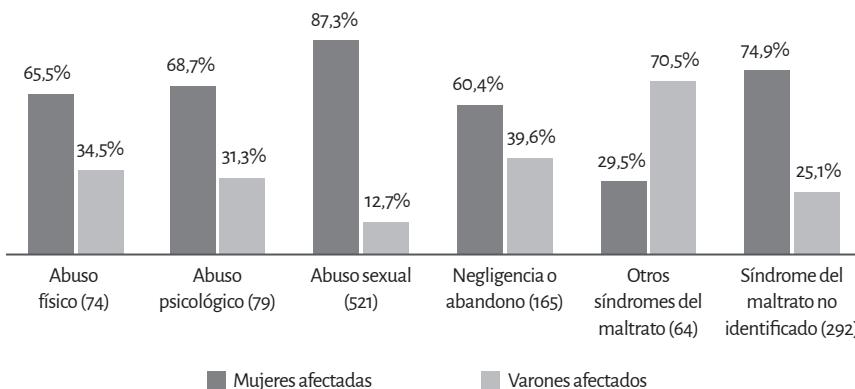
**GRÁFICO 2. PERSONAS ATENDIDAS EN URGENCIAS E INTERNACIÓN EN EL HOSPITAL DE TRAUMA DEL MSPBS, SEGÚN CÓDIGO LILA (OCTUBRE A DICIEMBRE DE 2024)**



Fuente: Procesamiento basado en datos del MSPBS<sup>31</sup>.

**ATENCIÓN DE SALUD MENTAL.** El MSPBS informa que en todos los departamentos del país registran casos de personas atendidas en consultorio a causa del síndrome del maltrato (T74)<sup>32</sup>. En el año 2024 llegaron a consultar 1.846 personas, de las cuales el 70,1% eran mujeres y 29,9% hombres. Este año, de enero a septiembre, la atención llegó a 1.705 personas y similar proporción por sexo, según se ve en el gráfico 3.

**GRÁFICO 3. PERSONAS ATENDIDAS EN CONSULTORIO A CAUSA DEL SÍNDROME DEL MALTRATO (T74) EN LAS REGIONES DE SALUD (ENERO A SEPTIEMBRE DE 2025)**



Fuente: Procesamiento de datos del MSPBS/DIGIES/DES. SubSistema de Información de Servicios de Salud<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Ibidem.

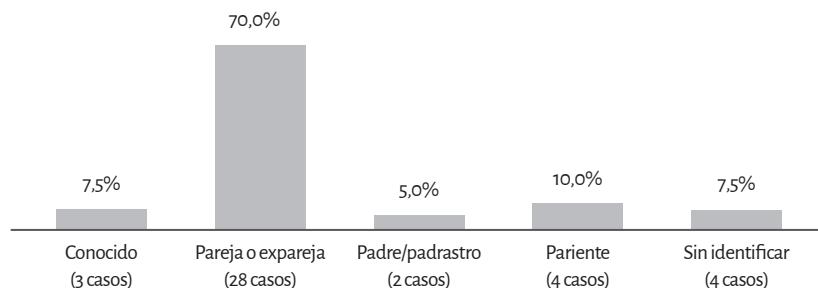
<sup>32</sup> La violencia basada en género produce diversas situaciones de salud, entre ellas, el síndrome del maltrato (T74), reconocido y clasificado en la OPS/OMS. Más información se puede encontrar en la publicación científica N.º 554 de 2008: *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud (CIE-10)*, <https://bit.ly/3XASQ8B>

<sup>33</sup> Respuesta a la solicitud del Centro de Documentación y Estudios para la redacción de este informe. Nota N.º 611/25, Dirección General de Información Estratégica en Salud (DIGIES-MSPBS). Fecha de actualización: 21/10/2025.

## Feminicidios según la prensa local

A juzgar por los números a octubre de 2025, el año está más violento que otros respecto a la pérdida de vida de mujeres, pues ya suman 40 casos de supuestos feminicidios ocurridos en el país<sup>34</sup>, de los cuales el 80% se produjo dentro del seno familiar, y en el 70% de los casos el feminicida es la pareja o expareja de la víctima (gráfico 4). Estos son los datos que evidencian la falta de una efectiva protección y seguimiento que debe hacer el Estado ante las denuncias de violencia familiar presentadas a lo largo y ancho del país, porque es usual que antes de un feminicidio haya habido denuncias por parte de la víctima o sus familiares.

**GRÁFICO 4. SUPUESTOS FEMINICIDIOS, SEGÚN TIPO DE RELACIÓN ENTRE LA VÍCTIMA Y EL AGRESOR, PUBLICADOS EN LA PRENSA NACIONAL (ENERO A OCTUBRE DE 2025)**



Fuente: Elaboración basada en datos publicados por la prensa nacional y sistematizados por el Observatorio Mujer del CDE, 2025.

## CASOS OCURRIDOS EN 2025

### INJUSTO ARREBATO DE LA VIDA DE NIÑAS Y ADOLESCENTES

En tiempos donde se impone la prohibición de la perspectiva de género en las escuelas y los colegios desde el mismo Estado<sup>35</sup>, duele informar que una adolescente y dos niñas han sido asesinadas porque no tuvieron acceso a una educación igualitaria, tanto desde la perspectiva del derecho a una

<sup>34</sup> Aclaración: estos datos son de la prensa nacional que, al ocurrir el hecho, difunde la noticia, caratulándolo como supuesto feminicidio. Una vez que la causa ingresa al Ministerio Público, algunos de estos casos pueden desestimarse como tales por no ajustarse a la descripción exacta de feminicidio en la ley.

<sup>35</sup> En noviembre de este año, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), por Resolución N.º 1803, decidió suprimir la palabra *género* de todos los materiales educativos cualquiera sea el formato, ampliando así la Resolución N.º 29664/17, por la cual se prohibía «la difusión y utilización de materiales impresos como digitales, referentes a la teoría y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes de la cartera». «MEC suprime la palabra “género” de todos los materiales educativos», ABC Color, 9 de noviembre de 2025, acceso el 10 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49mYQsM>

educación integral de la sexualidad como del derecho a una vida libre de violencias. Sus asesinos son varones producto de una sociedad que continúa consintiendo desigualdades de género, de un Estado que no se ocupa del mandato constitucional de remover los obstáculos que mantengan o propicien la discriminación<sup>36</sup> y de una Justicia errante, circunstancias que se conjugan perfectamente para mantener los privilegios masculinos a costa de la vida de niñas y mujeres.

- **Caso María Fernanda.** Una adolescente de 17 años fue asesinada, quemada y enterrada cerca de la casa del feminicida, su compañero de colegio, también menor de edad. Según las investigaciones, el joven la llevó a su casa para someterla a un aborto porque no quería tener un hijo con ella. Ni ella ni él sabían cómo proceder y recurrieron a una farmacia para adquirir medicamentos que, probablemente, no funcionaron para el fin propuesto. La joven estuvo desaparecida cuatro días y su padre, ante la inacción judicial, fue quien la buscó hasta lograr encontrarla, ya sin vida<sup>37</sup>. Si María Fernanda y su feminicida hubieran accedido a una educación sexual efectiva, quizá hubieran procedido de otra forma; si el joven feminicida hubiera sido criado en un ambiente donde se le enseñara que las mujeres no son propiedad de nadie, quizá María Fernanda no hubiera sido asesinada. Ahora solo quedan estos supuestos, analizando situaciones tan tristes que, como esta, se podrían haber evitado.
- **Caso Melania.** Cuando tenía 8 años, Melania había sido abusada por un pariente de 22 años; este fue a la cárcel durante dos años, pero apenas salió en libertad condicional asesinó a la niña. Según cuentan familiares de Melania, el agresor había amenazado a la familia con vengarse por haber sido enviado a la cárcel. A pesar de la amenaza latente conocida por la Justicia, esta lo liberó y permitió que volviera a su casa, distante a tan solo 200 metros del hogar de la niña<sup>38</sup>. Si la Justicia y los jueces encargados de la liberación del abusador hubieran tomado medidas ante el reclamo de la madre de Melania, quizá hoy ella estaría viva.
- **Niña muere al dar a luz.** El tercer feminicidio es resultado de la inacción e inoperancia estatal porque una niña de 13 años, abusada sexualmente, murió después de haber dado a luz. No fue un hombre quien la asesinó, pero fue un feminicidio porque el Estado es responsable de no haber protegido a esta niña: ella no debería haber sido abusada, no debería haber sido sometida a un embarazo forzado y menos a dar a luz porque no

<sup>36</sup> Artículo 46 de la Constitución de la República del Paraguay, <https://bit.ly/47OkWmT>

<sup>37</sup> «Caso María Fernanda: el brutal crimen que conmocionó al país», *La Nación*, 7 de junio de 2025, acceso el 2 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/48mpUqY>

<sup>38</sup> «JEM posterga investigar a juez y fiscal del caso Melania por falta de cuórum», *Última Hora*, 29 de agosto de 2025, acceso el 2 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/43Ck5Di>

estaba en condiciones de hacerlo<sup>39</sup>. Si en Paraguay existieran protocolos de actuación rápida ante un abuso sexual y la Justicia actuara con celeridad, esa niña hubiera recibido anticonceptivos de emergencia, o interrumpido el embarazo mediante una intervención médica garantizada por la ley del aborto. Efectivamente, a pesar de que el aborto todavía es penalizado en Paraguay, está permitida la interrupción del embarazo en los casos en que la vida de la madre esté en peligro. El Código Penal (Ley N.º 1160/97) indica en el artículo 109 «que no obra antijurídicamente el que produjera indirectamente la muerte de un feto, si esto, según los conocimientos y las experiencias del arte médico, fuera necesario para proteger de un peligro serio la vida de la madre»<sup>40</sup>. La vida de una niña siempre está en peligro ante un embarazo forzado<sup>41</sup>.

Estos tres casos solo son ejemplos, no son los únicos donde el abuso sexual, el embarazo forzado y el embarazo no planificado truncan la vida de niñas y adolescentes en Paraguay que, según datos oficiales recopilados por CDIA<sup>42</sup>, registró 4.709 partos de niñas y adolescentes en 2023. Otros flagelos que sufren son la pobreza y la exclusión por condiciones de discapacidad que precarizan el acceso a sus derechos, y es así que llegan a la adolescencia, juventud y vida adulta cargadas de situaciones de abusos y violencia que impiden su desarrollo pleno e integral, meta a la que se ha comprometido el Estado paraguayo al asumir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre ellos, el referido a la igualdad de género, hoy prohibida en algunos espacios estatales<sup>43</sup>.

## CONCLUSIONES

Se está viviendo en Paraguay tiempos donde se implementan medidas regresivas propiciadas por sectores de la sociedad (Iglesias, grupos conservadores y antiderechos) y ejecutadas por representantes de los poderes del Estado, atentando así contra derechos ya conquistados por la ciudadanía. Sostenidos en mayorías autoritarias en espacios clave como el Congreso y ministerios, estos sectores con poder intentan socavar la institucionalidad de género que con tanto empeño se fue instalando en el Paraguay, con lo cual pueden también ir desmantelando políticas que buscan erradicar desigualdades y la violencia basada en género.

39 «Caso de niña-madre fallecida desata debate en el Senado», *Última Hora*, 17 de julio de 2025, acceso el 30 de octubre de 2025, <https://bit.ly/48kGibz>

40 Código Penal de la República del Paraguay, Ley N.º 1160/1997, Actualizado y Concordado, <https://bit.ly/4i3ZwWc>

41 La penalización del aborto en Paraguay solo ensancha las desigualdades económicas y de clase social, porque sanciona a mujeres empobrecidas al no haber servicios públicos para interrumpir el embarazo, mientras que quienes pueden pagar recurren a los servicios privados.

42 «Niñas y adolescentes sufren uniones forzadas, embarazos precoces y suicidios en Paraguay», *Última Hora*, 13 de octubre de 2025, acceso el 2 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4oTSyP>

43 Naciones Unidas, Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, acceso el 2 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49ZBObC>

En este contexto, aun con sus luces y sus sombras, las leyes y políticas públicas que amparan a las mujeres en su derecho a vivir libres de violencia están amenazadas en su cumplimiento e implementación, mientras crecen día a día las denuncias. Por ello, en tiempos oscuros, se deben fortalecer la participación ciudadana y la demanda social<sup>44</sup> para que las instituciones involucradas en proteger, atender a las víctimas de violencia brindando el apoyo necesario, descentralicen sus servicios para abarcar más ciudades y departamentos del Paraguay.

## RECOMENDACIONES

Ante los peligros constantes a la desaparición paulatina de la institucionalidad de género en el Estado, es prioridad:

- Derogar inmediatamente la Resolución N.º 1803/25 por la cual se amplía la Resolución N.º 29667/17, que prohíbe «la difusión y utilización de materiales impresos como digitales, referentes a la teoría y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes de la cartera»<sup>45</sup>. No es posible cumplir con los mandatos constitucionales si no se visibilizan las desigualdades de género.
- Retomar con urgencia la revisión del currículum educativo en escuelas y colegios públicos para incorporar la educación integral de la sexualidad desde la Educación Escolar Básica, así como también un espacio para educar desde el derecho a vivir sin violencias desde la niñez.
- Adoptar medidas urgentes (principalmente presupuestarias y de capacitación a funcionarios[as] y agentes públicos que atienden casos de violencia basada en género) para implementar una ruta eficiente de atención articulada entre las instituciones del Sistema Estatal de Protección a la Mujer en casos de violencia.
- Continuar reclamando el cumplimiento de las recomendaciones de la CEDAW que no se han atendido.

44 En este contexto, también se busca recortar, impedir, prohibir la participación ciudadana, que es la impulsora de la vigencia de estos derechos y de monitorear y exigir al Estado el cumplimiento de sus compromisos. Ya el Poder Ejecutivo reglamentó la Ley N.º 7363/24 «Que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro», herramienta legal con la cual el Estado podrá impedir o recortar la actividad de las organizaciones que trabajan en temas que hoy son criticados por estos sectores y autoridades retrógrados, como la igualdad de género, la no discriminación, la violencia basada en género, entre otros, temas centrales para la igualdad y la autonomía plena de las mujeres y otras diversidades de género. Véase el contenido de la ley en *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 2 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49JU1Ke>

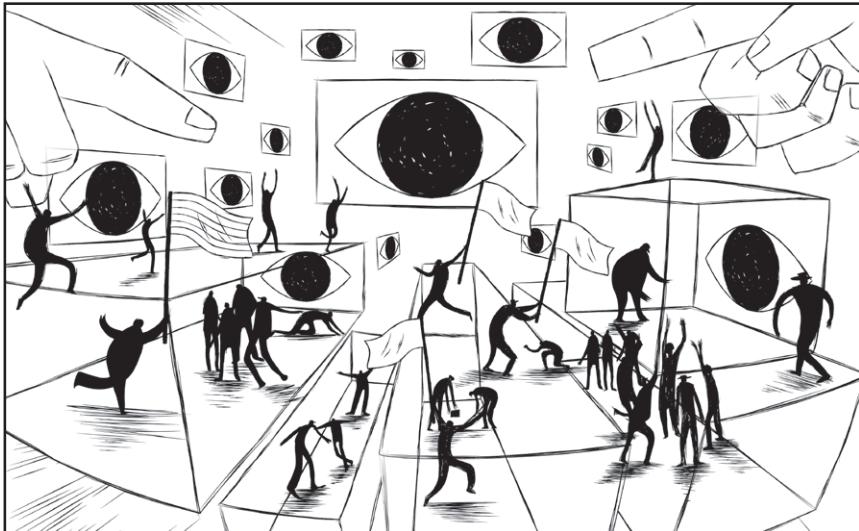
45 Jhony Garay, «El MEC elimina el término “género” de todos los materiales educativos», *RDN*, 10 de noviembre de 2025, acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4nZd2vx>

**MYRIAN GONZÁLEZ VERA**

Nacida en Villarrica en 1965. Con estudios de Antropología Social por la Universidad Católica de Asunción y Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Asunción. Investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE) desde 1988. Redactora de artículos e investigaciones sobre derechos de las mujeres, igualdad de género y distintas temáticas relacionadas. Contacto: myrian@cde.org.py

DERECHOS DE PERSONAS  
CON DISCAPACIDAD

# «Se nos culpa por nacer así»



En el Paraguay, las personas con discapacidad viven entre avances legales y deudas estructurales que limitan el ejercicio pleno de sus derechos. A pesar de un marco normativo alineado con los estándares internacionales, persisten barreras en la educación, la salud, el empleo, la accesibilidad y la participación política. Las voces de activistas con discapacidad reflejan la urgencia de que se cumplan las leyes y que las políticas garanticen igualdad de oportunidades, autonomía y dignidad.

**Palabras claves:** persona con discapacidad, paradigma, barreras, accesibilidad, inclusión.

**Fabio Franco**

FUNDACIÓN TELETÓN

Este artículo abordará la situación de los derechos de las personas con discapacidad a partir de informes de organismos y organizaciones de derechos humanos, instituciones públicas y las voces de cuatro personas adultas y una persona adolescente con discapacidad<sup>1</sup>: tres mujeres y dos varones, todas ellas con un perfil de activistas de derechos humanos. Las entrevistas se realizaron con un enfoque narrativo centrado en el sujeto como actor activo de su realidad y priorizando su voz como fuente legítima de conocimiento y saber, así como también el reconocimiento del protagonismo de las personas con discapacidad como sujetos político y social. Como criterio ético, por decisión propia de las personas entrevistadas y como medida de protección, las y los entrevistados permanecerán en el anonimato. El objetivo del artículo es analizar el estado actual de los derechos de las personas con discapacidad, con énfasis en educación, salud, accesibilidad, participación, trabajo y empleo, identificando avances, barreras y proponiendo líneas de acción que fortalezcan las políticas públicas, triangulando informes, datos y relatos de vida de las personas con discapacidad. A través de esta triangulación, se pretende visibilizar el ejercicio o vulneración de derechos de las personas con discapacidad y promover políticas públicas efectivas y transformadoras, que respondan a las demandas reales de quienes históricamente han sido relegados.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### URGE UN CAMBIO CULTURAL Y ESTRUCTURAL: PERSONAS CON DISCAPACIDAD COMO SUJETOS DE DERECHOS

Las personas con discapacidad en el Paraguay viven situaciones complejas al momento de ejercer sus derechos. El contexto cultural y estructural que las invisibiliza y excluye, adscritas a una construcción social de la discapacidad enraizada en un paradigma asistencial, tutelar y de segregación. Al que se suman las barreras concretas y cotidianas de todo tipo, que impiden el acceso a servicios y la participación protagónica en igualdad de oportunidades.

#### Un entorno que excluye y segregá

Se nos culpa por nacer así. No se nos ve, porque nadie nos quiere ver.<sup>2</sup>

La «narrativa de la culpa», expresada por una de las participantes de las entrevistas, guarda relación con la idea de que las personas con discapacidad no deberían nacer y, si nacen, deben esforzarse por integrarse y adaptarse a

<sup>1</sup> Una persona con discapacidad física, una persona con discapacidad intelectual, una persona con discapacidad auditiva, una persona con discapacidad visual y una persona con discapacidad psicosocial. La mayoría de estas personas son parte de organizaciones de la sociedad civil, como la Federación Juntos por la Inclusión, la Red Contra Toda Forma de Discriminación y DiscasFem; otras son independientes y se vinculan con espacios de derechos humanos e inclusión.

<sup>2</sup> Entrevistada anónima 1, entrevista realizada por el autor, septiembre de 2025.

un contexto uniforme que, bajo la creencia de lo «normal» y lo «sano», desplaza todo proyecto de diversidad e inclusión.

En este contexto, resulta imprescindible fortalecer la comprensión del enfoque de derechos humanos, que entiende la discapacidad como el resultado de la interacción entre una persona y su entorno. Este enfoque también subraya la responsabilidad del Estado en transformar esos entornos, ya que, en la medida en que sean accesibles —en sus dimensiones actitudinal, física, comunicacional, digital, sensorial o de comprensión, entre otras—, aumentan las posibilidades de ejercer plenamente los derechos. Por el contrario, cuanto más barreras existan, mayor será la vulneración de derechos que enfrentan las personas con discapacidad.

### **Un entorno que necesita aprender**

El primer obstáculo es que no somos considerados sujetos y eso trae una serie de consecuencias. Y cuando somos considerados sujetos, somos considerados sujetos padecientes, divididos por el físico, o la voz, o el rango de movimiento, nunca somos vistos integralmente.<sup>3</sup>

El relato da cuenta de la necesidad imperiosa de realizar acciones en el campo cultural para la toma de conciencia. De hecho, en la actualidad, incluso en medios de comunicación, aún se lee y escucha la frase: «él padece una discapacidad», como si la discapacidad estuviera asociada al dolor y al padecimiento.

Esta mirada sigue siendo especialmente preocupante si se considera que el 5,3%<sup>4</sup> de la población del país de 5 años y más —unas 299.839 personas— tiene alguna discapacidad; de ese total, 171.490 son mujeres y 128.349 son hombres. A esta realidad se suma que las personas con discapacidad deben «sobrevivir» a múltiples barreras que las colocan en una situación de desventaja social frente a sus pares sin discapacidad, lo que incrementa el riesgo de segregación y exclusión. Como consecuencia, se reducen sus posibilidades de participar plenamente en espacios comunitarios y políticos, fundamentales para la exigibilidad de derechos.

### **Un entorno que debe brindar equidad e igualdad de oportunidades**

Pero si no tenés educación, si no tenés salud, si no tenés trabajo, ¿cómo vas a ocupar espacios de decisión política? Esto sigue siendo un privilegio, porque todavía estamos tratando de sobrevivir. Lo que hay más son representantes de los que cuidan, los cuidadores, porque ellos transmiten la idea, pero la

3 Entrevistada anónima 2, entrevista realizada por el autor, septiembre de 2025.

4 INE, *Censo Nacional de Población y Viviendas 2022. Resultados finales. «Conociendo a la población con discapacidad»* (Asunción: INE, 2022), <https://bit.ly/4o6U9XO>

persona con discapacidad se representa mejor a sí misma, pero hay barreras, las barreras se anteponen, ¿cómo vamos a llegar a un micrófono si ni siquiera uno puede comer? ¿Cómo vamos a ocupar el espacio de decisión política si uno está desesperado porque el doctor te atienda? El pan duro no es únicamente pasar necesidades, sino que las necesidades te lleven a situaciones críticas. Nuestras barreras son nuestras necesidades no cubiertas.<sup>5</sup>

Esta afirmación se sostiene en las condiciones de vida y en las brechas existentes entre las personas con y sin discapacidad. A partir de ello, se refuerza la urgencia de transformar los entornos para garantizar la inclusión y, con ello, la necesidad de políticas públicas accesibles a lo largo de todo el ciclo de vida. Esto implica repensar ámbitos como la salud, la habilitación y rehabilitación, la educación, el trabajo, la recreación, el arte y el deporte, entre otros.

### **Garantizar las políticas públicas para el sector en los gobiernos locales**

La Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis), creada por la Ley N.º 4720/12 como ente rector de las políticas públicas y responsable de la promoción y defensa de derechos, enfrenta importantes desafíos históricos. Muchos de ellos están recogidos en el *Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030*<sup>6</sup>, cuyo cumplimiento requiere identificar brechas, planificar y ejecutar acciones que mejoren efectivamente las condiciones de vida en las comunidades.

Con el propósito de avanzar en la institucionalización del enfoque de derechos y fortalecer las políticas públicas en el territorio, la Ley N.º 6808/21 crea las secretarías de discapacidad en las gobernaciones y municipios, estableciendo que cada una de ellas debe contar con una estructura específica para abordar esta temática.

Sin embargo, datos de Senadis muestran que, para 2023<sup>7</sup>, solo las gobernaciones de Guairá y Caaguazú contaban con su secretaría plenamente creada, mientras que Central se encontraba en proceso de conformación. A nivel municipal, apenas 27 de los 263 municipios habían establecido una secretaría de discapacidad, lo que representa aproximadamente el 10% del total.

Este panorama ofrece una primera aproximación al estado actual de la tan necesaria «transversalización» e institucionalización del enfoque de

<sup>5</sup> *Ibidem* 2.

<sup>6</sup> Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), *Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030* (Asunción: Senadis, AECID, Unión Europea, 2020).

<sup>7</sup> Senadis, *Informe sobre creación de secretarías en gobernaciones y municipalidades por los derechos de las personas con discapacidad - 2024*.

derechos en la gestión municipal. En estas condiciones, es probable que la discapacidad continúe siendo un tema periférico en la planificación, la inversión y el desarrollo local. Incluso, no es raro que las personas con discapacidad queden fuera de los procesos de planificación de los gobiernos locales.

### Nada para nosotros sin nosotros

Hay pequeños avances, pero sin mayor participación de las personas con discapacidad, yo veo y siento que falta mayor participación de nosotros en los espacios de toma de decisiones, más aún cuando se trata de lo que necesitamos como personas con discapacidad.<sup>8</sup>

Esta afirmación revela una tensión estructural entre el reconocimiento formal de derechos y la ausencia de mecanismos reales de participación. En un enfoque de derechos humanos, la autonomía y la participación activa no son concesiones, sino derechos fundamentales. La exclusión de las personas con discapacidad de los espacios de decisión perpetúa una lógica de tutela y dependencia, negando su condición de sujetos políticos capaces de definir sus propias necesidades, prioridades y estrategias de solución.

En relación a la autonomía, la Ley N.º 7371/25, que asegura el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, modifica varios artículos del Código Civil y modifica los artículos 262 y 375 del Código de Organización Judicial, lo que representa un avance significativo en los derechos jurídicos, civiles y políticos. Además, la norma elimina la interdicción y establece el concepto de sistema de apoyos. Este punto es central para comprender a las personas con discapacidad como sujetos de derechos; para ello, es preciso garantizar la accesibilidad y los apoyos necesarios para su autonomía.

A la par de los avances, existen deudas históricas, como, por ejemplo, el proyecto de «Ley contra toda forma de discriminación», que sigue sin ser aprobada. Situación que preocupa al Comité<sup>9</sup> sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas<sup>10</sup>.

Existen un montón de leyes, pero no son puestas en práctica, las pocas que son aplicadas, son a medias y muchas por aplicación del sector privado. No hay un control ni sanciones por la falta del cumplimiento de las leyes que refieren a la accesibilidad o inclusión.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Entrevistada anónima 3, entrevista realizada por el autor, septiembre de 2025.

<sup>9</sup> En adelante: Comité.

<sup>10</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados del Paraguay* (Ginebra: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2023).

<sup>11</sup> Entrevistada anónima 4, entrevista realizada por el autor, septiembre de 2025.

Este testimonio evidencia una de las principales debilidades del sistema de protección de derechos en Paraguay: la ausencia o ineficiencia de mecanismos de fiscalización, sanción y exigibilidad, que convierte a muchas leyes en declaraciones de buenas intenciones.

### **ATLAS SOBRE LA DISCAPACIDAD EN PARAGUAY, UNA OPCIÓN ANTES LA FALTA DE DATOS DEMOGRÁFICOS ACTUALIZADOS Y DESAGREGADOS**

Según el informe mundial de la OMS sobre equidad en la salud para las personas con discapacidad, se estima que, en el 2021, el 16% de la población mundial tiene algún tipo de discapacidad<sup>12</sup>.

En Paraguay, el Censo 2012<sup>13</sup> estimó que el 10,7% de la población tenía algún tipo de discapacidad, mientras que el Censo 2022<sup>14</sup> calcula que el 5,3% de las personas de 5 años o más presentan alguna discapacidad. Tal como se analizó en profundidad en el informe del año 2023<sup>15</sup>, esta variación no responde a una disminución real en la población con discapacidad, sino más bien a modificaciones metodológicas en la forma de medir y registrar esta condición. También se señalaba que estas inconsistencias no son un hecho aislado, sino parte de un problema más amplio en la producción de datos oficiales.

En la misma línea, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>16</sup> ha expresado su preocupación por la falta de estadísticas confiables, completas y desagregadas en el país. En particular, observa que el Censo 2022 eliminó las preguntas relacionadas con la discapacidad psicosocial e intelectual, limitándose únicamente a la dimensión auditiva, visual y física. Por ello, el Comité recomienda al Paraguay avanzar hacia una recopilación exhaustiva y sistemática de información que permita reflejar con mayor precisión la realidad de las personas con discapacidad.

La ausencia de datos demográficos actualizados y desagregados constituye un desafío significativo para el diseño y fortalecimiento de las políticas públicas. Ante estas limitaciones, una respuesta institucional relevante es el

<sup>12</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe mundial sobre la equidad sanitaria para las personas con discapacidad: resumen*. Ginebra, 2025.

<sup>13</sup> «En Paraguay 10,7% de personas tienen algún tipo de discapacidad», *Instituto Nacional de Estadística*, 3 de diciembre de 2021, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3LQjTdG>

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística, «Datos del Censo 2022 indican que casi 300 000 personas tienen alguna discapacidad en Paraguay», 3 de diciembre de 2024, <https://bit.ly/4o3L7dZ>

<sup>15</sup> Fátima Morínigo y Fabio Franco Pacuá, «Leyes que no se reflejan en la realidad», en *Derechos Humanos en Paraguay 2023* (Asunción: Codehupy, 2023).

<sup>16</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA) y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Persona con discapacidad: situación de sus derechos en las Américas* (Washington D.C.: OEA y CIDH, 2025), <https://bit.ly/3Xj7QS9>

*Atlas sobre la Discapacidad en Paraguay*<sup>17</sup>, una plataforma desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Senadis, con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este atlas ofrece información sobre la situación de las personas con discapacidad en ámbitos clave como población, hogar y vivienda, educación, trabajo y empleo, y salud.

La herramienta representa un avance importante en la construcción de evidencia sobre las condiciones de vida de esta población. Sin embargo, su verdadero potencial dependerá de la capacidad de fortalecer y ampliar los datos disponibles, de modo que puedan convertirse en insumos estratégicos para la formulación de políticas públicas y para impulsar procesos de transformación estructural.

## **DEJAR DE SER «CUPOS» O «METAS LEGALES» Y PLANIFICAR CON CRITERIOS DE ACCESIBILIDAD**

La accesibilidad es un derecho que garantiza la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida; en esencia, sin accesibilidad no es posible ejercer derechos. En este marco, el Comité expresa su profunda preocupación por el escaso progreso registrado en esta materia. Con frecuencia, la accesibilidad deja de ser comprendida como un componente esencial para la inclusión social. En consecuencia, muchos de los avances siguen siendo meramente enunciativos: están presentes en los discursos, los documentos y los planes, pero no se traducen en acciones concretas, visibles o verificables.

Es difícil notar avances, hay avances, uno es la nueva legislación sobre capacidad jurídica, el hecho que se ponga sobre la mesa como ley, que aparezca como posibilidad, es un avance. Lo otro, es la infraestructura, si bien la ciudad es lo menos hospitalaria que te podés encontrar, hay una intención de acondicionar los espacios para que todos podamos ingresar, pero lo que yo siento es que hay más intentos, no sé si llamarlos avances, lo que hay son intentos.<sup>18</sup>

Resulta especialmente reveladora la frase «que aparezca como posibilidad, es un avance» al referirse a la nueva legislación, pues sugiere una expectativa institucional baja respecto a su implementación real. Del mismo modo, la expresión «la ciudad es lo menos hospitalaria que te podés encontrar» evi-dencia el componente histórico de segregación, exclusión y la persistente lentitud de los procesos de cambio.

A este escenario cotidiano se suma que la falta de accesibilidad incrementa la dependencia de las personas con discapacidad y limita su capacidad de desplazarse, comunicarse, participar y formar parte del desarrollo de sus

17 Instituto Nacional de Estadística y Senadis, *Atlas sobre la Discapacidad en Paraguay*, <https://bit.ly/3Md7ro9>

18 *Ibidem* 7.

propias comunidades. Estas barreras no solo restringen su autonomía, sino que también profundizan las desigualdades estructurales que enfrentan en la vida diaria.

Las barreras más comunes que enfrento son las de falta de accesibilidad, en la infraestructura tanto en espacios públicos, en las veredas, y la falta de accesibilidad en los documentos impresos y digitales, esto impide que pueda realizar muchas de mis gestiones o mi formación de manera autónoma, necesariamente dependo de alguien más para leer un documento.<sup>19</sup>

No quedamos solamente en poner los criterios de accesibilidad para el día de la votación y termina ahí, la accesibilidad debe ir más allá del día del voto y debe ir más allá que escuchar la voz del profesional sin discapacidad experto en el tema, se debe apuntar a formar personas con discapacidad profesionales para que ocupen esos lugares, son oportunidades que se pierden porque los ocupan profesionales sin discapacidad.<sup>20</sup>

No hay accesibilidad en la comunicación para las personas sordas y también para otras personas con discapacidad, en el caso de los ciegos —por ejemplo— los espacios de las calles están llenos de peligro. Para las personas con discapacidades hay varios obstáculos que la sociedad aún no reconoce.<sup>21</sup>

En el colectivo no se respeta el lugar de la persona con discapacidad. A mí no me quieren dar asiento porque piensan que no tengo discapacidad, yo no tengo un letrero que diga que tengo discapacidad, pero yo no puedo estar mucho tiempo parada, si me paro mucho tiempo, tengo calambres en mis piernas.<sup>22</sup>

En este tiempo, las organizaciones sociales toman medidas para incidir y mejorar la accesibilidad, el transporte y el empleo, pero yo no siento que sean «políticas públicas» porque pienso que son medidas a las que la gente recurre pero que no son instituidas como «derechos», yo lo veo así, medidas que tienden a ser un avance o un cambio, pero son aisladas, no están integradas a una política, seguimos en el voluntarismo de la gente que impulsan las medidas y que hacen todo lo posible para que se implementen, no se ve ni se analiza el impacto como una política pública. Tomamos impulso al inicio, de una política o programa, pero no al seguir el pulso, el monitoreo, ahí se pierde, nos quedamos en el camino. Poder estar en ámbitos donde no solemos estar, que vayamos ocupando más lugares. Ocupar más espacios y roles que no son usualmente ocupados. Eso es lo que va a generar la pregunta en la sociedad en general de por qué no tenemos un líder o lideresa con discapacidad en los

<sup>19</sup> *Ibidem* 10.

<sup>20</sup> *Ibidem* 10.

<sup>21</sup> *Ibidem* 7.

<sup>22</sup> Entrevistada anónima 5, entrevista realizada por el autor, septiembre de 2025.

espacios de decisión política, porque es un proceso. La idea es: si no te veo, ¿cómo puedo pensar en vos? Si no estás, ¿cómo puedo pensar en vos?<sup>23</sup>

Quiero que los padres de personas con discapacidad ya no escuchen la famosa frase: «acá no estamos capacitados, no le podemos recibir a tu hijo o hija con discapacidad». Que las personas con discapacidad podamos elegir libremente dónde ir, sin tener que preguntar si el espacio es accesible, si el taller va a contar o no con lengua de señas, si dentro del evento habrá alguien que nos pueda guiar a las personas ciegas. Que esos aspectos sean pensados desde el inicio y no que sea algo que solo sea solicitado por una persona con discapacidad. Que, en una empresa o institución pública, la persona con discapacidad tenga un rol asignado, tareas que hacer y funciones claras que cumplir, que no sea incluido solo para cumplir con un porcentaje que la ley establece, que no sea un número para sumar en la meta, sino que sea un personal cualificado para el puesto, con todos los ajustes que se requieran.<sup>24</sup>

Estos relatos expresan el anhelo de una inclusión auténtica, propia de una sociedad sin barreras para las personas con discapacidad. Hoy, la accesibilidad continúa siendo una promesa incumplida: aparece de forma fragmentada y aislada, más como excepción que como un derecho plenamente garantizado. La falta de accesibilidad en la infraestructura urbana, los documentos, el transporte y la comunicación no solo limita la autonomía, sino que también perpetúa la exclusión de espacios esenciales como la educación, la salud, el empleo y la participación política, entre otros derechos fundamentales.

Esta situación se agrava cuando la accesibilidad se concibe únicamente para eventos puntuales —como el día de la votación— sin continuidad ni enfoque estructural, reforzando la invisibilización de una parte significativa de la población. La frase «si no te veo, ¿cómo puedo pensar en vos?» sintetiza de manera contundente esta realidad: la ausencia de personas con discapacidad en los espacios sociales revela que ni siquiera existe una representación de su presencia en el imaginario colectivo. Esto se vincula directamente con el paradigma de la prescindencia, cuya premisa central sostiene que «se puede prescindir de las personas con discapacidad», y que su ausencia no genera preocupación ni reacción alguna.

Frente a este escenario, se requieren transformaciones urgentes. Es necesario pasar de adaptaciones aisladas a una planificación que incorpore criterios de accesibilidad desde el inicio. Y, sobre todo, es indispensable dejar de ver a las personas con discapacidad como «cupos» o «metas legales», para reconocerlas plenamente como sujetos de derechos.

23 Ibidem 7.

24 Ibidem 10.

## EDUCACIÓN, URGENCIA ÉTICA Y POLÍTICA CLAVE PARA EL DESARROLLO Y EL EJERCICIO DE DERECHOS

El Decreto N.º 2837/14, que reglamenta la Ley N.º 5136/13 de «Educación Inclusiva», establece acciones y mecanismos orientados a crear e implementar un modelo educativo inclusivo dentro del sistema regular, abarcando los niveles de Educación Inicial, Escolar Básica, Media, Técnica, Permanente y Educación Superior. Este marco normativo garantiza la accesibilidad, permanencia, aprendizaje, participación, promoción y conclusión oportuna de estudiantes con necesidades específicas de apoyo educativo.

Tanto la ley como su decreto reglamentario, vigentes desde hace más de una década, constituyen herramientas esenciales para impulsar transformaciones en el ámbito educativo. Sin embargo, persisten numerosas barreras y experiencias de discriminación dentro de los espacios académicos, situación que ha generado preocupación en el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Sus observaciones se concentran en tres aspectos principales: la débil implementación del modelo de educación inclusiva, la carga económica que recae sobre las familias para cubrir los costos de maestros de apoyo individualizados y la ausencia de un plan de acción claro, acompañado de una inversión suficiente, que permita avanzar en el cumplimiento de los indicadores del *Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030*.

Estas dificultades se hacen evidentes en la vida cotidiana de quienes intentan ejercer su derecho a la educación. Se expresan tanto en la infraestructura como en las actitudes de la comunidad educativa, que muchas veces aún no incorpora plenamente la inclusión de personas con discapacidad dentro del sistema regular, afectando así las posibilidades de acceder a una educación de calidad y de participar en igualdad de condiciones.

En educación, están los estereotipos como la infantilización, que desde el jardín de infantes se presenta como «ternura», como alguien a quien hay que proteger y eso continúa a largo plazo, eso no cambia, y explica cierta minimización de las posibilidades que uno cree que tiene y que el otro le da en consecuencia. En la educación esos paradigmas se quedan, no cambian, eso tiene consecuencia en nuestra travesía de la educación.<sup>25</sup>

Los estereotipos sobre la discapacidad operan como barreras de actitud. Es por ello que, desde los primeros años de escolarización, se debe instalar una mirada de derechos centrada en la persona. La educación nunca debe ser un escenario donde la exclusión se normaliza: al contrario, debe ser un espacio de convivencia, aprendizaje y ejercicio de derechos.

25 *Ibidem* 3.

En la escuela no se canta el Himno con lengua de señas.<sup>26</sup>

En este contexto, la forma en que se implementa la educación inclusiva en el país se ha convertido en un punto de tensión entre un sindicato de docentes y el Ministerio de Educación y Ciencias. En declaraciones a un medio de comunicación, una representante sindical reconoció que, si bien la Ley de Educación Inclusiva contiene principios valiosos, su aplicación no se corresponde con las condiciones actuales de muchas instituciones educativas<sup>27</sup>.

Frente a este escenario, diversas organizaciones de la sociedad civil emitieron un comunicado<sup>28</sup>, en el que subrayan que la inclusión educativa solo puede lograrse mediante un trabajo articulado y un diálogo permanente entre familias, estudiantes, docentes, equipos técnicos, sociedad civil, sector privado e instituciones garantes de derechos. Las organizaciones están de acuerdo en que hay que generar las organizaciones, pero no detener el trabajo hecho. Además, expresaron su compromiso de colaborar para hacer realidad la inclusión en todo el país, al tiempo de llamar a la opinión pública a evitar discursos que perpetúan prejuicios y prácticas segregadoras.

Los datos del *Atlas sobre la Discapacidad en Paraguay* muestran que una persona sin discapacidad tiene 1,13 veces más probabilidades de estar escolarizada que una persona con discapacidad. Aunque esta diferencia pueda parecer pequeña en términos numéricos, revela una brecha estructural que incide directamente en el derecho a la educación de esta población. En la práctica, se traduce en mayores obstáculos para acceder, permanecer y desarrollarse dentro del sistema educativo, lo que constituye una urgencia ética y política para avanzar hacia una sociedad verdaderamente inclusiva.

## SALUD, UNA OFERTA PÚBLICA QUE AÚN ENFRENTA BARRERAS

En relación con el derecho a la salud, el Comité expresó su preocupación por las múltiples barreras que enfrentan las personas con discapacidad para acceder a los servicios sanitarios. Señala la falta de accesibilidad física, comunicacional y de información —especialmente en zonas rurales e indígenas—, así como la limitada capacitación del personal de salud. También cuestiona la fragmentación institucional que mantiene la atención especializada fuera del sistema público y la ausencia de regulaciones claras para los seguros privados, que con frecuencia excluyen a esta población. Finalmente, advierte que en la legislación vigente persiste un enfoque

<sup>26</sup> *Ibidem* 22.

<sup>27</sup> «Docentes protestan por sobrecarga y piden frenar educación inclusiva», *La Tribuna*, 27 de mayo de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49xk5IA>

<sup>28</sup> «Comunicado conjunto de organizaciones por la inclusión educativa», *Codehupy*, 2 de junio de 2025, <https://bit.ly/49wDUzB>

médico que contradice el modelo de derechos humanos y restringe el acceso integral a la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.

Entre los avances registrados en este ámbito se encuentran la *Guía de atención en salud sexual y reproductiva para adolescentes con discapacidad. Hacia una Salud Inclusiva*, dirigida a profesionales del Sistema Nacional de Salud<sup>29</sup>, y el *Lineamiento Técnico de Trato Adecuado y Respetuoso de Trabajadores de la Salud a las Personas con Discapacidad (PCD)*<sup>30</sup>. Estos materiales reconocen a las personas con discapacidad como sujetos de derechos dentro del sistema sanitario y ofrecen orientaciones para mejorar la atención, promover el respeto y garantizar una comunicación accesible y digna. Su existencia representa un compromiso institucional con la inclusión, aunque su impacto real dependerá de su implementación efectiva en todos los niveles de atención.

Tanto los desafíos señalados por el Comité como los avances impulsados por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social deben analizarse dentro del marco más amplio de los determinantes sociales de la salud, que incluyen factores como la pobreza, la educación, el entorno físico y el acceso a servicios básicos. Estos determinantes inciden directamente en las condiciones de vida y en la posibilidad real de ejercer el derecho a la salud de manera plena y en condiciones de igualdad.

Hay educación pública, hay salud pública, hay transporte público, pero en mi caso, te derivan a lugares privados, hay privatización de las especialidades médicas, lo mismo con el transporte, gasto más porque me voy en Bolt, porque en el transporte público te subís y tenés que explicar la gratuidad por discapacidad y te dicen que no, que en esta línea no es así. Entonces, cada vez se privatiza más, la educación, la salud y el transporte.<sup>31</sup>

La salud, que es el mayor tema para mí, las barreras son los costos.<sup>32</sup>

Hay algo que no me gusta del hospital, que uno espera mucho en la fila y odio estar parada, me da calambres, se me pone duro mi pie.<sup>33</sup>

Quiero que se respeten los derechos de las personas con discapacidad, que se cumplan con la ley, con la norma. Por ejemplo, leyes para mejorar la salud.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Guía de atención en salud sexual y reproductiva para adolescentes con discapacidad. Hacia una Salud Inclusiva...* (Asunción: MSPBS, 2021), <https://bit.ly/49wE8qr>

<sup>30</sup> Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Lineamiento Técnico de Trato Adecuado y Respetuoso de Trabajadores de la Salud a las Personas con Discapacidad (PCD)* (Asunción: MSPBS, 2024), <https://bit.ly/4i9SBel>

<sup>31</sup> *Ibidem* 2.

<sup>32</sup> *Ibidem* 3.

<sup>33</sup> *Ibidem* 22.

<sup>34</sup> *Ibidem* 22.

Estos testimonios reflejan cómo la privatización encubierta y las barreras económicas afectan el ejercicio real del derecho a los servicios públicos de salud de las personas con discapacidad en Paraguay. También muestran el impacto del limitado acceso a consultas especializadas, ya sea por la escasez de turnos disponibles o porque los tiempos de espera no responden a las necesidades de la población. Esta situación evidencia un sistema público que produce formas de exclusión silenciosa —como la derivación forzada al sistema privado, la falta de accesibilidad arquitectónica y comunicacional, o la baja disponibilidad de turnos— y que deja a muchas personas sin una oferta pública capaz de cubrir adecuadamente sus necesidades de salud.

## TRABAJO Y EMPLEO DIGNOS: AVANZAR HACIA LA INCLUSIÓN

En el ámbito laboral, el Comité ha manifestado su preocupación por los obstáculos que todavía dificultan la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Paraguay. También señala la ausencia de sanciones efectivas frente al incumplimiento del cupo laboral del 5% y lamenta la débil ejecución del Eje 13 del *Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030*, orientado a promover el empleo inclusivo en todos los sectores y territorios del país.

El acceso al trabajo y al empleo continúa siendo un espacio donde se vulneran derechos a lo largo del ciclo de vida de las personas con discapacidad, situación que se agrava en las zonas rurales y entre la población indígena con discapacidad. Las desigualdades estructurales, la falta de una educación inclusiva efectiva, las barreras de accesibilidad y las prácticas discriminatorias se reproducen también en los entornos laborales.

Incluso cuando una persona con discapacidad logra acceder a un puesto de trabajo, ello no garantiza por sí mismo una inclusión laboral plena. La inclusión real requiere condiciones adecuadas, ambientes libres de discriminación y oportunidades equitativas de desarrollo profesional.

No existe igualdad de oportunidades, lo que hay es más dificultades para quien tiene una discapacidad. Se nos pone en una situación de «tira y afloje» en el trabajo, no se activan los protocolos para las personas con discapacidad, entonces tenemos que exigir y te dicen: «Por qué exigís sin dar...», y cómo voy a dar si no hay condiciones. Entonces te dicen «mientras tanto, vamos ir viendo», y en ese «mientras tanto» ya hay malas condiciones de trabajo y estrés, y eso tiene impacto en tu productividad, y te sentís mal porque no podés producir bien.<sup>35</sup>

---

35 Ibidem 2.

El rango de movimiento que tenemos a nivel físico y a nivel de expectativa social es muy pequeño, porque a nivel laboral solo podemos crecer hasta cierto nivel, siempre estamos atravesados por el prisma de la salud y eso nos inunda todas las áreas de la vida, la gente no pregunta ¿será que está persona puede o será que es capaz?<sup>36</sup>

Según relatan las dos personas entrevistadas, aun cuando existe un marco normativo e institucional, persiste una mirada hacia las personas con discapacidad anclada en la idea de «incapacidad». Esta percepción reafirma la urgencia de avanzar hacia una inclusión laboral basada en derechos, que reconozca capacidades, garantice accesibilidad y apoyos adecuados, y promueva entornos de trabajo respetuosos y libres de discriminación.

## **PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA: SE PRECISAN MECANISMOS EFECTIVOS PARA LA TOMA DE DECISIONES**

La participación de las personas con discapacidad y su representación política continúan siendo una deuda pendiente, marcada por la ausencia de mecanismos efectivos que las garanticen. La falta de una presencia significativa de personas con discapacidad en cargos electivos y en espacios de toma de decisión perpetúa su invisibilidad y limita la inclusión de sus derechos y demandas en la agenda pública.

Las personas con discapacidad no están representadas en los espacios de decisión política.<sup>37</sup>

No hay suficiente representación de personas con discapacidad en espacios de decisión política. No se construyen las propuestas con las personas con discapacidad, normalmente las propuestas políticas se diseñan sin tener en cuenta a la diversidad y al ponerlas en práctica no resultan porque no fueron escuchadas todas las voces. En la política, a las personas con discapacidad nos llaman o nos visitan para la foto, para que puedan decir que están trabajando por las personas con discapacidad, pero finalmente solo es eso, la foto para el momento, pero no hay un trabajo real desde cero con las personas con discapacidad.<sup>38</sup>

Como señalan las personas entrevistadas, la participación de las personas con discapacidad suele quedar reducida a un ejercicio meramente figurativo y, en el mejor de los casos, consultivo. La participación figurativa constituye una forma de exclusión disfrazada de inclusión: se convoca a las personas, pero sin otorgarles un rol sustantivo ni incidencia real. Para que la participación

36 *Ibidem* 3.

37 *Ibidem* 2.

38 *Ibidem* 10.

sea genuina, debe ser activa, informada, accesible y con capacidad efectiva de decisión; de lo contrario, se corre el riesgo de reproducir desigualdades bajo un efecto meramente decorativo.

Por su parte, la participación consultiva implica involucrar a las personas en los procesos de toma de decisiones, pero sin que su voz tenga carácter vinculante. En estas dinámicas, pueden ser escuchadas, emitir opiniones o formular recomendaciones, pero no cuentan con la capacidad de decidir ni de asegurar que sus propuestas sean adoptadas, mucho menos de participar en el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas.

Sueño que nos den más participación en la toma de decisiones, siempre nos piden opiniones, pero no somos parte en la toma de decisiones.<sup>39</sup>

Me encantaría que profesionales con discapacidad empiecen a ocupar los espacios técnicos y políticos de nuestro país. Que los niños, niñas y adolescentes tengan oportunidades de formación a su tiempo, a su ritmo y con todos los ajustes razonables necesarios, que el Estado sea quien provea esos ajustes y que no sea netamente responsabilidad de las familias.<sup>40</sup>

Lo expresado por las personas entrevistadas revela un deseo profundo de transformación: que la inclusión en espacios técnicos y políticos para influir y tomar decisiones deje de ser una promesa o una realidad parcial, y se convierta en un proceso que fortalezca la democracia representativa y participativa. No se trata de «pedir participación» ni de agradecer «la oportunidad de participar», sino de ejercer derechos y contribuir de manera plena al desarrollo del país.

La persona con discapacidad no siempre debe ser solo la voz desde fuera, al que se le consulta o el que opina una o dos veces, debe ser el profesional que trabaje de forma activa en todos los espacios.<sup>41</sup>

Esta frase encierra una crítica reveladora. En primer lugar, muestra el lugar limitado que históricamente se ha asignado a las personas con discapacidad, relegándolas al rol de voces externas que solo intervienen de manera ocasional. En segundo lugar, plantea una exigencia clara: la presencia real y sostenida de profesionales con discapacidad participando desde adentro, impulsando procesos de cambio. Su aporte no debe valorarse únicamente por la vivencia, sino también por su formación, capacidad técnica y posicionamiento profesional.

39 Ibidem 3.

40 Ibidem 7.

41 Ibidem 10.

## CONCLUSIONES

El marco normativo paraguayo ha avanzado de manera significativa en la incorporación de los principios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, lo que refleja un compromiso formal con el enfoque de derechos humanos. Sin embargo, este progreso legal convive con prácticas sociales y culturales que aún reproducen la exclusión, el asencialismo, la discriminación y la invisibilización. Esta brecha entre lo que se legisla y lo que realmente se vive evidencia una deuda histórica del Estado y de la sociedad paraguaya con este colectivo.

En este escenario se observan dos tipos de mecanismos de exclusión: unos visibles y explícitos; otros silenciosos e invisibles. Las exclusiones visibles se relacionan con barreras físicas, comunicacionales y de accesibilidad que cualquier persona puede identificar. Basta preguntarse qué ocurriría si una persona usuaria de bastón blanco, una persona en silla de ruedas o alguien con discapacidad auditiva intentara acceder a un servicio comunitario: ¿podría hacerlo en igualdad de condiciones o las barreras existentes se lo impedirían?

Las exclusiones invisibles, por su parte, están ligadas a los determinantes sociales que agravan los factores de riesgo y vulnerabilidad: pobreza, falta de servicios básicos, desigualdad educativa, empleo precario, entre otros. Estas dinámicas silenciosas expulsan a las personas con discapacidad de espacios sociales, bienes y servicios de la comunidad. En conjunto, ambos mecanismos sostienen y reproducen desigualdades estructurales y profundizan la invisibilidad. Por ello, las políticas públicas deben traducirse en condiciones reales de vida digna y no quedar únicamente en el plano normativo.

Los testimonios recogidos muestran con claridad que la inclusión sigue atravesada por barreras estructurales y socioculturales. Estas se manifiestan en la falta de accesibilidad en distintos ámbitos, en la insuficiente oferta pública de salud, en una educación que no garantiza calidad, en la escasa inclusión laboral, en la ausencia de mecanismos efectivos de exigibilidad y en la nula participación en espacios de decisión y representación política. Esta situación se agrava en zonas rurales y entre la población indígena con discapacidad, donde el acceso a salud, educación y empleo es aún más precario.

El relato de la «culpa por nacer así» no puede seguir siendo el punto de partida para explicar la exclusión. La idea de que «como nació así, no va a poder» o que «es una lástima que la sociedad no esté preparada» funciona como un mecanismo que justifica —de manera explícita o implícita— la marginación. En vez de reconocer que la exclusión es producto de barreras estructurales, históricas, culturales y actitudinales, se responsabiliza a la

persona con discapacidad, esperando que se adapte, que pida permiso o que agradezca por ser incluida, como si se tratara de una minoría prescindible en la escuela, el trabajo o la comunidad. Este relato niega su dignidad y desconoce la responsabilidad del Estado.

Las personas con discapacidad no deben justificar su existencia ni adaptarse a entornos que les niegan oportunidades. Reconocer sus derechos implica transformar estructuras, actitudes y políticas que históricamente han perpetuado la desigualdad. La condición humana debe ser respetada y protegida tanto por el Estado como por la sociedad. Desde el enfoque de derechos, las políticas públicas, las instituciones y los entornos deben ser diseñados para garantizar igualdad de oportunidades, autonomía y participación activa de todas las personas, sin excepción.

## RECOMENDACIONES

- Fortalecer la institucionalidad, teniendo como guía los instrumentos de derechos humanos y las recomendaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, para garantizar que las leyes se acompañen de mecanismos efectivos de implementación.
- Potenciar el rol de la sociedad civil a través de diversas instancias de participación, impulsando el diálogo en los diferentes niveles de gobierno.
- Establecer mecanismos de denuncia, monitoreo, fiscalización y sanción, para las situaciones de discriminación, falta de accesibilidad e incumplimiento de derechos que no queden como meras declaraciones.
- Diseñar políticas públicas integrales e incorporar criterios de accesibilidad en salud, educación, trabajo, cultura, recreación y otros derechos, considerando los ciclos de vida y contextos rurales e indígenas.
- Incorporar en los planes de los ministerios los criterios de accesibilidad, equidad e inclusión para garantizar los derechos y el acceso a servicios de la población con discapacidad.
- Implementar protocolos institucionales cuyo objetivo sea el de inclusión de personas con discapacidad, tanto como sujeto al que se le brinda un servicio o persona que trabaja dentro de la institución.
- Promover la participación política efectiva, a través de mecanismos que aseguren la representación de personas con discapacidad en espacios de decisión, superando la lógica consultiva y figurativa.

- Impulsar acciones culturales y campañas de toma de conciencia que promuevan los derechos, la equidad y la visibilidad de las personas con discapacidad como sujetos políticos y sociales.
- Garantizar el acceso equitativo a servicios de habilitación, rehabilitación y salud integral.
- Impulsar una transformación profunda del sistema educativo que garantice la inclusión real de las personas con discapacidad.
- Garantizar la inclusión laboral, promoviendo empleos con los apoyos necesarios para que las personas con discapacidad puedan realizar sus funciones.

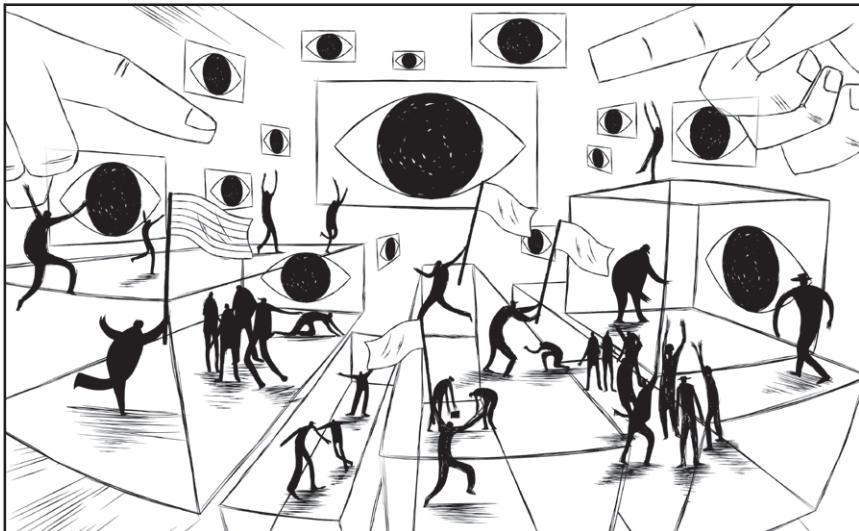
**FABIO FRANCO**

Licenciado en Psicología Comunitaria (UNA, Paraguay). Máster en Atención Integral de Personas con Discapacidad (UCV, España). Con Certificación Internacional en Prácticas Colaborativas y Dialógicas (Enfoque Niñez, Paraguay - Houston Galveston Institute and The Taos Institute, EE. UU.). Diplomado en Terapia y Práctica Narrativa (Instituto Narrate de Chile). Director de Planificación y Desarrollo de la Fundación Teletón Paraguay.

Contacto: franco.pacua@gmail.com

DERECHO DE NIÑAS, NIÑOS  
Y ADOLESCENTES

# Entre la promesa y la deuda: participación y protección son desafíos centrales



Con pobreza persistente, violencia sexual en alza y políticas educativas cuestionadas, la nueva Política Nacional de Niñez y Adolescencia de Paraguay 2025-2035 se juega entre la retórica y la incidencia concreta. Sin transparencia, enfoque de derechos ni participación social efectiva, el país desperdicia una oportunidad histórica para cerrar la brecha entre norma y vida cotidiana. La protección integral para la niñez y la adolescencia debe salir del marco de las promesas y hacerse realidad.

**Palabras claves:** Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), protección integral, participación de niñas, niños y adolescentes, políticas públicas de niñez, adultocentrismo.

**Camila Corvalán y Cynthia L. Florentín**

COORDINADORA POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (CDIA)

**Doris Ramírez**

ASOCIACIÓN CALLESCUELA

Este artículo examina cómo, en 2025, Paraguay volvió a poner a prueba su compromiso con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), mostrando una brecha persistente entre el marco normativo y las prácticas estatales. Como prueba de ello se analizará el proceso de elaboración de la POLNA 2025-2035, así como los efectos de la reglamentación de la llamada «Ley Garrote» y la implementación de los materiales de Educación de la Sexualidad y la Afectividad en la Escuela (ESAE), entre otras regresiones normativas. El análisis profundiza en estos desafíos estructurales, examina casos paradigmáticos ocurridos en este periodo y ofrece orientaciones para avanzar hacia un sistema de promoción y protección de derechos verdaderamente integral, participativo y coherente con los compromisos internacionales asumidos por Paraguay.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### CON LIMITADA PARTICIPACIÓN SOCIAL, LA NUEVA POLNA ARRIESGA SU INCIDENCIA Y LEGITIMIDAD

En diciembre de 2024, en el marco de la segunda sesión ordinaria del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) anunció el inicio del proceso de elaboración de una nueva Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2025-2035 (POLNA 2025-2035), comprometiéndose a desarrollar consultas regionales y espacios participativos con instituciones, organizaciones sociales y con NNA<sup>1</sup>.

En este punto es central considerar que el Comité de los Derechos del Niño, en su 95.<sup>º</sup> periodo de sesiones realizado en mayo de 2024, entre las recomendaciones específicas al Estado paraguayo, lo instó a fortalecer la coherencia de las políticas públicas de niñez, garantizar la participación efectiva de NNA y organizaciones sociales, y asegurar el enfoque de derechos en todos los niveles de gobernanza<sup>2</sup>. Así, la participación social en la elaboración de la tercera Política Nacional de Niñez y Adolescencia<sup>3</sup> era una oportunidad clave para reafirmar el compromiso del Estado con la protección integral y los derechos humanos.

Sin embargo, en la primera sesión del CNNA de octubre de 2025, el MINNA presentó únicamente un informe de «buenas prácticas» de la POLNA anterior<sup>4</sup>, elaborado a partir de foros departamentales en los que

1 «Avanza la construcción de la nueva Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2025-2035», RCC, 28 de diciembre de 2024, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4hAuBAz>

2 «Desafíos del Estado paraguayo para avanzar en el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño», CDIA, 19 de noviembre de 2024, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/47HKVfc>

3 Paraguay ha implementado hasta la fecha dos versiones completas de esta política: la primera abarcó el periodo 2003-2013 y la segunda, el periodo 2014-2024.

4 «El MINNA presentó resultados de la evaluación de la POLNA 2014-2024 y sienta las bases para la nueva Política de Niñez 2025-2035», MINNA, 15 de octubre de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4oAL7my>

no participaron varias organizaciones de derechos humanos<sup>5</sup>, incluso algunas con representación formal dentro del Consejo. Esta decisión generó preocupación, ya que los espacios habían sido convocados para la construcción colectiva del nuevo plan, no para una revisión del anterior.

Esta distorsión metodológica evidencia una instrumentalización de los mecanismos participativos, al convocar solo a determinados grupos y excluir las voces de organizaciones de NNA defensoras de derechos humanos que históricamente han participado y aportado a estos procesos. Al no garantizar consultas reales ni reconocer el protagonismo de estas organizaciones, se debilita la legitimidad de la POLNA como instrumento rector para la planificación estatal. Estas falencias no son nuevas, ya habían sido señaladas en 2024 como un déficit que compromete la legitimidad del proceso<sup>6</sup>.

Todo esto refleja una visión adultocéntrica persistente en el Estado paraguayo, que continúa sin reconocer a NNA como actores sociales y sujetos de derechos. Esta mirada también se expresó en declaraciones del viceministro de Protección Integral de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente, quien en agosto de 2025 calificó los reclamos impulsados por organizaciones de NNA como una «instrumentalización» por parte de organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales<sup>7</sup>, desconociendo su capacidad de tener una reflexión crítica y profunda de la realidad en la que viven junto a sus familias y comunidades.

A esto se suma la exclusión de representantes de NNA del Consejo Departamental de Alto Paraná<sup>8</sup>, ante lo cual el MINNA argumentó que su participación depende de la gobernanza departamental, deslindando su responsabilidad de garantizar un enfoque nacional de derechos y representación efectiva.

De no revertirse las tendencias actuales, la nueva POLNA no tendría incidencia real sobre las condiciones de vida de NNA. Así, perderíamos una oportunidad histórica para avanzar hacia una política pública transformadora, inclusiva y coherente con los principios de la CDN. Finalmente, a noviembre del 2025, el Estado paraguayo no logra contar con una Política Nacional de Niñez y Adolescencia ni un Plan Nacional actualizados, a pesar de que ambas políticas han vencido en el 2024.

5 «¡Nuestra voz cuenta en la construcción de la nueva POLNA!», CONNATs, 28 de abril de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <http://bit.ly/4nvgXQO>

6 «El MINNA brindó informes y sentó las bases para la nueva Política de Niñez 2025-2035», Agencia IP, 15 de octubre de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/49Bzg3x>

7 «Viceministro de la Niñez dice que hay “discursos muy forzados” entre supuestas solicitudes de niños», ABC Color, 13 de agosto de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <http://bit.ly/48TOtfU>

8 «37 años del MOLACNNATs: ¡Todos los derechos para todas las infancias!», CONNATs, 22 de agosto de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <http://bit.ly/47dzzzO>

## RETROCESOS NORMATIVOS ELEVAN BARRERAS PARA UNA EDUCACIÓN SEXUAL CIENTÍFICA, INCLUSIVA E INTEGRAL

La aparente afinidad del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) con grupos fundamentalistas sigue generando barreras para una educación sexual científica, inclusiva e integral. Pese a las demandas del estudiantado<sup>9</sup> y las recomendaciones aceptadas por Paraguay en el Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal (EPU)<sup>10</sup>, persisten restricciones al uso de materiales con base científica y enfoque de derechos humanos en educación sexual en las instituciones educativas.

- **Persistencia de resoluciones del MEC.** Siguen vigentes las resoluciones N.º 29664/17<sup>11</sup> y N.º 1761/19<sup>12</sup>, que prohíben la difusión y utilización de materiales referentes a la teoría y(o) ideología de género, y de una guía para docentes, respectivamente.
- **Implementación de los libros de Educación de la Sexualidad y la Afectividad en la Escuela (ESAE).** Anteriormente conocidos como «12 Ciencias», los nuevos materiales fueron aprobados mediante la Resolución N.º 933/23<sup>13</sup>, decisión tomada sin consulta pública ni transparencia pedagógica, bajo fuerte influencia de sectores religiosos y grupos autodenominados «provida». En el informe anterior<sup>14</sup> se advertía ya sobre estos materiales, señalando que fueron aprobados sin validación técnica ni participación de expertos en educación y salud, y sin mecanismos adecuados de consulta pública. El informe indicaba que los contenidos no se basaban en conocimiento científico, sino en opiniones sesgadas que promueven estereotipos de género y una visión moralista, además de carecer de herramientas eficaces para la prevención de violencias sexuales. Las revisiones críticas a los materiales tuvieron continuidad, arrojando más conclusiones sobre las múltiples debilidades que presentan los libros de la serie ESAE (destinados a 1.<sup>er</sup>, 2.<sup>º</sup> y 3.<sup>er</sup> grado)<sup>15</sup>. Por la seriedad de los déficits hallados, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas recomendó expresamente al Estado paraguayo derogar la

<sup>9</sup> «Somos Pytvyohara: ¡Porque la Educación Integral de la Sexualidad es uno de nuestros derechos sexuales!», Revista Emancipa, 12 de noviembre de 2019, acceso el 20 de octubre de 2025, <http://bit.ly/3Lj6uKc>

<sup>10</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Recomendaciones al Estado Paraguayo en el Tercer Periodo del Examen Periódico Universal (EPU)* (Recomendaciones N.º 118142, N.º 118138 y N.º 118143).

<sup>11</sup> Resolución MEC N.º 29664, del 5 de octubre de 2017, <https://bit.ly/40M846T>

<sup>12</sup> Resolución MEC N.º 1761/19, del 14 de marzo de 2019, <https://bit.ly/4r5dkUz>

<sup>13</sup> «Educación sexual: MEC dice que manual ya está en las escuelas», ABC Color, 4 de junio de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/47XacRQ>

<sup>14</sup> Liz Torres y Cynthia Florentín, «Derechos de niñas, niños y adolescentes: Protección como deuda, a 35 años de la Convención sobre los Derechos del Niño», en *Derechos Humanos en Paraguay 2024* (Asunción: Codehupy, 2024), 109-122.

<sup>15</sup> Familias por la Educación Integral en el Paraguay (Feipar) y Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), *Análisis de los libros Educación de la Sexualidad y la Afectividad en la Escuela (ESAE) dirigidos al primer, segundo y tercer grado de la Educación Escolar Básica (EEB)* (Asunción: Feipar/CDIA, 2024), <https://bit.ly/49dzQEi>

resolución y suspender la difusión de los materiales<sup>16</sup>. Sin embargo, el MEC mantiene y expande su implementación. Esta política se enmarca en una lógica estatal que perpetúa la doctrina de la situación irregular, tratando a la niñez como objeto de tutela moral, no como sujetos plenos de derechos. Se restringen así su autonomía, el acceso a información y su capacidad de protección frente a la violencia sexual.

- **Proyecto legislativo para prohibir la llamada «ideología de género».** También bajo presión de grupos conservadores, se impulsó en 2024 un proyecto legislativo para prohibir la llamada «ideología de género»<sup>17</sup> en las escuelas, en línea con la orientación que asumió el MEC al validar los materiales mencionados en el punto anterior.
- **Nueva prohibición de materiales con enfoque de género.** La situación se agrava con la reciente Resolución MEC N.º 1803/25, firmada por el ministro Luis Fernando Ramírez, que refuerza la prohibición de materiales con enfoque de género, diversidad o derechos humanos, y formaliza un protocolo de revisión ideológica de los contenidos escolares<sup>18</sup>. Esta normativa representa un nuevo y grave retroceso, al institucionalizar un mecanismo de censura previa y habilitar el retiro de materiales que «contravengan los valores tradicionales» definidos por el MEC. La resolución no solo refuerza el veto a la educación sexual integral, sino que consolida un giro autoritario y antiderechos dentro del sistema educativo, que profundiza el desmantelamiento de políticas públicas con enfoque de derechos, laicas y científicas.

Aunque el Estado ha lanzado campañas de prevención como #TodosSomos-Responsables<sup>19</sup>, los registros muestran un vuelco creciente de hechos que evidencia que las políticas no están deteniendo el patrón de vulneración. El Estado paraguayo, a través del MEC, no solo incumple estándares internacionales, sino que contribuye a sostener un entorno institucional que normaliza la vulneración de derechos de NNA.

16 «Educación sexual: comité de la ONU recomienda al MEC derogar "12 Ciencias"», *ABC Color*, 30 de mayo de 2024, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4oaW6Dh>

17 «Aprobaron con modificaciones proyecto sobre prohibición de enseñanza de ideología de género en instituciones educativas», *Cámara de Senadores*, 22 de agosto de 2023, acceso el 20 de octubre de 2025, <http://bit.ly/4345rEA>

18 «La Resolución Riera-Ramírez: Un nuevo y grave retroceso para la educación paraguaya», *Feipar*, 11 de noviembre de 2025, acceso el 12 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3LC43TL>

19 En la edición de 2025, con el lema «Gobierno del Paraguay lanza campaña nacional contra el abuso infantil: "No todo es lo que parece"», *Migraciones*, 28 de mayo de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4i3SqRz>

## PROYECTO PARA AUMENTAR PENAS A ADOLESCENTES

A pesar de que el Paraguay mantiene una reducción en la cantidad de adolescentes privados de libertad, persiste una tendencia de endurecimiento punitivo contraria a las recomendaciones internacionales y al enfoque socioeducativo del sistema de justicia juvenil.

En 2025 se impulsó un proyecto de ley para aumentar la pena máxima a 15 años. En una audiencia pública, el MINNA alentó a que los jueces «evalúen el grado de autodeterminación y desarrollo evolutivo» de los adolescentes para considerar sanciones más elevadas<sup>20</sup>. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) alertó que estas medidas se contraponen a la Constitución de la República, y exhortó a fortalecer el enfoque socio-reintegrativo en lugar del punitivo<sup>21</sup>. Tras obtener media sanción en el Senado<sup>22</sup>, la Cámara de Diputados aprobó una versión modificada elevando la pena máxima de 8 a 10 años<sup>23</sup>, y devolvió el texto para su tercer trámite constitucional.

La lógica punitiva de este proyecto contrasta con la ausencia de mecanismos eficaces de prevención y protección frente a las violencias estructurales que enfrentan las y los adolescentes. Muestra de esto es el caso de María Fernanda Benítez, que se verá más adelante en este informe.

## CRIADAZGO: LA NATURALIZACIÓN POLÍTICA DE UNA FORMA DE EXPLOTACIÓN

En 2025, el Congreso analizó dos proyectos de ley orientados a abordar el criadazgo —uno con enfoque preventivo y otro de carácter punitivo—, pero ambos fueron finalmente rechazados. Con ello, se mantiene el vacío normativo respecto a esta práctica histórica y aún vigente en Paraguay<sup>24</sup>, que consiste en recibir a NNA de contextos empobrecidos en hogares ajenos bajo la promesa de alimentación, alojamiento y educación, a cambio de trabajo doméstico no remunerado y sin ningún tipo de resguardo judicial.

Durante el debate parlamentario, el senador Gustavo Leite llegó a comparar el criadazgo con el consumo de tereré, calificando el proyecto como «antinatural,

20 «Audiciencia Pública para socializar el proyecto de ley “Que modifica y amplía el artículo 105 de la Ley N.º 1160/1997 Código Penal de la República del Paraguay”, TV Cámara, min. 52:40, 13 de junio de 2025, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4i2RmxT>

21 «El MNP expresa preocupación por propuestas legislativas regresivas y exhorta a reforzar el sistema de justicia penal juvenil con enfoque integral», *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, acceso el 21 de octubre de 2025, <http://bit.ly/47tEcEH>

22 «A 15 años de cárcel eleva el Senado la pena para adolescentes infractores», *ABC Color*, 18 de junio de 2025, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/47lcvtj>

23 «Aprueban con modificaciones proyecto que endurece penas a menores de edad», *Honorable Cámara de Diputados*, 23 de septiembre de 2025, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/47RdMgo>

24 «Proyecto que buscaba penalizar criadazgo vuelve a Diputados», *Cámara de Senadores*, 20 de mayo de 2025, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4nOP325>

antiparaguayo» y defendiendo la idea de que se trata de «una práctica cultural»<sup>25</sup>. Este tipo de argumentos refuerza la normalización social del fenómeno y contribuye a su persistencia.

Actualmente, no existen registros actualizados sobre la magnitud del criadazgo. El propio MINNA reconoce esta carencia y la atribuye a la escasa visibilización del fenómeno, a su arraigo cultural y a las dificultades de verificación en entornos domésticos<sup>26</sup>.

## REGLAMENTACIÓN DE LA «LEY GARROTE»

Un hecho particularmente preocupante es la reglamentación, en octubre de 2025, de la «Ley Garrote» (Ley N.º 7363/24 «Que establece el Control, la Transparencia y la Rendición de Cuentas de las Organizaciones Sin Fines de Lucro»), pese a alertas de organismos internacionales por su potencial impacto sobre la participación ciudadana.

Organismos como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>27</sup>, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>28</sup> y Amnistía Internacional<sup>29</sup> advirtieron sobre su carácter regresivo y la catalogaron como retroceso democrático, por afectar la interlocución entre Estado y sociedad civil y obstaculizar el monitoreo de derechos humanos<sup>30</sup>.

## CASOS OCURRIDOS EN 2025

### HECHOS PUNIBLES CONTRA NNA CON CIFRAS PREOCUPANTES

Solo entre enero y julio de 2025, el Ministerio Público (MP) atendió a 12.943 NNA víctimas de distintos hechos punibles. En casos de abuso sexual atendidos por el MP, en el 87%, el agresor era un familiar o persona cercana<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> «Leite comparó “la cultura” del criadazgo con el consumo del tereré», ABC Color, 21 de mayo de 2025, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/445JwgD>

<sup>26</sup> «Solicitud # 93957. Dato sobre Criadazgo en Paraguay», Portal Unificado de Acceso a la Información Pública, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/48k9QFl>

<sup>27</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Comentario de la portavoz de la Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas Marta Hurtado sobre Paraguay*, 12 de julio de 2024, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/471psw>

<sup>28</sup> «RELE advierte sobre proyecto de ley que limita la libertad de asociación en Paraguay», Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 18 de octubre de 2024, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4828sfO>

<sup>29</sup> «Paraguay: Veto al proyecto de ley contra la sociedad civil», Amnistía Internacional, 10 de octubre de 2024, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3WUJuV6>

<sup>30</sup> «Ficha Técnica del Expediente», SILPy- Sistema de Información Legislativa, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/40EbTL1>

<sup>31</sup> «De enero a julio de 2025, el Ministerio Público atendió un total de 12.943 niñas, niños y adolescentes víctimas por diferentes hechos punibles», Ministerio Público, 13 de agosto de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/40EcBrl>

Por su parte, a mayo de 2025, el Poder Judicial registró más de 5.800 causas por abuso sexual infantil<sup>32</sup>.

Respecto al acceso a la justicia, entre el año 2020 y marzo de 2025, se registraron 1.908 sentencias, de las cuales la gran mayoría (1.573) corresponde a abuso sexual en NNA, seguido por coacción sexual a menores de 14 años (325 casos). Los delitos de estupro (8) y «actos homosexuales con menores» (2) representan cifras marginales en comparación con los reportes de casos registrados<sup>33</sup>.

Otro hecho que afecta a NNA es el incumplimiento del deber alimentario (7.928 casos en 2024, según el Ministerio Público).

Igualmente, a partir del análisis de los datos del Censo Nacional de Población y Viviendas (CNPV) 2022<sup>34</sup>, se identificaron 10.371 niñas y adolescentes «casadas» o «unidas». De las mismas, 1.215 encuestadas figuran como «casadas», lo que reviste especial gravedad, pues sugiere un reconocimiento formal de estas uniones por parte de agentes del sistema de justicia.

Una vez más, se hace evidente que la distancia entre la magnitud de los abusos y la respuesta judicial refleja la ineeficacia de las políticas preventivas y de sanción, mientras el sistema educativo estatal —como se mencionó— continúa bloqueando una educación sexual integral que permitiría reconocer y denunciar el abuso.

## **CESE DE FUNCIONES DE VICEMINISTRO DEL MEC POR DENUNCIA DE ABUSO SEXUAL CONTRA UNA ADOLESCENTE**

En abril de 2025 fue presentada una denuncia penal que vinculaba al entonces viceministro de Educación Superior del MEC, Federico Mora Peralta, con un supuesto hecho de violencia sexual contra su hija adolescente. La Presidencia de la República confirmó oficialmente su destitución el 23 de mayo de 2025, luego de que el caso trascendiera públicamente, reconociendo que el Gobierno ya conocía la existencia de la denuncia desde hacía un mes, y que actuó con retraso<sup>35</sup>.

La actuación estatal fue eminentemente reactiva: no se activaron de inmediato medidas de protección especial para la adolescente, como la conformación

32 «Estadísticas del Poder Judicial reportan más de 5.800 causas judiciales por abuso sexual infantil», *Corte Suprema de Justicia*, 31 de mayo de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4paZiiy>

33 Datos proveídos por la Dirección de Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia, en respuesta a la solicitud DTAIP N.º 292/25.

34 Puestos a disposición en la plataforma oficial de estadísticas «Redatam» en 2025, <https://bit.ly/47Yjtos>

35 «El Gobierno reconoce que echó a Mora por una denuncia penal, pero reaccionó un mes después», *La Política Online*, 26 de mayo de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/443cNbl>

de una junta médica de urgencia o acompañamiento especializado. La madre denunció hostigamiento y dificultades para acceder a la carpeta fiscal<sup>36</sup>, lo que derivó en un pedido formal ante la Fiscalía para garantizar transparencia en la investigación<sup>37</sup>. La fiscal encargada del caso solicitó la desestimación de la causa, sin que se hubieran agotado todas las diligencias clave<sup>38</sup>. La combinación de demora en la destitución, falta de medidas de resguardo inmediato y posterior intento de cierre del caso sin imputación configura una respuesta estatal que administra daños en lugar de prevenirlos y priorizar el interés superior de la adolescente.

A la fecha de cierre de este informe, el juez de Garantías descartó archivar la causa, y la Fiscalía General del Estado ordenó continuar la investigación bajo su supervisión, debiéndose continuar con el curso de la investigación<sup>39</sup>. Hasta el momento, no consta sentencia definitiva ni sobreseimiento y el caso sigue en trámite.

### **MARÍA FERNANDA BENÍTEZ (17), VÍCTIMA DE FEMINICIDIO EN CORONEL OVIEDO**

En mayo de 2025, la adolescente María Fernanda Benítez, de 17 años de edad, fue reportada como desaparecida en Coronel Oviedo, departamento de Caaguazú. Su cuerpo fue hallado en un terreno baldío frente a la vivienda del presunto agresor, con signos notables de violencia, y se determinó que la joven se encontraba en gestación de aproximadamente 14 a 15 semanas<sup>40</sup>.

La intervención estatal —a través del Ministerio Público y la Policía Nacional del Paraguay— fue eminentemente reactiva: se inició la investigación luego del hallazgo del cuerpo, se ordenó la captura del adolescente presunto autor, se incautaron la motocicleta y dispositivos vinculados al caso, se dictó prisión preventiva para los padres del imputado y se anunciaron cargos por feminicidio, aborto en grado de tentativa y otros delitos<sup>41</sup>. No se registran públicamente medidas institucionales previas de protección de María Fernanda, de detección temprana del embarazo forzado,

36 «Madre denuncia hostigamiento a su hija en investigación penal sobre caso de abuso», *ABC Color*, 19 de septiembre de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4j3lt6K>

37 «Piden al fiscal general acceder a la carpeta en la causa contra el exviceministro Mora», *Última Hora*, 8 de julio de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4r7dkUb>

38 «Fiscal insiste en cerrar causa por abuso de exviceministro Federico Mora», *1000 Noticias*, 6 de octubre de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3JY59iZ>

39 «Fiscalía General ordena continuar investigación contra Federico Mora por presunto abuso sexual en niños», *ABC Color*, 6 de noviembre de 2025, acceso el 7 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49kSyd8>

40 «¿A cuántos años se expone el presunto autor del crimen de María Fernanda Benítez, de 17 años?», *Última Hora*, 3 de junio de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3JaE4SB>

41 «Crimen de Fernanda Benítez: ¿el adolescente sospechoso actuó solo?», *ABC Color*, 3 de junio de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3X1lTIn>

ni de acompañamiento psicosocial durante su desaparición. Esto refleja un tratamiento del Estado que, más allá de la sanción al hecho consumado, no garantizó la protección integral de la víctima adolescente como persona sujeta de derechos.

El crimen de María Fernanda constituye una violación grave del derecho a la vida, a la salud y a la protección frente a las violencias y «evidencia la impostergable necesidad de promover entornos de confianza, de diálogo en los hogares y de inversión en acciones de prevención»<sup>42</sup>. Más allá de su carácter individual, el caso evidencia un patrón estructural: la ausencia de mecanismos eficaces de prevención, de educación sexual, de identificación y acompañamiento de embarazos infantiles y adolescentes, y una respuesta tardía del Estado que trata la violencia ya consumada, en lugar de garantizar derechos antes de la emergencia. Se consolida, así, una lógica de «situación irregular», en la que niñas y adolescentes son sujetas de tutela reactiva y no de políticas proactivas de derechos.

### **EMBARAZO, PARTO Y FALLECIMIENTO DE UNA NIÑA DE 13 AÑOS EN SANTA ROSA DEL AGUARAY (SAN PEDRO)**

En julio de 2025, una niña de 13 años ingresó al Hospital General de Santa Rosa del Aguaray (departamento de San Pedro), donde se constató su embarazo, producto, según la Fiscalía General del Estado, de un abuso sexual reiterado por parte de un joven de 20 años<sup>43</sup>. La niña fue sometida a una cesárea, pasó varios días en la Unidad de Terapia Intensiva<sup>44</sup> y falleció en la madrugada del 14 de julio por complicaciones derivadas de su estado<sup>45</sup>.

La Fiscalía imputó al presunto agresor y abrió una causa paralela por posibles negligencias médicas<sup>46</sup>. No se encontraron registros de medidas previas de detección del embarazo forzado, acompañamiento especializado ni protección articulada entre las instituciones. En el debate parlamentario, la senadora Lizarella Valiente afirmó que «producto de esa tragedia, hoy vive una niña» —en alusión a la recién nacida— y recordó que el artículo 109 del Código Penal permite la interrupción del embarazo mediante junta médica

42 «UNICEF lamenta el asesinato de la adolescente María Fernanda Benítez», *UNICEF Paraguay*, 3 de junio de 2025, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3j5Xk3G>

43 «Muere una niña de 13 años en Paraguay al dar a luz tras un embarazo por violación», *Efeminista*, 18 de julio de 2025, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4nTBT3O>

44 «Niña de 13 años da a luz y queda en terapia intensiva en el Hospital de Santa Rosa del Aguaray», *Última Hora*, 12 de julio de 2025, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4p8pHgI>

45 «Muere una niña de trece años tras dar a luz, víctima de presunto abuso sexual en Paraguay», *Swissinfo.ch*, 15 de julio de 2025, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/49pj8R>

46 «Niña de 13 años..., *Última Hora*...

cuando peligra la vida de la madre, cuestionando que no se haya conformado en este caso<sup>47</sup>.

Por su parte, la familia de la niña denunció la falta de medicamentos y de medios para su traslado a un centro de mayor complejidad<sup>48</sup>, y el padre sostuvo que su hija «podría estar viva» si se hubiera autorizado la interrupción, reclamando legalizar el aborto en casos de abuso para «salvar vidas»<sup>49</sup>. Así, el caso ilustra un posicionamiento contradictorio del Estado: mientras, por un lado, se enarbola la patria potestad como argumento para bloquear derechos reproductivos bajo lógicas conservadoras, por otro, se desatienden la voluntad y la protección de las propias familias cuando claman por estas medidas. En este caso, el padre expresó abiertamente que preferiría estar preso antes que haber perdido a su hija, exponiendo la tensión entre el discurso estatal y la falta de respuestas institucionales.

Este caso constituye una violación del derecho a la vida, a la salud y a la protección, y evidencia un patrón estructural de omisiones del Estado paraguayo ante embarazos infantiles forzados. Revela también la persistencia de una lógica de «situación irregular», en la que las instituciones actúan de forma reactiva y tardía ante una emergencia irreparable.

## CONCLUSIONES

El año 2025 reafirmó que Paraguay sigue en deuda con su niñez y adolescencia. A 35 años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, los datos oficiales y los casos paradigmáticos evidencian una falla estructural persistente en las políticas públicas destinadas a garantizar su protección integral, especialmente frente a las violencias sexuales.

Las políticas públicas también siguen reproduciendo un enfoque adultocéntrico, asistencialista y reactivo. La persistencia de la pobreza, la violencia sexual, los embarazos forzados y la falta de acceso a una educación integral en sexualidad revelan que la protección integral de niñas, niños y adolescentes (NNA) aún no se traduce en una política de Estado coherente, articulada y efectiva. El Estado paraguayo continúa tratando estas violencias como hechos excepcionales y no como un problema estructural que exige prevención, respuesta eficaz y reparación integral. La acumulación de casos, la demora en activar medidas de protección y justicia, la tendencia al punitivismo y la falta de resultados sostenibles refuerzan la idea de un modelo estatal que

47 «Caso de niña-madre fallecida desata debate en el Senado», *Última Hora*, 17 de julio de 2025, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4hW3L6>

48 «Niña de 13 años..., *Última Hora*...

49 «Muere “niña madre”: padre pide legalizar aborto en casos de abuso para salvar vidas», *ABC Color*, 14 de julio de 2025, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3LCRc3D>

actúa tarde y mal, administrando daños en lugar de prevenirlos, bajo la doctrina superada de la «situación irregular», que reduce a la niñez a objeto de tutela moral o judicial.

La formulación de la nueva Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA) 2025-2035 pudo haber sido una oportunidad para revertir esta brecha. Sin embargo, su desarrollo con escasa transparencia ni participación real debilitó su legitimidad. El Estado optó por una lógica de simulación participativa, excluyendo injustificadamente las voces críticas y reproduciendo desigualdades institucionales que niegan el protagonismo de NNA y de las organizaciones que históricamente defienden sus derechos. La exclusión deliberada de estas voces en procesos clave revela una resistencia institucional a adoptar enfoques de género, diversidad e interculturalidad, empobreciendo el diseño, la evaluación y el impacto de las políticas públicas.

Asimismo, la reglamentación de la llamada «Ley Garrote» restringió el espacio cívico y debilitó la interlocución entre sociedad civil y Estado; y, en el ámbito educativo, la implementación de los materiales de Educación de la Sexualidad y la Afectividad en la Escuela (ESAE), sin consulta pública, profundizó un enfoque moralizante contrario a estándares internacionales y redujo la capacidad del sistema educativo para prevenir violencias, especialmente las de carácter sexual.

Revertir este escenario requiere voluntad política sostenida desde los tres poderes del Estado, asignación presupuestaria adecuada y una implementación eficaz de las políticas. La garantía de derechos también implica fortalecer la democracia participativa: cuando se debilita el espacio cívico y se silencian las alertas de las organizaciones sociales, académicas o lideradas por NNA, se debilita la capacidad del Estado de responder con justicia y equidad. Escuchar a las niñas, los niños y adolescentes, reconocerlos como sujetos sociales y de derechos, y asegurar su participación efectiva no es un gesto simbólico, sino una obligación jurídica y ética.

Solo mediante un cambio de perspectiva real —que asuma la protección integral como garantía de derechos en el presente y no como promesa futura—, el Paraguay podrá cumplir con la Convención sobre los Derechos del Niño y construir un sistema de protección verdaderamente integral, inclusivo y democrático.

## RECOMENDACIONES

Varias de las recomendaciones que se presentan a continuación han sido formuladas en las ediciones anteriores de este informe, reflejando la falta de avances sustantivos por parte del Estado. A pesar de la gravedad de las situaciones documentadas y de los compromisos internacionales asumidos, estas reiteraciones dan cuenta de que persiste un estancamiento institucional que impide la implementación efectiva de políticas públicas integrales.

- Adoptar y aplicar, bajo la rectoría del MINNA y en consulta con organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos, una estrategia nacional de protección integral ante situaciones y riesgos de violencias sexuales, que involucre a los tres poderes del Estado y los tres niveles de gobierno, con un programa claro, coordinado y presupuestado.
- Reencaminar el rol del Poder Judicial y del Ministerio Público hacia procesos que garanticen la protección real de las víctimas y el acceso a la justicia, con investigaciones que no revictimicen, consideren el interés superior del niño y adolescente, sean impermeables a la corrupción y sancionen ejemplarmente a los victimarios.
- Impulsar lineamientos que promuevan una imagen positiva de NNA como sujetos de derechos, abordando normas discriminatorias y fomentando la inclusión y protección.
- Incorporar de forma estricta el enfoque de derechos y sus principios (género, participación protagónica, interculturalidad, diversidad, etc.) en políticas, planes y protocolos dirigidos a NNA —como la POLNA, el Plan de Acción de la Política Penal de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal (PONACOL) y el Plan Nacional de Educación—, así como en aquellos que los afectan indirectamente.
- Adoptar una ley contra el criadazgo con enfoque preventivo, integral y sistemático, que impulse la asignación presupuestaria de un programa con acciones claras para la atención, la protección y el monitoreo, incluyendo la articulación tanto de los sistemas de protección social como jurisdiccional.
- Derogar las resoluciones del MEC N.º 29664/17 y N.º 1051/25, así como todas aquellas normativas y resoluciones que obstaculicen la implementación de una educación sexual integral, científica, laica y con enfoque de derechos.

- Suspender la implementación de los materiales ESAE, garantizando que los contenidos curriculares promuevan la igualdad de género, el respeto a la diversidad y la prevención de las violencias, conforme a los estándares internacionales y las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos.
- Derogar todas las excepciones legales a la edad mínima de 18 años para contraer matrimonio, previstas en la Ley N.º 5419/15.
- Asegurar el cumplimiento de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño (95.º periodo) en todos los niveles de gobernanza, promoviendo la articulación territorial de políticas públicas y revalorizando al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia como espacio clave de coordinación interinstitucional.
- Asegurar la participación de organizaciones de la sociedad civil que promueven derechos humanos en los procesos de construcción y(o) actualización de planes y programas dirigidos a NNA, así como su representación en el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
- Derogar la Ley N.º 7363 y garantizar la libertad de asociación, en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos.
- Establecer progresivamente un piso del 5% del presupuesto sanitario para salud mental, conforme a estándares internacionales, destinando parte significativa a servicios comunitarios, atención primaria y prevención, junto con la implementación de la Ley N.º 7018/22 y la Política Nacional de Salud Mental 2024-2030.
- Impedir, a través del veto del Poder Ejecutivo, cualquier proyecto que reduzca la edad de imputabilidad o eleve penas a adolescentes, por contravénir la CDN, las Reglas de Beijing y La Habana, y el principio de no regresividad en derechos humanos.
- Seguir los progresos en la implementación del enfoque socio-reintegrativo mediante la ampliación de programas de justicia restaurativa, atención psicosocial y prevención de la violencia de género entre adolescentes.

**CAMILA CORVALÁN**

Socióloga y especialista en estudios de género. Responsable del Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA).

Contacto: [observatorio@cdia.org.py](mailto:observatorio@cdia.org.py)

**CYNTHIA L. FLORENTÍN**

Psicóloga clínica y social con amplia experiencia en trabajo comunitario, evaluación y asesoramiento social, así como en el monitoreo de la gestión pública. Directora ejecutiva de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA).

Contacto: [cdia@cdia.org.py](mailto:cdia@cdia.org.py)

**DORIS RAMÍREZ**

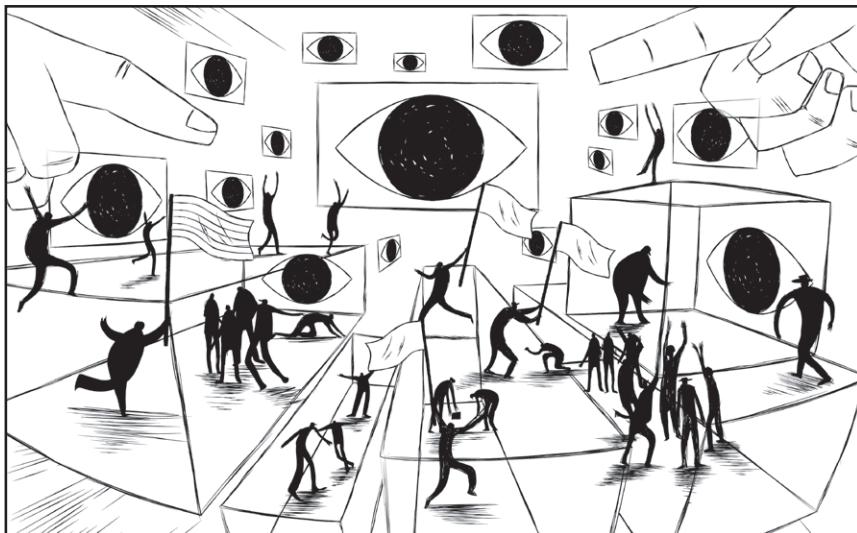
Trabajadora social vinculada a la Asociación Callescuela, con trayectoria en el desarrollo comunitario de estrategias de cuidado, derechos y participación de NNA en contextos vulnerables.

Contacto: [callescuela.callescuela@gmail.com](mailto:callescuela.callescuela@gmail.com)



DERECHOS DE LAS PERSONAS  
ADULTAS MAYORES

# Carrera contra el tiempo y la negligencia estatal



En 2025, las organizaciones de personas mayores en el Paraguay fortalecieron su articulación para demandar protección legal integral y políticas públicas inclusivas ante la persistencia de discriminación, exclusión social y vacíos estatales en garantía de derechos humanos.

**Palabras claves:** *personas mayores, adultos mayores, plataforma por derechos de las personas mayores.*

**Plataforma por los Derechos  
de las Personas Mayores (PDPM)**

Este artículo examina las principales brechas normativas y de política pública, así como las estrategias de movilización colectiva que buscan instalar en la agenda estatal la igualdad, la autonomía y la dignidad como ejes de los derechos a lo largo de todo el ciclo vital<sup>1</sup>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### UNA VOZ COLECTIVA FRENTE A LA DISCRIMINACIÓN Y EL ENCIERRO

En el Paraguay, la combinación de envejecimiento poblacional, protección social insuficiente y débil institucionalidad estatal configura un escenario de vulneración sistemática de derechos para quienes transitan las últimas etapas de la vida. En los últimos años, y de manera más visible entre 2024 y 2025, se han intensificado las denuncias sobre negligencia pública, precariedad de las políticas de cuidado, maltrato e institucionalización en albergues, al mismo tiempo que emergen nuevas formas de organización y articulación social para disputar estos modelos.

En esta línea se creó la Plataforma por los Derechos de las Personas Mayores (PDPM), presentada el 29 de abril de 2025, en el Día Nacional de las Personas Adultas Mayores<sup>2</sup>. Se trata de una articulación social que aglutina actualmente a la Acción por los Derechos del Adulto Mayor (ADAM), el Consejo de Adultos Mayores de Asunción (CAMA) y Amnistía Internacional Paraguay (AIPy), organizaciones de y para los derechos humanos de las personas mayores, vinculadas por sus objetivos comunes para exigir marcos normativos y políticas públicas de protección y promover una cultura de respeto, en una sociedad en donde los derechos humanos de las personas sean para toda la vida.

Como prioridad, abordan temas que les preocupan de la situación de los derechos de las personas adultas mayores, esencialmente: discriminación, exclusión de sus hogares, encierro en albergues y una serie de temas que coinciden con los informes de las instituciones del Estado encargadas de gestionar políticas a favor de esta población<sup>3</sup>.

1 En esto se enmarca también la campaña «¡Envejece con Fuerza!» de Amnistía Internacional Paraguay. Ver video promocional de la campaña en <https://bit.ly/3XWURfq>

2 Ley N.º 4792/12.

3 En su manifiesto, señalan: [...] Hoy, las personas mayores somos discriminadas, separadas de nuestros hogares, encerradas en albergues, a veces contra nuestra voluntad, y en lugar de ser incluidas, valoradas por nuestras experiencias de vida y enseñanzas, dejamos de ser importantes en la vida familiar y social, salvo, y lamentablemente en ocasiones, solo para ser despojadas de nuestros bienes o ingresos, viviendo situaciones de maltrato y exclusión. Creemos que también el Estado discrimina al no darle la importancia y relevancia en las políticas públicas, con presupuesto público que no visibiliza ni da la fuerza institucional y política en el seguimiento y gestión en nuestro favor. En general, notamos que la discriminación que vivimos las personas mayores, va mucho más allá de la situación económica, nivel educativo, discapacidad, salud, el acceso a la seguridad social, existe una cultura instalada que normaliza la violencia debido a la edad, discrimina con ausencias y omisiones del Estado en el cuidado de este sector de la población. [...] Plataforma por los Derechos de las Personas Mayores (PDPM), Manifiesto por el Día del Adulto Mayor, Fernando de la Mora, 29 de abril de 2025, <https://bit.ly/49GobOy>

Con esta presentación pública, y sin menospreciar espacios culturales o deportivos de movimiento de derechos de las personas mayores —focalizados generalmente en la activa participación en *ballets* o espacios de envejecimiento saludable, igualmente muy necesarios, por cierto—, se busca dar una voz adicional de incidencia en las políticas públicas para el acceso a un espacio de debate sobre los temas claves de políticas<sup>4</sup> y acceso a derechos que les afectan, con un enfoque integral.

La creación de instancias como PDPM dan muestras de que, en un tiempo de riesgos de reducción al espacio cívico de parte del Gobierno, las personas mayores resisten dignamente.

## **DEMOGRAFÍA Y DESAFÍO SOCIAL: EL TIEMPO NO ESPERA, PERO AVISA**

Según datos oficiales<sup>5</sup>, para el 2050 se pronostica una población envejecida en Paraguay, con baja natalidad y elevada esperanza de vida: 16 de cada 100 personas serán personas adultas de 65 y más años de edad, 17 de cada 100 serán menores de 15 años, 66 tendrán entre 15 y 64 años. Hoy, existe una población de 60 y más años de edad de 772.988 personas: de 60 a 64 años corresponde al 32,6% de esa población, de 65 a 69 años el 24,7%, de 70 a 74 años el 16,9%, de 75 a 79 años el 12% y de 80 y más años del 13,3%<sup>6</sup>.

Casi el 2% (1,9%) de las personas mayores es pobre extrema, el 12,5% es pobre no extrema, y el 85,6% se encuentra por encima del nivel de pobreza (esta cifra no incluye a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, así como no incluye a personas mayores que viven en comunidades indígenas y viviendas colectivas, ni a los trabajadores domésticos sin retiro).

Por sexo y área de residencia, el 47,1% de las personas mayores son hombres y el 52,9% son mujeres, el 62,8% vive en la ciudad y el 37,2% vive en el campo. 4 de cada 10 personas mayores están ocupadas (337.046 personas) y del total, de 60 a más años de edad ocupada, el 51,6% trabaja en el sector terciario (electricidad, gas y agua, comercio, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones, finanzas, seguros, inmuebles, servicios comunales, sociales y personales), 34,4% en el sector primario (agricultura,

4 «Las personas mayores tenemos mucho que dar, somos importantes y queremos ser escuchadas [...] queremos ocupar nuestro lugar y participar, en nuestras familias, en la sociedad y en la toma de decisiones que nos afectan en los diferentes niveles de gobierno. [...] Los departamentos y municipios deben dar participación activa a las personas mayores, en la planificación, organización y ejecución de políticas locales, considerar nuestra voz, darnos visibilidad, con un énfasis y consideración de nuestra realidad en los espacios de decisión en los presupuestos participativos, en las audiencias públicas y de rendición de cuentas, con el foco en el acceso a nuestros derechos». Manifiesto de la PDPM.

5 Instituto Nacional de Estadística (INE), *Presentación sobre datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua*, 2024.

6 Documentos del «Diálogo de Adultos Mayores», <https://bit.ly/4irsG1H>

ganadería, caza y pesca) y el 14,0% en el sector secundario (industrias manufactureras, construcción, minas y canteras)<sup>7</sup>.

El INE indica que la razón de «inactividad» de personas mayores de 60 años es en un 27,6% por labores de hogar, el 14,6% por enfermedad, el 31,0% por su ancianidad, el 17% por ser jubilada o pensionada, el 6,2% por motivos familiares y otra situación en el 3,7% (no consigue trabajo, discapacidad y otras).

El estudio y la comprensión de la «inactividad» o labores de hogar es reconocido no obstante como de relevancia en la economía, como trabajo de cuidado no remunerado. Al respecto, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), agencia de cooperación internacional integrante del Sistema de Naciones Unidas que promueve la salud sexual y reproductiva, presentó su informe respecto al trabajo no remunerado en los hogares<sup>8</sup>, el que incluye tareas domésticas, cuidado de integrantes del hogar, producción para el autoconsumo y apoyo a otros hogares y a la comunidad. Son actividades orientadas a preservar el bienestar y el desarrollo de la vida de otras personas, por las cuales no se recibe ninguna remuneración.

De la medición del trabajo no remunerado en los hogares, Rocío Galiano<sup>9</sup>, representante de UNFPA Paraguay, indicó que en la adolescencia y vejez las personas son sujetas de cuidado, pero a su vez cuidadoras, y que las mujeres presentan déficit económico a lo largo de su ciclo de vida respecto a los hombres. Sin embargo, si se suman trabajo remunerado y no remunerado, se incrementaría considerablemente su superávit en edades productivas y la brecha respecto a los hombres se cerraría si se reemplazara el trabajo no remunerado con políticas de cuidado, tanto públicas como acciones del sector privado, posibilitando ingresos similares y el aumento de la cantidad de horas en el mercado laboral.

En términos económicos, el aporte por horas de trabajo no remunerado (TNR), entre ellas el cuidado o tareas de hogar, respondería al 10,2% del producto interno bruto (PIB), que asciende a 20,9 billones de guaraníes del total de 204,9 billones de guaraníes. En tareas de cuidado, las mujeres desempeñan el 74% del aporte estimado sobre el PIB, es decir, 15,4 billones. En tal sentido, sobre lo que se observa frecuentemente en el contexto social paraguayo, por un lado, las tareas de cuidado que realizan las mujeres personas mayores, que inclusive tienen una denominación popular «abuela memby» o «hijo(a) de la abuela» en idioma guaraní, debido a la realidad de migración o de madres trabajadoras cabeza de hogar en familias monoparentales.

<sup>7</sup> Manifiesto de la PDPM.

<sup>8</sup> Rocío Galiano, «Presentación “Visibilizar el valor del tiempo: El trabajo no remunerado en los hogares y su incidencia en el desarrollo del Paraguay”, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) sobre el informe de medición del trabajo no remunerado en los hogares. Ponencia, 2025. Documentos del «Diálogo de Adultos Mayores».

<sup>9</sup> Documentos del «Diálogo de Adultos Mayores».

El 35,0% de los hogares de todo el país es dirigido por una madre, y el 30,2% de las madres ocupadas son trabajadoras en el sector de servicios y vendedoras en comercios y mercados<sup>10</sup>.

En cuanto a la identidad de los y las «abuela memby», que sellan culturalmente el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado y sostenido de las personas mayores en los hogares paraguayos, no obstante, sobre las posibilidades de protección social o atención en salud o cuidado para estas, casi el 70% de la población de 60 y más años no cuenta con ningún tipo de seguro médico (el 63,9%), el 28,1% cuenta con seguro del Instituto de Previsión Social (IPS) y solo el 8% de esta población cuenta con seguro privado individual, laboral, familiar, sanidad militar o policial.

## DÉBIL INSTITUCIONALIDAD PARA CONSTRUIR Y GESTIONAR POLÍTICAS PÚBLICAS

La política para personas mayores establece como órgano de gobernanza al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)<sup>11</sup>, a través del Instituto de Bienestar Social y su Dirección de Adultos Mayores<sup>12</sup>. Entre sus competencias se encuentran —entremezcladas sin mayor coherencia— funciones de planificación y diseño de políticas públicas integrales, con la gestión y prestación directa de servicios (asilos) y competencias burocráticas de registro, habilitación y fiscalización de entidades privadas. No obstante, no cuenta con la jerarquía orgánica ni la solvencia presupuestaria para cumplir con ese rol. Como muestra, la principal política pública dirigida al sector, el programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores<sup>13</sup>, se encuentra bajo la órbita y gestión del Ministerio de Desarrollo Social (MDS)<sup>14</sup>.

Otro cuestionamiento es que no se ha generado una instancia de coordinación interministerial ni operativa o estratégica que cuente con respaldo financiero, ni tampoco participativa que implique el involucramiento en la toma de decisiones a las organizaciones de y para los derechos de las personas mayores. De esta manera, el Paraguay no dispone de una institucionalidad estatal fuerte que tenga la capacidad de liderar la construcción y gestión de políticas públicas para las personas mayores.

10 Manifiesto de la PDPM.

11 Según el Mapeo de políticas públicas de personas mayores, documento interno elaborado por Hugo Valiente para Amnistía Internacional Paraguay (AIPy), presentado en reuniones de trabajo de la Plataforma por los Derechos de las Personas Mayores, 2025.

12 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Ponencia. Documentos del «Diálogo de Adultos Mayores».

13 Ministerio de Desarrollo Social. Ponencia. Documentos del «Diálogo de Adultos Mayores».

14 Anteriormente, las pensiones no contributivas para adultos mayores se gestionaban desde el Ministerio de Hacienda, actual Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En la actualidad, esta política de apoyo a titulares de derecho de más de 60 años queda completamente bajo la responsabilidad del MDS (conforme a la Ley N.º 7322/24, que establece la Pensión Universal para las Personas Adultas Mayores).

Tampoco cuenta con una política pública integral para las personas mayores. El entramado de políticas públicas existentes muestra dispersión de las intervenciones, falta de integralidad, ausencia de enfoque de derechos humanos y mucha incoherencia entre los paradigmas de reconocimiento de derechos bajo los cuales se inscriben. Con algunos ajustes en su diseño, el programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores se podría convertir en una política pública con enfoque de derechos humanos. Por otra parte, esta intervención coexiste con la red de asilos públicos y privados, que se basa enteramente en el modelo de institucionalización.

## INSTITUCIONALIZACIÓN DE PERSONAS MAYORES

En septiembre de 2025, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) propició un encuentro entre instituciones claves que gestionan políticas públicas destinadas a personas mayores, con el objetivo de «incorporar en la agenda pública y política, los desafíos que enfrentan las personas adultas mayores, con el propósito de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos»<sup>15</sup>. En este evento, las instituciones claves en políticas públicas, así como algunas iniciativas privadas, abordaron los derechos de las personas mayores, sin poder concretarse un espacio específico y relevante de articulación, a fin de dar seguimiento a las preocupaciones allí expresadas y para impulsar de manera sostenida los desafíos y programas urgentes para el sector que fueran mencionados.

Se señaló que, frente a los desafíos de la dispersión de datos respecto a la situación de las personas mayores en hogares y los estándares insuficientes en los hogares, la emergente visibilidad de la política pública constituye una oportunidad para la coordinación interinstitucional que apunte a la aplicación eficaz de las políticas públicas.

El MNP tuvo acceso a la información de 51 hogares de adultos mayores, que albergan a 250 personas mayores, por lo que esta institución puso de manifiesto la necesidad de abordar, sobre todo, el maltrato<sup>16</sup> de las personas de edad. Planteó recomendaciones que coinciden con las reclamaciones de la Plataforma por los Derechos de las Personas Mayores, entre las que se destacan: ratificar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores<sup>17</sup>; fortalecer, para el 2026,

<sup>15</sup> Claudia Sanabria (Comisionada MNP), «Presentación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). Ponencia. Documentos del «Diálogo de Adultos Mayores».

<sup>16</sup> Conforme al Informe del Experto Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad de Naciones Unidas, este maltrato se define como la «acción única o repetida, o la falta de la respuesta apropiada, que ocurre dentro de cualquier relación donde exista una expectativa de confianza y la cual produzca daño o angustia a una persona. Incluye el maltrato físico, sexual, psicológico y emocional; el maltrato económico y material; el abandono; el descuido; y la pérdida grave de dignidad y respeto».

<sup>17</sup> OEA, *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*.

la Dirección de Adultos Mayores (IBS-MSPBS), con mayor presupuesto y profesionales especializados para el ejercicio de sus funciones; disponer del reglamento implementado de la Ley N.º 5537/16, en especial, en lo que respecta a la fiscalización para el cumplimiento de las normativas que rigen para el ámbito; implementar la Política de Protección Social con presupuesto garantizado, con el objetivo de brindar las condiciones de bienestar a las personas para conservar la autonomía e independencia sin requerir de una internación.

## **URGENCIA DE LA RATIFICACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES**

Este 2025 fue un año de articulación y movilización, con miras a la urgente ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Con esfuerzo se avanzó en la aprobación de la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados y, al momento del cierre de este informe, se esperaba la promulgación del Poder Ejecutivo<sup>18</sup>.

La ratificación permitirá un cuerpo normativo con enfoque de derechos que cubra integralmente todo el espectro de derechos y se adecue a los nuevos paradigmas de protección internacional de derechos de las personas mayores.

Si bien la ratificación por sí sola no implicará la modificación automática de prácticas y culturas institucionales, permitirá que actores sociales y partes interesadas puedan disputar un cambio de paradigmas, amparados en las cláusulas obligatorias de la Convención.

## **CASO OCURRIDO EN 2025**

### **JUBILADOS Y JUBILADAS MUNICIPALES**

Cobrar los haberes jubilatorios como promesa de años de trabajo y en un sistema de seguridad para las personas mayores no debiera estar en riesgo. Sin embargo, este año se ha hecho pública la crisis que sufren las personas mayores jubiladas de la Caja de Jubilados y Pensionados del Personal Municipal. Muchas de ellas llevan meses sin cobrar<sup>19</sup>, lo cual afecta su seguridad alimentaria y el acceso a derechos, llegando a niveles de angustia y desesperación, sin tener una respuesta eficaz de las autoridades responsables.

<sup>18</sup> «Ficha Técnica del Expediente #2502333», SII Py - Sistema de Información Legislativa, acceso el 24 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/44sS41g>

<sup>19</sup> «Caja Municipal: jubilados no cobran hace cinco meses, pero sus directivos se aumentaron salarios para 2026», ABC Color, 12 de noviembre de 2025, acceso el 25 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4iLP5ap>

Tal es así que, a través de medidas de fuerza, jubilados de la Municipalidad de Asunción que siguen sin cobrar iniciaron huelga de hambre y manifestaciones buscando que las entidades regularicen los pagos que correspondan<sup>20</sup>.

La falta de solución a la problemática se da incluso en un contexto de constante movilización de parte de los jubilados, que cada semana expresan sus necesidades, en medio de diversas acciones judiciales arrastradas desde hace años e investigaciones penales inconclusas o ineffectivas. Esta situación hace que, finalmente, las personas mayores jubiladas deban deambular exigiendo lo que les corresponde y sobreviviendo con dolor e impotencia sus últimos años de vida.

## **CONCLUSIONES**

En el Paraguay, las personas mayores continúan enfrentando discriminación y exclusión, tanto en el acceso a servicios básicos como en la garantía de sus derechos humanos. Si bien existen avances legales y nuevas articulaciones sociales, persisten vacíos en la protección integral y en la implementación efectiva de políticas públicas específicas.

La movilización y articulación de organizaciones de personas mayores en 2025 fortaleció la visibilidad de sus demandas y la participación en espacios de incidencia. Sin embargo, el Estado debe reforzar el marco normativo y garantizar presupuesto adecuado, coordinación interinstitucional y mecanismos de acceso a la justicia para este grupo, promoviendo igualdad, autonomía y participación activa en todos los ámbitos. La protección social y el respeto pleno de los derechos deben ser prioritarios para una sociedad más justa y acorde a los principios internacionales de derechos humanos.

## **RECOMENDACIONES**

A los poderes Ejecutivo y Legislativo:

- Fortalecer el marco normativo de protección de las personas mayores y de responsabilidades del Estado, con la ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, hasta hoy en espera de una decisión política que lamentablemente no es priorizada.

<sup>20</sup> «Asunción: Jubilados siguen en huelga de hambre para que Bello pague a la Caja Municipal», ABC Color, 25 de noviembre de 2025, acceso el 28 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/400KwUA>

A las autoridades nacionales, departamentales y municipales:

- Jerarquizar y asignar presupuesto acorde para el impulso de las políticas públicas integrales, desarrollando proyectos en respeto, y dando prioridad al acceso de derechos de las personas mayores (que lleguen el dinero y el presupuesto para los fines y servicios para la vida de personas mayores, satisfacer sus necesidades, conociendo la realidad, barrio por barrio, departamento por departamento y que las instituciones públicas, secretarías, ministerios o instancias de gobierno cumplan con sus obligaciones).

A las gobernaciones y los municipios:

- Generar espacios concretos de visibilidad y participación en las administraciones departamentales y municipales para las personas mayores, a través de la promoción, de la creación, instalación y funcionamiento independiente de los Consejos de Adultos Mayores.

A los intendentes municipales cuya gestión contempla la integración a la caja de jubilaciones y pensiones municipales:

- Abstenerse de actos de corrupción, que no se queden con el dinero de las personas aportantes, no toquen los aportes para uso discrecional y sin cumplir los compromisos.

Al presidente de la República, al Consejo Directivo de las Cajas de Jubilaciones y los demás poderes del Estado:

- Tener presente la actualización de los haberes jubilatorios, conforme a la inflación real, y no al IPC (Índice de Precios al Consumidor) ficticio del Banco Central del Paraguay, de manera que las personas jubiladas no queden, como consecuencia de eso, en la franja de pobreza y extrema pobreza, disminuyendo sus ingresos de manera desnivellada. Las cajas de los aportes de trabajadores y trabajadoras deben estar garantizadas y respaldadas por las autoridades y que no se toquen los genuinos fondos jubilatorios contributivos ni sean desviados de sus fines.

A la academia, las universidades y las instancias de investigación y enseñanza de formación superior o profesional:

- Considerar la formación con el enfoque y atención a las necesidades de las personas mayores, a fin de buscar soluciones a los problemas enfrentados por esta población.

A toda la sociedad:

- Apoyar esta campaña porque, además de lo que ya está en las leyes, hay que ampliar la protección, hacer que se cumpla lo escrito y mejorar las instancias de protección internacionales, movilizarse y prevenir abusos, en atención a las necesidades específicas de las personas adultas mayores.

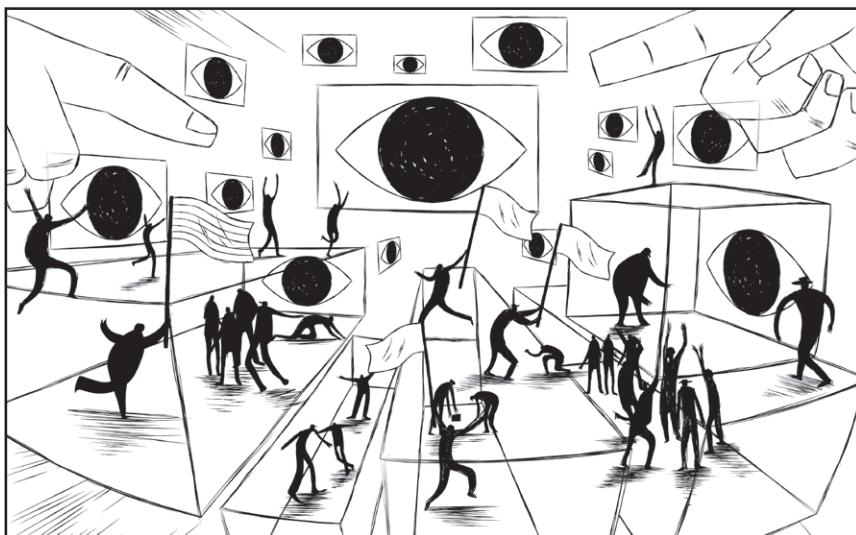
#### **PLATAFORMA POR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES (PDPM)**

La Plataforma por los Derechos de las Personas Mayores (PDPM) la conforman desde marzo de 2025 las siguientes organizaciones: Acción por los Derechos del Adulto Mayor (ADAM), el Consejo de Adultos Mayores de Asunción (CAMA) y Amnistía Internacional Paraguay (AIPy).

Contacto: [educacion@py.amnesty.org](mailto:educacion@py.amnesty.org)

DERECHOS DE LAS MUJERES  
TRABAJADORAS SEXUALES

# Rumbo a la legitimación, contra el limbo jurídico y la vulneración de derechos



La situación de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales en el Paraguay durante este periodo estuvo marcada por la persistencia de un vacío regulatorio, violencias institucionales y desigualdad estructural. Aun así, también se registraron avances impulsados por la organización y lucha colectiva, y casos paradigmáticos que exponen las tensiones entre el marco legal vigente y su aplicación real, así como las brechas que siguen vulnerando el ejercicio pleno de sus derechos.

**Palabras claves:** *trabajo sexual, derechos humanos, estigmatización, violencia institucional, organización gremial.*

**Unidas en la Esperanza (Unes)**

El análisis parte de la situación normativa y las brechas derivadas de la inexistencia de un marco regulatorio nacional adecuado. Se caracterizan las condiciones del trabajo sexual en el país, poniendo el foco en los obstáculos para el acceso a derechos. Ante las omisiones estatales, aunque no sustituyen sus responsabilidades, se destacan estrategias colectivas de protección y exigibilidad de derechos, como la inscripción de la Agremiación de Trabajadoras Sexuales del Paraguay (ATS.PY) y el fortalecimiento del servicio comunitario de salud de la organización Unidas en la Esperanza (Unes). También se analizan los casos de feminicidio y abusos institucionales, que evidencian patrones persistentes de desprotección.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### LIMBO JURÍDICO VULNERABILIZA EL TRABAJO SEXUAL Y URGE REGULACIÓN

La Constitución y las leyes de mayor jerarquía reconocen derechos que deberían proteger a las trabajadoras sexuales<sup>1</sup>. Además, el Paraguay es un Estado social de derecho. Por lo tanto, ninguna institución puede actuar por prejuicios, creencias personales o posturas morales no contempladas por la ley. Sin embargo, algunas decisiones institucionales —incluyendo opiniones técnicas de organismos públicos— han ignorado este marco legal y han reproducido visiones moralizantes que no reconocen las necesidades reales expresadas por las propias trabajadoras sexuales. El Estado debe proteger, no juzgar ni imponer visiones ideológicas que no figuran en la ley.

Para las mujeres agremiadas que ejercen el trabajo sexual, la regulación no es un privilegio: es la única herramienta capaz de sacar al trabajo sexual del estigma y la clandestinidad, condiciones que sí favorecen la violencia, los abusos y la explotación real. La actividad no está prohibida, se encuentra atrapada en un limbo jurídico: no existe una ley que la reconozca, pero sí una serie de ordenanzas que la regulan de manera desigual<sup>2</sup>. Esta incoherencia

<sup>1</sup> La Constitución Nacional garantiza derechos básicos que aplican a todas las personas: libertad, seguridad, igualdad en dignidad y derechos, intimidad personal, además del derecho a trabajar en condiciones justas. También establece que toda persona tiene derecho a un trabajo lícito, libremente escogido (artículo 86). Estos principios encuentran un anclaje aún más firme en los compromisos internacionales que Paraguay ha asumido, especialmente, la ratificación al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la Convención para la Eliminación de Todas las Form de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

<sup>2</sup> Solo Asunción, luego de años de lucha, cuenta desde hace 10 años con una Ordenanza Municipal N.º 573/15, que reconoce la condición laboral de las trabajadoras sexuales y establece condiciones para el ejercicio del trabajo sexual en lugares cerrados, además de procedimientos para habilitación y controles administrativos. Este marco, aunque limitado, constituye un avance en términos de reconocimiento y mitigación del estigma institucional. En cambio, Ciudad del Este aplica un enfoque represivo desde hace treinta y cinco años. La Ordenanza N.º 10/90 establece pruebas compulsivas de VIH sin garantizar confidencialidad, una medida que viola principios básicos de derechos humanos, intimidad y consentimiento informado. Esta práctica no solo discrimina, sino que expone a las trabajadoras a violencia institucional. Por su parte, San Lorenzo adopta un modelo abiertamente prohibicionista desde la Ordenanza N.º 29 de 1997, que exige pruebas obligatorias y restringe la circulación de trabajadoras sexuales en espacios públicos, reforzando la vigilancia policial y el estigma, sin mejorar las condiciones de seguridad ni salud.

genera un terreno inestable, donde la ausencia de una norma superior que armonice criterios impide que se garanticen plenamente sus derechos y necesidades específicas. Vivir en ese limbo tiene consecuencias concretas. La falta de reconocimiento legal genera precariedad material y jurídica, dejando a las trabajadoras expuestas a extorsiones, hostigamiento policial y malos tratos en instituciones públicas.

Al mismo tiempo, existe una paradoja: las trabajadoras sexuales participan activamente en espacios de diálogo con instituciones como el Ministerio de la Mujer, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud Pública, pero sus aportes no se traducen en políticas que reconozcan sus derechos. Esta contradicción exige una respuesta urgente: la aprobación de una regulación nacional que reconozca el trabajo sexual autónomo y establezca mecanismos de control que garanticen el ejercicio pleno de sus derechos.

Los avances logrados hasta hoy no fueron fruto de la acción estatal, sino del trabajo organizativo consistente en la mediación con fuerzas de seguridad, acuerdos para mejorar condiciones en espacios cerrados, articulaciones para acceder a servicios de salud sin discriminación y capacitaciones del funcionariado. Estos logros demuestran capacidad y organización, pero también revelan un límite: ninguna organización puede sustituir al Estado en su rol de garante de derechos. En el debate público existen distintas posturas ideológicas sobre el trabajo sexual, pero ninguna visión puede traducirse en tutelas sobre la vida y las decisiones de las trabajadoras. Ellas deben ser reconocidas como ciudadanas plenas, como trabajadoras con derechos y obligaciones, no como sujetos a ser «protegidos» contra su voluntad ni como víctimas permanentes sin agencia.

## **EJERCICIO DEL TRABAJO SEXUAL EXPUESTO A PRÁCTICAS ABUSIVAS, ESTIGMAS, VIOLENCIAS Y DESPROTECCIÓN LEGAL**

La falta de reconocimiento del trabajo sexual como trabajo formal y la ausencia de regulación sobre las condiciones en las que debe desarrollarse posibilitan la existencia de prácticas abusivas que, a la vez, impiden el acceso a protección social, pensión de jubilación, licencia por maternidad o por enfermedad, derechos que gozan otras personas trabajadoras.

- **Trabajo sexual en locales: persistencia de prácticas abusivas.** Las condiciones de trabajo que ejercen en locales, en muchos casos, son inaceptables: infraestructuras insuficientes, falta de higiene y riesgos ambientales, sumados a la falta de control y fiscalización por parte de reparticiones estatales. Además, los acuerdos económicos para el

ejercicio del trabajo sexual bajo esta modalidad suelen ser abusivos, con costos excesivos y exigencia de consumo de alcohol.

- **Trabajo sexual en la vía pública: violencia policial, estigma y estrategias de supervivencia.** Las que ofrecen servicios en la vía pública se ven expuestas a todo tipo de violencias, principalmente a la institucional impartida desde la Policía Nacional, bajo formas extorsivas cuando, abusando de su poder, exigen servicios sexuales a cambio de no llevarlas detenidas. Los datos recogidos en el marco de una investigación en curso<sup>3</sup> dan cuenta de que, de 244 casos registrados, 24 involucraron detenciones sin cargos formales, registro deficiente o multas impuestas sin comprobante. La mayoría de estas detenciones fueron ilegales y violaron estándares internacionales de derechos humanos, con privaciones de libertad en lugares inadecuados y sin registro oficial, lo que facilita otras violaciones de derechos. También reciben violencia institucional cuando, con excusa del orden público, se les veda la posibilidad de permanecer en sitios específicos de ciertas ciudades como en la Costanera de la ciudad de Encarnación<sup>4</sup>.
- **Trabajo sexual en línea: entre nuevas oportunidades y un vacío normativo.** El trabajo sexual ya no está solo en las calles ni en los locales: también está en las pantallas. En los últimos años, un número creciente de trabajadoras sexuales en Paraguay ha comenzado a ofrecer sus servicios a través de medios digitales: sistemas de mensajería, redes sociales, plataformas de venta de contenido erótico y anuncios en línea. Esta transición al espacio digital no es un fenómeno aislado, sino parte de una tendencia global que transforma las formas de ejercer el trabajo sexual y reconfigura tanto los riesgos como las oportunidades. Un estudio sobre los impactos de la transición al trabajo sexual digital<sup>5</sup> muestra que el paso al trabajo sexual en línea permite a muchas ganar mayor control sobre su tiempo, sus clientes y sus tarifas, así como reducir algunos riesgos físicos asociados al trabajo en la calle: agresiones en espacios públicos o detenciones arbitrarias. Al gestionar contacto inicial con los clientes a través de chats y perfiles digitales, pueden filtrar mejor a quiénes atienden, negociar condiciones mínimas de seguridad y, en algunos casos, trabajar desde entornos más protegidos. A su vez, aparecen potenciales vulnerabilidades, como la exposición al acoso y la violencia en línea (amenazas, exposición de imágenes íntimas no consentidas, doxxing, extorsiones), dependencia de las plataformas con muros de pago o privadas, ausencia de marcos claros de protección de datos personales, entre otros. Si bien existe una discusión abierta respecto de si este fenómeno se trata de

<sup>3</sup> Llevada adelante por la RedTraSex, con la colaboración de Unes.

<sup>4</sup> Ordenanza N.º 240/14.

<sup>5</sup> Vaughn Hamilton, Hanna Barakat y Elissa M. Redmiles, «Risk, Resilience and Reward: Impacts of Shifting to Digital Sex Work», <https://bit.ly/3KbRXQR>

la creación de contenido erótico o el trabajo sexual virtual, el espacio digital reconfigura las relaciones de poder, las formas de control y las estrategias de cuidado. Este espacio, que puede ser una herramienta de autonomía económica y permita ampliar su margen de negociación, depende de que el Estado asuma su responsabilidad en la protección de los derechos de las trabajadoras sexuales, incorporando políticas de seguridad, justicia y salud tanto en línea como fuera de línea.

## **ACCESO A LA JUSTICIA: BAJA TASA DE DENUNCIAS Y FALTA DE REGISTRO DE FEMINICIDIOS**

**FALTA DE CONFIANZA EN EL SISTEMA Y TEMOR.** Los datos de la mencionada investigación de RedTraSex y Unes revelan no solo la falta de eficacia del sistema de justicia, sino la falta de confianza que existe hacia el sistema y sus operadores. De las 244 violaciones documentadas, 64 corresponden a restricciones al acceso a la justicia; solo 45 fueron denunciadas formalmente y apenas 2 casos se resolvieron satisfactoriamente. El resultado de esta falta de confianza y el temor a represalias explican la baja tasa de denuncias y de registro de estos casos.

**FEMINICIDIOS NO REGISTRADOS.** En el informe *Human Rights Situation of Women Sex Workers in Paraguay*<sup>6</sup>, Unidas en la Esperanza informó que, desde 1989, más de 55 trabajadoras sexuales han sido asesinadas, y que, hasta su año de publicación, ninguno de estos crímenes fue resuelto. «Esta negación de derechos persiste, ya que estos crímenes continúan ocurriendo. Si bien la organización estima que la cifra real es mucho mayor, lamentablemente, cuando las víctimas son trabajadoras sexuales, tienden a no ser incluidas en los registros estatales existentes», refiere el material.

## **ANTE LA VIOLACIÓN FRECUENTE Y REVICTIMIZANTE EN EL ACCESO A LA SALUD, UNA RESPUESTA COMUNITARIA**

**SALUD: BARRERA SIGNIFICATIVA PARA LAS TRABAJADORAS SEXUALES.** La ausencia de protocolos que garanticen atención sin prejuicios coarta sobremanera el acceso a la salud de las trabajadoras sexuales. Las políticas se enfocan principalmente en la prevención del VIH y otras ITS. El personal de salud, por su parte, no está suficientemente sensibilizado para atender a las trabajadoras sexuales como pacientes que demandan atención integral. Por el contrario, se limitan a ordenar estudios para detección de infecciones de transmisión sexual, aun sin el consentimiento de quienes acuden al servicio de salud. En otros casos, desde los servicios de salud pretenden reeducar a las madres trabajadoras sexuales, instándolas a buscar otras salidas económicas más

6 RedTraSex y otros, *Human Rights Situation of Women Sex Workers in Paraguay. Informe Paraguay*, 2019, <https://bit.ly/409y6Qb>

acordes a la moral y las buenas costumbres. A pesar de que la legislación nacional prohíbe la toma de muestras obligatorias, es práctica común que los dueños de locales exijan estas pruebas y comparten resultados, violando la confidencialidad impuesta por la Ley N.º 3940/09<sup>7</sup>, sin que esto acarree ninguna consecuencia.

**SERVICIO COMUNITARIO DE UNES.** La organización Unidas en la Esperanza implementó un servicio comunitario dirigido a las compañeras<sup>8</sup>, garantizando orientación en salud sexual y reproductiva y entrega de paquetes de preventión. Este espacio surge como respuesta a las barreras y prácticas discriminatorias que enfrentan las trabajadoras sexuales en los servicios de salud, representando un modelo alternativo de cuidado basado en confidencialidad, sororidad y empatía entre pares. De marzo a octubre de 2025, un total de 867 mujeres trabajadoras sexuales fueron recibidas y atendidas en el servicio comunitario. Del total de compañeras atendidas, un 40% se realizó testeos de VIH/ITS directamente en este servicio comunitario. Cada usuaria retiró 30 unidades de preservativos y 10 unidades de lubricantes. Se realizó la entrega de un total aproximado de 26.010 preservativos y 8.670 unidades de lubricantes.

## AVANCE HISTÓRICO PARA LA LEGITIMACIÓN DEL TRABAJO SEXUAL

El 3 de diciembre de 2024, Unes logró un hito con la Resolución VMT N.º 588/24, mediante la cual el Viceministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dispuso la inscripción definitiva de la Agremiación de Trabajadoras Sexuales del Paraguay (ATS.PY)<sup>9</sup>.

Este reconocimiento constituye un precedente histórico en materia de libertad sindical y derechos laborales, otorgando legitimidad formal a una organización gremial integrada por personas que ejercen el trabajo sexual.

<sup>7</sup> Ley N.º 3940/09 «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)».

<sup>8</sup> Documento interno de Unes, Servicio Comunitario y Registro de Casos 2024-2025.

<sup>9</sup> Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), *Recomendaciones al Estado paraguayo sobre violencia institucional hacia trabajadoras sexuales*, 2024, <https://bit.ly/4o2FT25>

## CASOS OCURRIDOS EN 2025

### FEMINICIDIOS DE MUJERES TRABAJADORAS SEXUALES

El periodo de este informe estuvo también marcado por hechos de violencia extrema que alarmaron al colectivo. Se registraron cinco casos de feminicidio contra compañeras trabajadoras sexuales que revelaron, nuevamente, la falta de protocolos específicos de investigación y la persistente negligencia estatal frente a crímenes que demuestran la discriminación y el estigma social que enfrentan las mujeres que ejercen el trabajo sexual.

Todas esas muertes fueron cometidas por parejas o exparejas. En cuanto a la localización de los hechos, dos ocurrieron en el departamento Central, específicamente en San Lorenzo y Ñemby, mientras que los otros tres se dieron en Ciudad del Este, Concepción y Katuete.

Estos hechos evidencian no solo la persistencia del estigma y la desprotección institucional, sino también la violencia de género en el ámbito familiar y de pareja<sup>10</sup>.

## CONCLUSIONES

La situación del ejercicio del trabajo sexual en Paraguay se mantiene en una zona gris, en un verdadero limbo legal, donde la ausencia de regulación equivale a una forma encubierta de criminalización. Las políticas públicas no reconocen la especificidad del trabajo sexual ni incorporan la voz de las organizaciones que lo representan. Esta omisión tiene consecuencias directas en la vida de miles de mujeres que enfrentan violencia, exclusión sanitaria y precariedad económica.

Las observaciones técnicas indican que la falta de regulación impide la fiscalización laboral, el acceso a la seguridad social y la prevención efectiva de la violencia institucional. El reconocimiento del trabajo sexual como trabajo legítimo no implica promoverlo —pues el trabajo sexual existe—, sino garantizar que las personas que lo ejercen lo hagan en condiciones de seguridad, dignidad y autonomía. El Estado paraguayo tiene la obligación internacional de asegurar estos derechos conforme a la CEDAW<sup>11</sup>, la CIDH<sup>12</sup> y los Principios de Yogyakarta<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de América Latina y el Caribe (RedTraSex), Informe Paraguay 2025, <https://redtrasex.org/>

<sup>11</sup> Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Paraguay, Naciones Unidas*.

<sup>12</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe Anual 2023 - Capítulo Paraguay, Organización de los Estados Americanos.

<sup>13</sup> Principios de Yogyakarta (2007), Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, <https://bit.ly/48xuz6L>

La criminalización, el abolicionismo punitivo y la invisibilización solo agravan la violencia y la impunidad. Por eso, desde distintas iniciativas, se invita a las instituciones públicas a evolucionar en su postura, escuchar a las protagonistas y alinearse con los estándares contemporáneos de derechos humanos, que identifican el reconocimiento del trabajo sexual voluntario como una de las formas más efectivas de proteger la dignidad, la seguridad y la salud de quienes lo ejercen.

La organización comunitaria es una herramienta eficaz para enfrentar la exclusión. Su experiencia en salud, formación y defensa legal representa una forma de resistencia feminista que interpela las estructuras patriarcales del Estado. La consolidación de su gremio<sup>14</sup> constituye un avance hacia el reconocimiento institucional y sienta las bases para una futura política pública de trabajo sexual con enfoque de derechos humanos.

## **RECOMENDACIONES**

- Sancionar y promulgar una ley que regule el trabajo sexual, garantice derechos laborales, de salud y seguridad social e integre las diferencias conceptuales entre trabajo sexual libre y autónomo y trata de personas con fines de explotación sexual. Y a partir de allí:
  - Establecer protocolos claros de actuación para el Ministerio Público y la Policía Nacional.
  - Capacitar y sensibilizar a funcionarios públicos en derechos humanos, género e interseccionalidad.
  - Incluir a representantes de Unidas en la Esperanza y de la Agremiación de Trabajadoras Sexuales del Paraguay en mesas de diálogo institucional.
  - Crear una línea de atención y denuncia especializada en violencia institucional hacia trabajadoras sexuales.
  - Fortalecer el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva con enfoque de confidencialidad y autonomía.
  - Promover campañas públicas contra el estigma y la discriminación hacia las trabajadoras sexuales.
  - Garantizar medidas de protección a lideresas sociales y defensoras de derechos humanos en contextos de riesgo.

<sup>14</sup> ONU Mujeres, *El trabajo sexual desde un enfoque de derechos humanos, Informe Regional 2022*.

**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@gmail.com](mailto:unidasenlaesperanza@gmail.com)



CAPÍTULO 2

# DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES





# En salud «no estamos mejor», sino todo lo contrario



Durante 2025, el derecho a la salud en Paraguay experimentó retrocesos persistentes: desabastecimiento de medicamentos, brechas de acceso, omisión de auxilio y politización del sistema sanitario. Situaciones documentadas muestran cómo las desigualdades sociales y la falta de inversión estatal afectan gravemente la salud, obstaculizando la construcción de un sistema público justo y equitativo para poblaciones vulnerabilizadas, según un enfoque integral de derechos humanos.

**Palabras claves:** *derecho a la salud, desigualdad social, salud pública en Paraguay, participación ciudadana, políticas sanitarias.*

**Pedro Pérez Quintana**

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE MEDICINA SOCIAL (ALAMES)

**Pablino Caballero**

FUNDACIÓN VENCER

Este artículo examina la situación del derecho a la salud en Paraguay desde un enfoque integral de derechos humanos, considerando tanto las obligaciones internacionales asumidas por el Estado como las condiciones materiales y sociales que determinan el acceso efectivo a los servicios sanitarios. Se abordan fenómenos críticos ya denunciados en años anteriores, como el desabastecimiento de insumos, la falta de cobertura en salud mental y oncológica, la exclusión de la participación ciudadana y el creciente recurso a mecanismos informales para costear tratamientos. Asimismo, se analizan el impacto de la insuficiente inversión pública y la consolidación de prácticas excluyentes que convierten la atención médica en un privilegio. La selección de casos, verificados y documentados entre noviembre de 2024 y octubre de 2025, permite visibilizar patrones de vulneraciones que afectan especialmente a poblaciones rurales, personas con enfermedades crónicas, mujeres, niñas, niños, adolescentes y pueblos indígenas. El objetivo es aportar insumos al debate público y a la exigencia de políticas que garanticen efectivamente el derecho a la salud, desde una perspectiva de justicia social y equidad.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### BRECHAS EN EL ACCESO Y ALTOS COSTOS

El Paraguay exhibe profundas brechas en el acceso a la salud, vinculadas a factores geográficos y socioeconómicos, junto con el alto costo de la atención médica. Según datos oficiales, solo el 28,6% de la población tenía seguro médico en 2024, lo que deja a cerca del 71,4% sin cobertura sanitaria. Esta disparidad se agrava en áreas rurales, donde apenas el 16,1% contaba con seguro, frente al 36,2% en zonas urbanas<sup>1</sup>. En la práctica, esto significa que la mayoría de los paraguayos (especialmente en el campo y sectores informales) dependen del sistema público saturado o de recursos propios para atender su salud.

La insuficiente inversión pública en salud es señalada como causa raíz de estas brechas. Amnistía Internacional informó que en 2024 el Paraguay destinó solo 4% del PIB a la salud pública, muy por debajo del 6% recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), lo que «socavó el derecho a la salud» de poblaciones vulnerables<sup>2</sup>. Como consecuencia, las familias deben cubrir el 38,4% de los gastos totales de atención médica de su bolsillo, uno de los porcentajes de gasto directo más altos entre países de desarrollo

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE), «El INE comparte los datos relevantes sobre el acceso a la salud en Paraguay», 2025, <https://www.ine.gov.py/>

<sup>2</sup> «Al advierte insuficiente inversión en salud en Paraguay y violencia hacia mujeres y niños», *Última Hora*, 28 de abril de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4oUp4rG>

similar<sup>3</sup>. Esto convierte a la atención sanitaria en un lujo para muchos. De hecho, aun siendo un derecho constitucional, la atención médica se percibe como un «privilegio para pocos» en Paraguay<sup>4</sup>.

El impacto humano de estas brechas se refleja en historias cotidianas: pacientes que recorren largas distancias desde comunidades rurales sin garantía de ser atendidos, o que posponen consultas por costos prohibitivos. La desigualdad en el acceso implica que la calidad y la esperanza de vida estén determinadas por la condición socioeconómica o el lugar de residencia, lo cual constituye una violación al principio de no discriminación en el derecho a la salud. Las brechas estructurales en infraestructura y recursos humanos profundizan el problema; por ejemplo, hospitalares regionales carecen de especialistas y equipamiento adecuado, forzando derivaciones a la capital. Este contexto general de sistema precario y subfinanciado sienta las bases de múltiples vulneraciones, que se detallan en las secciones siguientes.

## SALUD MENTAL POSTERGADA

La situación de la salud mental en Paraguay representa una deuda histórica, que en 2025 aún está lejos de saldarse. Pese a la promulgación de la Ley N.º 7018/22<sup>5</sup>, que reconoce la salud mental como un derecho humano y ordena una atención humanizada y comunitaria, su implementación ha sido lenta. Persisten enormes carencias de recursos: el sistema público de salud mental continúa hipercentralizado en el viejo Hospital Psiquiátrico de Asunción, con escasas unidades especializadas en el interior<sup>6</sup>. Aún en 2025, casi todas las camas psiquiátricas del país se disponen en la capital, lo que deja vastas regiones sin capacidad de internación para casos agudos<sup>7</sup>. Los esfuerzos de descentralización recién comienzan y son insuficientes.

Un signo alarmante es la falta de personal especializado. El número de profesionales prácticamente no creció en la última década. En mayo de 2025, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) reportó que apenas 269 psicólogos trabajan en la red pública de salud mental, distribuidos en todo el país<sup>8</sup>. Esta cifra es similar a la de diez años atrás, revelando una brecha enorme entre la demanda y la oferta de atención psicológica. Psiquiatras,

3 *Ibidem*.

4 «Salud Pública en Paraguay: "Vamos a estar mejor" no se refleja en la realidad», *Telefuturo*, 13 de agosto de 2025, <https://bit.ly/43AakW9>

5 Ley N.º 7018/22 de Salud Mental, del 15 de noviembre de 2022, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/47VTLQ>

6 «Salud mental: ley promulgada no avanza, mientras aumentan los trastornos mentales», *ABC Color*, 12 de abril de 2023, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/401f2no>

7 *Ibidem*.

8 Graciela Galeano Ovelar, «Salud mental en Paraguay: cómo se derribaron muros, qué barreras persisten y qué soluciones están en marcha», *El Otro País*, 14 de agosto de 2025, acceso el 25 de octubre de 2025, <https://bit.ly/44c9aAn>

por su parte, son muy pocos y concentrados en Asunción. Según el director del Hospital Psiquiátrico, «la demanda de salud mental supera enormemente a la oferta», lo que deja a muchos pacientes sin tratamiento<sup>9</sup>. El estigma social también persiste: personas con trastornos leves evitan consultar por miedo a la discriminación, perpetuando el subregistro y el sufrimiento silencioso<sup>10</sup>.

La crisis se refleja en hechos concretos. Durante 2023 salieron a la luz denuncias de maltratos y abusos físicos y sexuales a pacientes internados en el Hospital Psiquiátrico, prácticas inhumanas atribuidas al modelo asilar obsoleto<sup>11</sup>. Si bien el Gobierno intervino el hospital y lanzó en 2024 un Plan Nacional de Salud Mental 2024-2030<sup>12</sup> con enfoque comunitario<sup>13</sup>, en la realidad de 2025 los avances son limitados. Familias de pacientes siguen denunciando la falta de camas, medicamentos y personal en las salas psiquiátricas. Los índices de suicidio y adicciones, ligados a la salud mental, se mantienen preocupantes. De hecho, un 32% de incremento en consultas psiquiátricas fue reportado pospandemia, sin que el presupuesto acompañe este aumento de necesidades (el sector recibe apenas ~1,8% del presupuesto de Salud)<sup>14</sup>.

La falta de una red adecuada de atención comunitaria obliga a muchos pacientes a permanecer internados por meses o años, o a familias a encargarse sin apoyo. Si bien la ley ordena la progresiva desinstitucionalización, liberando a pacientes de largas estadías, su cumplimiento es parcial. En 2024 se logró externar a unos 30 internos crónicos a hogares de resocialización, pero otros tantos siguen asilados<sup>15</sup>.

El Estado paraguayo incumple con asegurar un servicio de salud mental accesible y de calidad, vulnerando derechos básicos. La falta de recursos humanos y financieros, sumada a la inercia burocrática, priva a miles de personas del tratamiento digno que merecen, afectando especialmente a grupos como jóvenes con adicciones, personas en situación de calle y población carcelaria, cuyos padecimientos mentales quedan invisibilizados.

<sup>9</sup> *Ibidem* 6.

<sup>10</sup> *Ibidem* 6.

<sup>11</sup> «Plan Sumar: lanzan Política Nacional de Salud Mental con capacitación de profesionales en psiquiatría y psicología», *ABC Color*, 20 de agosto de 2024, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4r3FqQo>

<sup>12</sup> «Plan Nacional de Salud Mental 2024-2030 Paraguay», *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, <https://bit.ly/4pnzNuj>

<sup>13</sup> *Ibidem* 11.

<sup>14</sup> «Salud Mental: requieren aumento presupuestario para habilitar espacios de atención dispuestos en la nueva Ley Nacionales», *ABC Color*, 8 de diciembre de 2022, acceso el 25 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3LjeBAy>

<sup>15</sup> «Adiós al encierro de pacientes: el plan del Hospital Psiquiátrico para dejar atrás las estadías prolongadas», *ABC Color*, 15 de noviembre de 2024, acceso el 25 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4itCwqM>

## CALVARIO DE PACIENTES ONCOLÓGICOS

Las personas con cáncer en Paraguay enfrentan serias violaciones a su derecho a la salud, derivadas de la falta de medicamentos, demoras en tratamiento y presupuesto insuficiente. En 2025, organizaciones de pacientes oncológicos alzaron la voz para exigir mayor financiamiento estatal. El presupuesto asignado al Instituto Nacional del Cáncer (INCAN) para 2025 «no va a ser suficiente» para cubrir los tratamientos de los pacientes, advirtió Juana Moreno, presidenta de la asociación APACFA<sup>16</sup>. Esta escasez financiera se traduce en quiebres frecuentes de stock de fármacos vitales y en listas de espera angustiosas para terapias.

Si bien a inicios de 2025 las autoridades aseguraban que el INCAN tenía en ese momento los medicamentos oncológicos básicos, «muchas veces la falta de insumos no permite que los tratamientos sean continuos», reconoció Moreno<sup>17</sup>. La situación es crítica en el seguro social: el Instituto de Previsión Social (IPS) estuvo desabastecido de varios fármacos oncológicos, obligando a sus pacientes (jubilados y asegurados) a peregrinar al sistema público en busca de sus quimioterapias<sup>18</sup>. De hecho, por momentos, más del 30% de los pacientes del INCAN provenían del IPS cuando allí faltaban medicinas<sup>19</sup>. La propia ministra de Salud reconoció que cuando IPS se queda sin medicamentos, los asegurados acuden en masa a Salud Pública, complicando la planificación y dejando a todos en riesgo<sup>20</sup>.

Durante 2025 continuaron los relatos de pacientes con cáncer que no reciben a tiempo sus tratamientos por faltante de fármacos. En julio de 2024, por ejemplo, se reportó que en el Hospital San Pablo de Asunción 1.000 a 1.500 pacientes oncológicos se vieron afectados por la interrupción en el suministro de quimioterapias, pese a las promesas oficiales de prevenir esas situaciones<sup>21</sup>. La causa de fondo señalada fue el déficit presupuestario crónico: las autoridades admitieron que han debido utilizar fondos del presupuesto de años futuros para compras actuales, porque los créditos vigentes no alcanzan<sup>22</sup>. «No podemos esperar por los tratamientos», enfatizó la representante de los pacientes, dejando en claro que las demoras ponen en riesgo la vida<sup>23</sup>.

<sup>16</sup> «Pacientes con cáncer en Paraguay exigen un mayor presupuesto para acceder a tratamientos», Infobae, 4 de febrero de 2025, acceso el 25 de octubre de 2025, <https://bit.ly/49rlaS2>

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> «Falta de medicamentos oncológicos en IPS impacta en Salud Pública», HOY, 24 de abril de 2025, acceso el 25 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3XyuFrG>

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> «Pacientes oncológicos reclaman nuevo faltante de medicamentos», La Nación, 5 de julio de 2024, acceso el 25 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4i2mQDE>

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

A esto se suman la mala gestión y la corrupción, que agravan la crisis. Una auditoría de la Contraloría General de la República reveló irregularidades escandalosas en el INCAN: costosísimas drogas oncológicas vencieron en depósitos sin ningún control del Ministerio de Salud<sup>24</sup>. Por ejemplo, 10 cajas de Sotorasibe (medicamento para cáncer de pulmón), valuadas en Gs. 1.368 millones, quedaron inutilizadas porque fueron adquiridas vía amparo judicial, aun cuando el paciente ya había fallecido, y luego no se reasignaron a otros enfermos antes de su vencimiento<sup>25</sup>. El reporte señala una pérdida millonaria de medicamentos por «nula vigilancia» y trazabilidad, evidenciando que el sistema dejó expirar remedios que podrían haber salvado vidas. Además, en otro caso, 82 frascos de un costoso fármaco (Sacituzumab Govitecan), comprados para dos pacientes en el interior, también cayeron en desuso por falta de seguimiento<sup>26</sup>. Estos hechos implican no solo despilfarro de recursos, sino también la negación del tratamiento a otros pacientes que lo necesitaban, constituyendo una seria violación al derecho a la salud y a la vida.

Los pacientes oncológicos viven un viacrucis: deben luchar contra la enfermedad y contra el sistema. A pesar de algunos avances (como mayores campañas de detección temprana: en 2024 se diagnosticaron 1.728 nuevos casos de cáncer en el INCAN<sup>27</sup>, y se expandió el test de HPV y también la provisión de mamógrafos<sup>28</sup>), las personas con cáncer siguen organizando protestas, y en muchos casos acudiendo a la caridad para costear medicamentos de última generación no proveídos. El Estado incumple con garantizar un tratamiento integral y continuo, forzando a rifas y amparos judiciales para acceder a medicamentos, lo que vulnera el derecho a la salud en su faceta de accesibilidad económica y disponibilidad de servicios esenciales.

## DÉFICIT DE CUIDADOS INTENSIVOS

La insuficiencia de camas de terapia intensiva (UTI) ha alcanzado niveles críticos en 2025, comprometiendo el derecho a la vida de pacientes graves que requieren cuidados intensivos. El Paraguay, que durante la pandemia de COVID-19 llegó a disponer de 741 camas UTI gracias a donaciones de emergencia, hoy ha retrocedido a solo 609 camas operativas en todo el país<sup>29</sup>. En términos per cápita, esta cifra es dramáticamente baja y además está mal

<sup>24</sup> «Incan: así vencen medicamentos sin ningún control del Ministerio de Salud», ABC Color, 27 de agosto de 2025, acceso el 25 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3LM43R5>

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem 16.

<sup>28</sup> Ibidem 16.

<sup>29</sup> «Paraguay tenía 741 camas UTI en pandemia, pero 132 ya no existen», ABC Color, 10 de marzo de 2025, acceso el 25 de octubre de 2025, <https://bit.ly/47MsImz>

distribuida (concentra la mayoría en Asunción y Central). El déficit actual (132 camas menos que en 2020) ya se ha traducido en tragedias: al menos seis bebés fallecieron en las primeras semanas de 2025 por falta de terapia neonatal disponible, ante la saturación de los hospitales<sup>30</sup>. Cada una de esas muertes de recién nacidos simboliza el colapso de un sistema que no pudo brindarles una cama de UTI a tiempo.

Un caso paradigmático que generó indignación pública ocurrió en Villarrica (Guairá): el Gobierno inauguró con bombos y platillos una nueva unidad de terapia neonatal en esa ciudad, con presencia del presidente, pero en la misma semana desmontaron esos equipos por falta de personal y mantenimiento, dejando inoperante la unidad recién estrenada<sup>31</sup>. Poco después, murió un recién nacido que necesitaba esa UTI. Este episodio expone la improvisación y la incoherencia en las políticas sanitarias: se hacen actos simbólicos sin asegurar la sostenibilidad del servicio, poniendo en juego vidas vulnerables. Los profesionales denunciaron que muchas de las camas instaladas durante la pandemia «quedaron en desuso por falta de soporte técnico» —los equipos donados se desgastaron sin contratos de mantenimiento ni reposición—<sup>32</sup>. Así, la capacidad instalada se fue perdiendo ante la mirada negligente de las autoridades.

Actualmente, Paraguay cuenta con menos de 1 cama UTI por cada 10.000 habitantes, muy por debajo de estándares recomendados. Esta escasez obliga a tomar decisiones dolorosas: médicos deben priorizar qué paciente crítico accede a terapia y cuál espera (a veces con desenlace fatal). La situación es especialmente grave en UTI pediátricas y neonatales, donde la demanda superó ampliamente la oferta este año. Hospitales de referencia, como el Hospital de Trauma en Asunción, operan al 100% de ocupación de cuidados críticos casi permanente, y cualquier accidente grave extra deja a pacientes en lista de espera de ventilador. El personal de salud se ha pronunciado con desesperación, pidiendo declarar emergencia en terapia intensiva. Asociaciones médicas señalaron que el colapso de UTI vulnera el derecho a la salud en su máxima expresión, ya que sin cuidados intensivos muchas patologías potencialmente salvables terminan en muerte.

El impacto en derechos humanos es claro: la falta de camas UTI implica negar el tratamiento adecuado a pacientes en estado crítico. No tener una cama disponible equivale a una sentencia para quien la necesita, siendo el Estado responsable de proveer esa infraestructura vital. A la vez, el estrés para familiares que recorren hospitales buscando un sitio de terapia para su ser querido constituye un trato inhumano y degradante. En 2025, un grupo de ciudadanos llegó a exigir la destitución de la ministra de Salud por la

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

gestión deficiente de las terapias intensivas<sup>33</sup>. Aunque el Gobierno anunció compras y reparaciones para reactivar algunas camas en desuso<sup>34</sup>, lo cierto es que los avances han sido lentos frente a la urgencia. Mientras no se amplíe y mantenga adecuadamente la red de UTI (incluyendo recurso humano especializado), Paraguay seguirá enfrentando lamentables pérdidas de vidas que podrían haberse salvado con el cuidado intensivo oportuno, constituyendo así una violación flagrante al derecho a la vida y a la salud de sus habitantes más críticos.

## FALTA DE TURNOS PARA CONSULTAS MÉDICAS

El derecho a acceder a servicios de salud oportunamente también se ve vulnerado por la crónica falta de turnos para consultas médicas, en especial en el sistema público y el seguro social. Durante 2025 se observó que conseguir una cita con médicos especialistas equivale a una odisea para muchos paraguayos, al punto que deben sacrificar horas de la madrugada haciendo fila. Por ejemplo, en el Hospital Central del IPS los asegurados comenzaron a llegar pasando la medianoche para formar fila en admisión, ya que solo madrugando logran un turno en ciertas especialidades<sup>35</sup>. Adultos mayores relataron a la prensa que se presentan a la 1 o 2 de la madrugada y aun así no tienen garantía de ser atendidos, porque los cupos son muy limitados<sup>36</sup>. «Es la cuarta vez que vengo, dan solo dos turnos nomás en Reumatología», lamentó una asegurada tras varios intentos fallidos<sup>37</sup>. Otra paciente contó que viajó desde el interior (Coronel Oviedo) y llegó a la 1:20 a. m. para tratar de agendarse para el mes siguiente en Oftalmología<sup>38</sup>.

Este panorama de colas interminables y sistemas de agendamiento colapsados se replica en hospitales públicos. En centros de salud de barrios populosos, los usuarios deben madrugar o incluso pagar a «gestores» informales para conseguir un número. Los consultorios se ven sobreexpasados por la demanda. Un reportaje describió a pacientes, sobre todo ancianos, indignados y frustrados por las largas esperas para conseguir turno, a veces debiendo ir hasta cuatro veces al hospital<sup>39</sup>. Muchos terminan atendidos meses después de solicitar la consulta, cuando su condición pudo haberse agravado. De hecho, asegurados del IPS denunciaron que, tras lograr agendarse, les dan

33 *Ibidem*.

34 «Terapias alcanzan operatividad de 95% y suman equipos nuevos», *Última Hora*, 6 de octubre de 2025, acceso el 25 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3Xes3Pr>

35 «IPS: solo madrugando se consiguen turnos para especialidades, lamentan», *ABC Color*, 5 de febrero de 2025, acceso el 23 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4o5ubDP>

36 *Ibidem*.

37 *Ibidem*.

38 *Ibidem*.

39 *Ibidem* 4.

citas con hasta 3 meses de espera para ser vistos por el especialista<sup>40</sup>. Esto atenta contra la continuidad del cuidado y puede convertir enfermedades tratables en complicaciones mayores.

La situación constituye una violación al derecho a la salud en su dimensión de accesibilidad a los servicios de manera oportuna. No basta con que existan médicos o instalaciones: si el tiempo de espera es irrazonablemente largo, se está negando en la práctica la atención necesaria. Además, las condiciones indignas de espera, de madrugada, a la intemperie, personas enfermas haciendo fila en el frío o el calor, suponen un trato incompatible con la dignidad humana. Varias voces clamaron en 2025 por soluciones estructurales al sistema de agendamiento: aumentar la cantidad de profesionales y consultorios, implementar tecnología (citas por *call center* y web) y priorizar a pacientes vulnerables. El IPS, por ejemplo, habilitó consultas nocturnas en ciertas especialidades y un sistema de «agendas en espera» para llamar a pacientes cuando haya cupos, pero estas medidas han tenido alcance limitado frente a la magnitud del problema.

La falta de turnos oportunos viola el principio de disponibilidad y calidad de la atención médica. Personas que « pierden la fe en que habrá cambios» y normalizan esta precariedad<sup>41</sup>, en realidad están viendo menoscabado su derecho a la salud. Cada consulta postergada o inalcanzable puede implicar un diagnóstico tardío o un sufrimiento prolongado. Corresponde al Estado asegurar suficientes recursos para que los pacientes no tengan que competir ferozmente por unos pocos turnos diarios. En 2025, esta falencia sigue sin resolverse, recayendo la carga sobre los ciudadanos, especialmente los de menores recursos que no pueden optar por servicios privados, constituyendo así una discriminación indirecta y una vulneración al derecho a la igualdad en el acceso a la salud.

## **EXCLUSIÓN DE LA VOZ CIUDADANA EN MATERIA DE SALUD**

Otra dimensión preocupante durante el 2025 ha sido el cierre o las restricciones a la participación ciudadana en la formulación y el control de las políticas de salud. Activistas y organizaciones civiles denuncian que el Gobierno ha tendido a excluir a la sociedad civil de los espacios de decisión, limitando la transparencia y la rendición de cuentas en el sector sanitario. Un ejemplo claro fue la ausencia de la autoridad sanitaria en una importante audiencia pública sobre la crisis del sistema de salud. En marzo de 2025, el Congreso convocó a una audiencia titulada «¿Sistema de salud paraguayo: está o no en crisis?» para escuchar a distintos sectores (médicos, sindicatos, pacientes). Sin embargo, la ministra de Salud, María Teresa Barán,

40 Ibidem 35.

41 Ibidem 4.

no acudió al encuentro, enviando solo a un representante de segundo nivel<sup>42</sup>. Esto fue percibido como una falta de apertura al diálogo. En dicha audiencia, los trabajadores de blanco expusieron problemas graves (infraestructura colapsada, ambulancias insuficientes, demoras crónicas) y recalcaron que llevaban décadas peleando por mejoras sin ser escuchados<sup>43</sup>. La inasistencia de la ministra fue duramente criticada como una señal de desinterés y distanciamiento de las autoridades respecto a las preocupaciones ciudadanas.

Adicionalmente, a finales de 2024 se promulgó una ley que incrementa el control estatal sobre las organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras. Esta norma —cuya redacción vaga fue señalada por Amnistía Internacional— podría permitir restricciones arbitrarias, incluida la suspensión de actividades de organizaciones no gubernamentales que trabajan en derechos sociales<sup>44</sup>. Si bien es una regulación general, el temor en 2025 es que pueda usarse para acallar a colectivos ciudadanos que denuncien falencias en salud o exijan derechos (por ejemplo, comités de usuarios del IPS, asociaciones de pacientes, etc.). La reducción del espacio cívico pone en riesgo la labor de veeduría y presión que la sociedad civil ejerce para que el Estado garantice la salud pública de calidad.

En el día a día, la falta de canales formales de participación se evidencia en decisiones inconsultas, como cambios de autoridades hospitalarias por motivos políticos sin escuchar a las comunidades o cierre de consejos locales de salud. Integrantes de la ciudadanía reportan que ya no se les convoca a mesas de trabajo sobre presupuestos o reformas sanitarias. Incluso gremios médicos y de enfermería reclaman que sus propuestas no son tomadas en cuenta en planes, como la implementación de los consultorios móviles o la reestructuración de la atención primaria de salud (APS). Esta ausencia de diálogo contradice estándares internacionales de derechos humanos que promueven la participación activa de los interesados en las políticas de salud (principio de «nada sobre nosotros sin nosotros»).

En resumen, en este periodo se ha visto un retroceso en la participación y el control ciudadano en materia de salud. Esto erosiona la transparencia y dificulta corregir las deficiencias del sistema, perpetuando violaciones de derechos. La falta de participación atenta contra el derecho de la población a incidir en las políticas que afectan su bienestar, y debilita los mecanismos democráticos de exigibilidad del derecho a la salud. Es fundamental revertir esta tendencia, reabriendo espacios de diálogo genuino con usuarios, trabajadores y organizaciones civiles para cocrear soluciones y vigilar el cumplimiento de las obligaciones sanitarias del Estado.

42 «Debatén en audiencia sobre el sistema de salud pública, pero Barán fue la gran ausente», *Última Hora*, 21 de marzo de 2025, acceso el 24 de octubre de 2025, <https://bit.ly/47KbeBW>

43 *Ibidem*.

44 *Ibidem* 2.

## GASTO DE BOLSILLO EXTREMO: RIFAS Y «POLLADAS» COMO TABLAS DE SALVACIÓN

Ante un sistema público que no provee adecuada cobertura, miles de paraguayos recurren a medidas desesperadas de financiamiento colectivo para costear su salud, exponiendo la faceta más cruda del gasto de bolsillo extremo. En este periodo fue evidente la proliferación de rifas solidarias, colectas en redes sociales, radios y eventos benéficos para reunir fondos destinados a tratamientos médicos costosos. Estas prácticas —«polladas» (ventas de comida), bingos, alcancías callejeras— se han vuelto tan comunes que muchos las consideran parte inevitable del paisaje, normalizando lo que en realidad es una señal de falla estatal<sup>45</sup>. Detrás de cada rifa hay una historia de un derecho vulnerado: un niño, joven o adulto que no pudo acceder al tratamiento vital a través del sistema formal y depende de la caridad pública.

Ejemplos abundan. En varias ocasiones, la comunidad artística organizó rifas para costear tratamientos y cuidados de colegas<sup>46</sup>. Estas iniciativas buscan suplir lo que ni el seguro social ni Salud Pública cubrían suficientemente. Señalaron que se repite este tipo de eventos por la falta de políticas públicas que cubran las necesidades básicas del sector cultural y de los trabajadores independientes<sup>47</sup>. Es decir, artistas y personas fuera del empleo formal carecen de protección financiera en salud, debiendo mendigar apoyo. Estos casos reflejan la situación de muchos pacientes con enfermedades crónicas o raras: tratamientos de alto costo que no son provistos plenamente por el sistema, obligándolos a depender de la compasión pública y a exponer su intimidad (su diagnóstico, su sufrimiento) para generar empatía y recibir donaciones.

El gasto catastrófico en salud lleva incluso a familias enteras a endeudarse o vender sus pertenencias. En redes sociales y medios se vieron en este año incontables campañas de recaudación: para cirugías cardíacas de bebés, prótesis ortopédicas, medicamentos oncológicos importados, trasplantes en el exterior, etc. La ciudadanía ha mostrado gran solidaridad, con colectas que a veces alcanzan sumas importantes pero, desde la óptica de derechos humanos, es inaceptable que la vida de una persona dependa de la suerte de una colecta. El Estado debería proteger a sus ciudadanos de estos gastos ruinosos, a través de un financiamiento público suficiente y esquemas de protección social. Sin embargo, como se indicó, Paraguay tiene uno de los porcentajes de gasto de bolsillo más altos de la región (cerca del 38% de todo

45 *Ibidem* 4.

46 «Organizan rifa solidaria para costear tratamiento médico de actriz y dramaturga», *Última Hora*, 5 de agosto de 2025, acceso el 25 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3JILDAd>

47 *Ibidem*.

el gasto en salud recae en las familias<sup>48</sup>), y no cuenta con un fondo nacional de enfermedades catastróficas de amplio alcance.

Este fenómeno de rifas y donaciones como última tabla de salvación constituye una forma de desigualdad y discriminación: solo quienes logran visibilizar su caso y generar solidaridad consiguen los fondos, mientras otros quedan en el camino. Además, somete a las personas enfermas a un estrés adicional y vulneración de su privacidad. Desde el punto de vista de derechos humanos, es el Estado el garante primario del derecho a la salud y a la seguridad social. En 2025, el recurrir masivamente a la caridad evidencia que ese garante no está cumpliendo su rol, trasladando la carga financiera al individuo y la comunidad. Este gasto de bolsillo extremo empuja a muchas familias a la pobreza (la salud sigue siendo la principal causa de endeudamiento personal en Paraguay, según expertos<sup>49</sup>), perpetuando el círculo de pobreza y enfermedad. Por lo tanto, la normalización de rifas médicas debe interpretarse como un síntoma de violaciones sistémicas del derecho a la salud, que requieren reformas urgentes en la cobertura sanitaria universal y en los mecanismos de financiación de tratamientos de alto costo.

## NECESIDAD DE FINANCIACIÓN Y EXPOSICIÓN DE DATOS SENSIBLES DE PACIENTES CON VIH/SIDA

En 2024 se notificaron 1.488 nuevos diagnósticos de VIH en el Paraguay, con 644 personas diagnosticadas en la etapa de sida<sup>50</sup>. La financiación es esencial para abordar estos casos y prevenir nuevos diagnósticos.

Según la información disponible, el desfinanciamiento mundial supone un riesgo para la respuesta al VIH, ya que ONUSIDA ha señalado que la falta de inversión pone en peligro los avances logrados y el objetivo de poner fin a la epidemia para 2030<sup>51</sup>. La financiación es crucial para asegurar la continuidad de los programas de prevención, tratamiento y apoyo a las poblaciones más vulnerables, especialmente en un contexto de disrupción de servicios que afectará el progreso.

El estudio publicado por TEDIC<sup>52</sup>, con el título «Sin una ley integral de protección de datos personales no puede haber un proyecto de historial clínico de salud», advertía sobre los riesgos de avanzar en la digitalización del

48 *Ibidem* 2.

49 «Paraguay: La deuda de la salud», *Amnistía Internacional*, 6 de mayo de 2024, acceso el 21 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4pbvLgi>

50 Departamento de Vigilancia Epidemiológica (MSPBS), 2024. *Informe Epidemiológico de VIH*, <https://bit.ly/48f4lrB>

51 ONUSIDA, *Desafíos Globales, SIDA*, <https://bit.ly/4pkMq9G>

52 «Sin una ley integral de protección de datos personales no puede haber un proyecto de historial clínico de salud», TEDIC, 7 de junio de 2023, acceso el 22 de octubre de 2025, <https://bit.ly/43Jwp4I>

sistema sanitario sin contar con un marco legal robusto que garantice la protección de datos sensibles. El análisis señalaba que, sin una normativa adecuada, las personas usuarias quedan expuestas a vulneraciones graves de su privacidad y a posibles formas de discriminación vinculadas a información médica. En este contexto, durante el 2025 se produjo un *hackeo* al sistema informático del Ministerio de Salud, que expuso datos sensibles de personas viviendo con VIH/sida<sup>53</sup>. Aunque el alcance y las consecuencias del incidente aún están bajo investigación, la filtración confirma los riesgos anticipados por organizaciones como TEDIC y evidencia la fragilidad de las medidas estatales de seguridad digital. La exposición de información clínica tan sensible puede generar estigma, discriminación y un profundo deterioro de la confianza en los servicios de salud, afectando directamente el ejercicio del derecho a la confidencialidad y la protección de datos personales.

La descentralización de los servicios de salud está garantizada en Paraguay a través de la Ley N.<sup>o</sup> 1032/96, que crea el Sistema Nacional de Salud<sup>54</sup> para garantizar el derecho a la salud de toda la población, y establece la necesidad de una organización que permita prestar servicios de manera equitativa y eficiente, lo cual se apoya en la descentralización.

En este sentido, según el Programa Nacional de Control de VIH/Sida/ITS (Pronasida), la atención integral en VIH en Paraguay se descentraliza en 15 regiones sanitarias con capacidad para diagnóstico, estadificación y seguimiento<sup>55</sup>.

Sin embargo, según casos registrados por la Fundación Vencer, se han reportado situaciones de vulneración del derecho a la confidencialidad y actitudes de maltrato por parte de profesionales de la salud en centros de salud del departamento de Itapúa y en un hospital general del departamento Central.

## **OMISIÓN DE AUXILIO: PERSISTENTE PATRÓN DE IMPUNIDAD Y DESIDIA**

En el periodo de este informe se han reportado casos estremecedores de omisión de auxilio, en que pacientes en situación crítica no recibieron atención oportuna, con resultados trágicos. Presentamos dos casos paradigmáticos.

<sup>53</sup> «Nuevo golpe cibernético: CERT-PY confirma ataques al JEM, Salud y Pronasida», ABC Color, 22 de junio de 2025, acceso el 25 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/44vveWl>

<sup>54</sup> Ley N.<sup>o</sup> 1032, del 30 de diciembre de 1996, «Que crea el sistema nacional de salud», Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación, acceso el 23 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3Kc3BLz>

<sup>55</sup> Informe Epidemiológico de VIH - 2024, Departamento de Vigilancia Epidemiológica, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, <https://bit.ly/47YCLOL>

- **Fallecimiento esperando atención.** En enero de 2025, en el Hospital Distrital de General Aquino, Vidal Méndez, de 38 años, llegó con un accidente cerebrovascular y falleció esperando atención médica en silla de ruedas, sin que ningún profesional lo asistiera<sup>56</sup>. La Fiscalía abrió de oficio una investigación por presunta omisión de auxilio ante la gravedad de que el paciente ni siquiera fue atendido, lo que evidencia una negligencia extrema del sistema<sup>57</sup>. La viuda denunció incluso que, al llegar, el centro de salud parecía «cerrado» en plena madrugada, reflejando ausencia del personal, que tenía la obligación de estar presente<sup>58</sup>.
- **Indignante hecho en el ámbito educativo.** En marzo de 2025, la madre de un alumno de séptimo grado denunció al director de una escuela en San Antonio por omisión de auxilio luego de que su hijo sufriera fracturas en ambas muñecas jugando y el directivo no activara ningún protocolo de emergencia ni avisara a la familia<sup>59</sup>. El niño lesionado fue simplemente reprendido y enviado a casa adolorido, sin atención médica ni notificación a sus padres<sup>60</sup>. Este caso expone la falta de sensibilidad y responsabilidad de autoridades que, aun fuera del ámbito hospitalario, deberían velar por la integridad de niñas, niños y adolescentes.

Estos episodios de omisión de asistencia vulneran gravemente el derecho a la vida y a la salud de las víctimas. Morir en la puerta de un hospital por falta de respuesta, o dejar a un niño herido sin socorro, implica la negación absoluta de auxilio por quienes tenían el deber legal y moral de proveerlo. La respuesta estatal ha sido tardía o insuficiente: en el caso de General Aquino, recién tras la indignación pública se anunció la destitución de los responsables y se abrió un sumario administrativo<sup>61</sup>. Sin embargo, persiste un patrón de impunidad y desidia. Organismos de derechos humanos han advertido que la omisión de auxilio configura una violación directa de las obligaciones del Estado de garantizar atención médica de urgencia, lo que en Paraguay sigue costando vidas evitables.

<sup>56</sup> «General Aquino: Fiscalía abre investigación por presunta omisión de auxilio en Hospital Distrital», *ABC Color*, 24 de enero de 2025, acceso el 23 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4nXuuRb>

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> «Denuncian a director por omisión de auxilio a estudiante que se fracturó en la escuela», *La Nación*, 20 de marzo de 2025, acceso el 23 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3LSciv5>

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ibidem* 56.

## RECURRENTES DESABASTECIMIENTOS DE MEDICAMENTOS

En el Hospital Distrital de Santaní, familiares de pacientes denunciaron en marzo de 2025 que no había medicamentos ni insumos básicos, «ni siquiera paracetamol», y que debían comprarlos en farmacias privadas, algo insostenible para familias de escasos recursos<sup>62</sup>. En el departamento Central, el Hospital de Villa Elisa sufrió un desabastecimiento tal que los propios directivos admitieron carencias, mientras pacientes afirmaban que «falta hasta lo más fundamental». Estas situaciones implican que la obligación estatal de proveer medicamentos esenciales no se está cumpliendo. La Organización Mundial de la Salud define como violación al derecho a la salud la falta de insumos esenciales que el Estado está en condiciones de suministrar. En el Paraguay, con presupuesto subejecutado, es evidente que gran parte de estas carencias responde a mala gestión más que a falta absoluta de recursos.

La falta de acceso regular a medicamentos esenciales es una constante violación a derechos básicos. Como se ha visto, los paraguayos atendidos tanto en el sistema público como en el seguro social enfrentaron nuevamente en 2025 el desabastecimiento recurrente de fármacos, obligándolos a interrumpir tratamientos o a comprarlos por cuenta propia. Frecuentemente, los hospitales públicos se quedaron sin insumos básicos —desde antibióticos hasta analgésicos—, y los pacientes denunciaron que incluso debían comprar de su bolsillo insumos, como gasas o jeringas, cuando acudían a urgencias<sup>63</sup>. Esta carencia de medicamentos compromete gravemente el derecho a la salud, pues sin los insumos necesarios la atención médica se torna meramente teórica.

Uno de los aspectos más críticos fue el efecto dominó entre IPS y Salud Pública. Como se mencionó, el Instituto de Previsión Social padeció agudas carencias de medicinas en varias áreas (Oncología, Reumatología, Cardiología), y miles de asegurados terminaron buscando medicamentos en el Ministerio de Salud. La ministra Barán reconoció públicamente que «cuando IPS está desabastecido, los asegurados de IPS acuden a Salud Pública», lo que impacta negativamente en los stocks del Ministerio<sup>64</sup>. En algunos momentos del año, alrededor del 30% de los pacientes atendidos en centros del Ministerio eran asegurados desplazados de IPS por esta razón<sup>65</sup>. Se trata de una situación anómala: los cotizantes de la seguridad social, habiendo contribuido para su cobertura, terminan compitiendo por los escasos medicamentos del sistema público. Esto evidencia falta de coordinación interinstitucional

62 «Denuncian falta de medicamentos e insumos, así como la inoperatividad del laboratorio en el Hospital Distrital de Santaní», ABC Color, 12 de marzo de 2025, acceso el 23 de octubre de 2025, <https://bit.ly/48IYYYw>

63 *Ibidem* 4.

64 *Ibidem* 19.

65 *Ibidem* 19.

y planificación deficiente, vulnerando el derecho de todos a la disponibilidad continua de insumos de salud.

El Gobierno intentó paliar la crisis con medidas de contingencia. En abril, el IPS anunció un plan de urgencia a fin de adquirir medicamentos para pacientes crónicos y reducir la brecha<sup>66</sup>. También se conformó una «mesa de trabajo» entre Salud Pública e IPS para coordinar compras conjuntas y evitar duplicaciones<sup>67</sup>. Sin embargo, los resultados a mediano plazo están por verse. Mientras tanto, las personas —especialmente con enfermedades crónicas— continúan sufriendo interrupciones peligrosas. Por ejemplo, diabéticos reportaron falta de insulina por semanas en ciertos centros, hipertensos sin acceso a antihipertensivos y enfermos de Parkinson sin sus medicamentos, lo que provocó descompensaciones.

En definitiva, la falta de acceso a medicamentos en 2025 constituye una violación patente del derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud, ya que sin medicación adecuada muchos tratamientos pierden efectividad. Obligar a la población a costear sus propios fármacos o a racionarlos es discriminatorio hacia quienes tienen menores ingresos, profundizando las inequidades en salud. El Estado paraguayo tiene el deber de garantizar disponibilidad continua de medicamentos de calidad. El incumplimiento reiterado de esta garantía en 2025 supuso un retroceso en los estándares de atención y una carga injusta sobre los pacientes.

## POLITIZACIÓN DE LA ATENCIÓN MÉDICA

El periodo de este informe estuvo marcado por denuncias de politización y nepotismo en el sistema de salud, prácticas que socavan la equidad y eficiencia en la atención médica. La asignación de cargos y recursos con criterios político-partidarios, en lugar de técnicos, se traduce en servicios deficientes y privilegios indebidos para unos pocos, violando el derecho a una administración pública imparcial y orientada al bien común.

Investigaciones periodísticas destaparon casos flagrantes de nepotismo en el Ministerio de Salud. Uno de los más sonados fue el del director de Recursos Humanos de la cartera, Emilio Gómez, quien «tiene a toda su parentela en la entidad»: su esposa fue nombrada directora de RR. HH. en el Hospital de Trauma y tres de sus hermanos ocupan puestos en el MSPBS<sup>68</sup>. Se supo además que este funcionario, vinculado a una diputada oficialista, mandó renovar lujosamente su oficina, mientras los baños del Ministerio se caen a

<sup>66</sup> *Ibidem* 35.

<sup>67</sup> *Ibidem* 19.

<sup>68</sup> «El director del Ministerio de Salud tiene a toda su parentela en la entidad», *ABC Color*, 26 de febrero de 2024, acceso el 23 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3JXpWMR>

pedazos, según denunciaron empleados<sup>69</sup>. Estos «clanes familiares» insertados en Salud Pública sin concurso ni mérito comprobable implican que decisiones críticas (como compras, nombramientos o gestión hospitalaria) puedan tomarse con base en lealtades políticas o lazos de sangre, y no en el bienestar de los pacientes. Cada caso de nepotismo conlleva típicamente incompetencia en el cargo y corrupción, lo que deriva en falta de insumos, listas de espera más largas y maltrato al usuario final.

En los hospitales también se señalaron casos de clientelismo político. En marzo de 2025, funcionarios del Hospital de Trauma denunciaron una red de corrupción donde se repartían cargos con salarios millonarios entre familiares y allegados de directivos, «mientras el hospital carece de insumos y los médicos luchan» por salvar vidas<sup>70</sup>. De igual modo, en el Hospital Materno Infantil de Trinidad salió a la luz un caso en que la directora (esposa de un político) contrató a varios parientes suyos, justo cuando el hospital atravesaba una infestación de plagas y escasez de materiales básicos. Esta invasión de intereses particulares debilita la capacidad de respuesta sanitaria: recursos humanos y financieros se desvían o malutilizan para sostener planilleros y compromisos políticos, en detrimento de la calidad de atención.

La impunidad en estos actos es otro factor de violación de derechos. A pesar de las denuncias públicas, raramente hay sanciones ejemplares. Una reforma legal anticorrupción aprobada en 2023 flexibilizó la definición de nepotismo ilegal, de modo que muchos de estos nombramientos quedan «legalizados»<sup>71</sup>.

En 2025 continuó el auge de los llamados «*nepobabies*» en el Estado: familiares de altos funcionarios colocados en puestos donde «ya están mejor», haciendo eco del lema de campaña, mientras, como tituló un medio, «la ciudadanía mendiga salud»<sup>72</sup>. Esta sensación de injusticia generalizada afecta la confianza en el sistema sanitario y disuade a profesionales capaces, pero sin conexiones de integrarlo, generando un círculo vicioso de baja calidad.

La politización de la gestión sanitaria constituye una violación indirecta pero poderosa del derecho a la salud. Cuando hospitales y unidades de salud se usan como botín político —ya sea para empleo de operadores, proselitismo o lucro personal—, los pacientes ven diluido su derecho a ser atendidos por personal idóneo, con ética y con insumos suficientes. Además, la falta de transparencia y rendición de cuentas asociada a estos manejos

69 *Ibidem*.

70 «Nepotismo y corrupción en el Hospital del Trauma: Denuncia formal en curso», PFL Media, 12 de marzo de 2025, acceso el 23 de octubre de 2025, <https://bit.ly/48ba01G>

71 «En Paraguay, los “nepos” están mejor mientras la ciudadanía mendiga salud», ABC Color, 10 de agosto de 2025, acceso el 23 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3XcvmBQ>

72 *Ibidem*.

entorpece corregir los errores. Para garantizar realmente el derecho a la salud, Paraguay debe desarraigar estas prácticas, asegurando que los nombramientos y las asignaciones en salud respondan al mérito y a las necesidades de la población, no a conveniencias políticas. Mientras esto no ocurra, la salud pública seguirá padeciendo privilegios e interferencias indebidas que vulneran el principio de igualdad de trato de los ciudadanos.

## **CONCLUSIONES**

En el periodo de este informe, el Paraguay ha enfrentado severos desafíos en materia de derechos humanos relacionados con la salud. Las brechas de acceso, la negligencia fatal en emergencias, la crisis de salud mental postergada, el calvario de los pacientes con cáncer, la exclusión de la voz ciudadana, la falta de medicamentos, la injerencia política indebida, el déficit de cuidados intensivos, las esperas interminables para consultas y el financiamiento de la salud vía rifas han configurado un panorama alarmante. Cada sección de este informe refleja no solo estadísticas frías, sino historias humanas de dolor evitables, de derechos vulnerados que demandan acciones concretas. El derecho a la salud, consagrado en la Constitución y en tratados internacionales suscritos por el Paraguay, implica obligaciones inmediatas de respeto, protección y cumplimiento por parte del Estado. Sin embargo, lo documentado muestra múltiples incumplimientos: desde la falta de recursos asignados hasta la mala gestión y la corrupción, que impiden materializar la atención de calidad para todos.

A los problemas estructurales documentados se suma el peso creciente de los altos costos de la atención, que obligan a miles de personas a financiar tratamientos mediante endeudamiento, venta de bienes o mecanismos informales, como rifas y colectas. Este gasto de bolsillo extremo constituye una violación directa del derecho a la salud, al convertir la atención médica en un privilegio condicionado por la capacidad de pago y no en un derecho garantizado. Del mismo modo, en materia de VIH/sida, la insuficiente financiación de programas y la exposición reciente de datos sensibles de pacientes revelan fallas graves en la protección estatal. La filtración de información clínica vulnera la confidencialidad, incrementa el riesgo de discriminación y evidencia debilidades críticas en la infraestructura de seguridad digital del sistema de salud. Ambos fenómenos —el costo prohibitivo de la atención y la fragilidad institucional para resguardar derechos— profundizan las desigualdades y muestran que el Estado no está cumpliendo plenamente con sus obligaciones de disponibilidad, accesibilidad y protección en salud.

Para revertir estas violaciones, es imprescindible un compromiso renovado y multipartidario con la salud como prioridad nacional de derechos humanos. Ello implica aumentar sustancialmente la inversión pública en salud (pasando del 4% a niveles cercanos o superiores al 6% del PIB recomendados<sup>73</sup>), mejorar la transparencia y eliminar el nepotismo en la gestión, fortalecer la participación ciudadana en el diseño de políticas sanitarias y adoptar un enfoque basado en derechos que coloque a la persona —y no a intereses políticos o económicos— en el centro del sistema de salud. Solo así se podrán cerrar las brechas de desigualdad, garantizar auxilio a quien lo necesite, atender la salud mental con dignidad, proteger a los pacientes con enfermedades catastróficas, asegurar medicamentos y camas a todos, y prevenir las tragedias que saturan hospitales. De lo contrario, Paraguay corre el riesgo de perpetuar un esquema en el que la salud sigue siendo un privilegio para pocos en vez de un derecho garantizado para todos<sup>74</sup>, con el consiguiente costo humano y social que ello conlleva.

## RECOMENDACIONES

- Aumentar la inversión pública en salud hasta al menos el 6% del PIB y destinarla prioritariamente a infraestructura crítica (UTI, hospitales del interior y mantenimiento de equipos), para garantizar disponibilidad real de servicios esenciales.
- Implementar un sistema nacional unificado de agendamiento (digital, telefónico y presencial), con tiempos máximos de espera, para eliminar las filas de madrugada y asegurar acceso oportuno a consultas y estudios.
- Acelerar la implementación de la Ley N.º 7018 y del Plan Nacional de Salud Mental, mediante la creación de unidades y equipos comunitarios en todas las regiones sanitarias, priorizando recursos humanos especializados.
- Garantizar financiamiento suficiente y continuo para el INCAN y el IPS, con un sistema de trazabilidad que evite faltantes y vencimiento de medicamentos oncológicos.
- Asegurar la protección estricta de los datos personales en salud, con sistemas de seguridad informática robustos y capacitación del personal para prevenir filtraciones y actos de discriminación.
- Establecer concursos basados en mérito para todos los cargos estratégicos en salud y reforzar auditorías independientes para prevenir nepotismo y clientelismo en hospitales y en el MSPBS.

<sup>73</sup> Ibidem 2.

<sup>74</sup> Ibidem 4.

- Restituir los espacios de participación ciudadana en políticas sanitarias, mediante consejos locales y mesas de diálogo vinculantes con usuarios, gremios de salud y organizaciones civiles.
- Desarrollar políticas específicas para reducir brechas territoriales y socioeconómicas, garantizando acceso igualitario a medicamentos, consultas y servicios de emergencia.

**PEDRO PÉREZ QUINTANA**

Investigador en Formación del Grupo de Trabajo «Estudios Sociales para la Salud» del Laboratorio de Políticas Sociales (LabSo) de la Facultad de Ciencias Sociales Programa Paraguay (FLACSO Py) y miembro de la Asociación Latinoamericana de Medicina Social, Capítulo Paraguay (ALAMES Paraguay). Contacto:[pedroperez@flacso.edu.py](mailto:pedroperez@flacso.edu.py)

**PABLINO CABALLERO**

Coordinador de Proyectos de la Fundación Vencer y miembro del Movimiento por el Derecho a la Salud «María Rivarola». Contacto: [coordinacion@fundacionvencer.org.py](mailto:coordinacion@fundacionvencer.org.py)

DERECHO A UN AMBIENTE SANO

# Paraguay en subasta: extractivismo y crisis ambiental



La crisis ecológica en Paraguay persiste y se agrava. El país combina hoy la expansión extractiva con nuevos mecanismos de «mercantilización verde» que, aunque presentados como sostenibles, benefician sobre todo al sector privado y profundizan un modelo que degrada los ecosistemas. El Estado, en vez de protegerlos, sostiene políticas que facilitan la explotación y la contaminación, mientras la población enfrenta los impactos acumulados de la pérdida de bienes comunes.

**Palabras claves:** monocultivos forestales, servicios ambientales, créditos de carbono, minería aurífera, contaminación, criptominería.

**Sara Montiel, Inés Franceschelli y Sandino Flecha**

CENTRO DE ESTUDIOS HEÑÓI

**Natalia Paola Rodríguez Olmedo**

TIERRAVIVA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL CHACO

La persistencia de la crisis ambiental, ecológica y climática se traduce en un estado de emergencia, donde el acceso al agua, la tierra y un ambiente sano se vuelve cada vez más desigual. Las comunidades indígenas, campesinas y urbanas son las más afectadas por la pérdida de bienes colectivos, la contaminación y los desplazamientos. Este artículo pretende dar un pantallazo de cómo, en medio de la aparente modernización, se profundizan las asimetrías socioambientales, reafirmando la urgencia de políticas públicas que incorporen un enfoque de justicia climática, reparación y defensa de los derechos colectivos.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### **INFORME DE LA CSJ EN «JUSTICIA CLIMÁTICA» REVELA ALTO GRADO DE IMPUNIDAD Y PERSECUCIÓN A LOS MÁS DÉBILES**

El ministro de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) Víctor Ríos Ojeda presentó el 30 de mayo de 2025 los resultados de un informe de gestión de la justicia ambiental en Paraguay, que relevó datos de las causas ambientales correspondientes a 11 circunscripciones judiciales del país en el periodo 2019-2024.

El documento, denominado «Primer informe sistematizado de datos relacionados con las causas judiciales ambientales»<sup>1</sup> y socializado a través de la página oficial de la CSJ por la Dirección de Derecho Ambiental, fue elaborado en cumplimiento del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en 1992 en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, y de la Acordada N.º 1344/19.

De la lectura del mismo se revela que la mayor cantidad de sanciones oficiales del sistema y de activación de la acción penal pública se impulsan para el castigo de conductas individuales, aisladas y con pequeñas repercusiones, sin dirigir efectivamente los mandatos imperativos de la ley hacia los emprendimientos del capital que lesionan el ambiente a gran escala<sup>2</sup>.

En el informe también se grafica que la gestión jurisdiccional para la imposición de condiciones y reglas de conducta con aplicación de criterio ambiental para la salida de los procesos ha sido, en la mayoría de los casos, bastante escasa, dirigida más bien a satisfacer alternativas que nada tienen que ver con la reparación ambiental.

<sup>1</sup> «Dirección de Derecho Ambiental socializa primer informe sistematizado de causas medioambientales», *Corte Suprema de Justicia*, 30 de mayo de 2025, acceso el 1 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4qYCa8u>

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia, *Datos sistematizados de causas relacionadas a hechos punibles ambientales, en el marco de la Acordada N.º 1344/19*, acceso el 1 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4ocYsRy>

Tal como se consigna en el documento principal de sistematización de las causas en las distintas circunscripciones judiciales (Acordada N.º 1344)<sup>3</sup>, del total de hechos punibles ambientales verificados en el periodo 2019-2024, el 61% corresponde a hechos de violación de la cuarentena sanitaria y de la veda pesquera, siendo estos principalmente verificados en el periodo 2020-2021. Hay un total de 1.485 causas penales sistematizadas, en las cuales hubo un total de 2.434 procesados, correspondientes a 11 circunscripciones judiciales.

Así también, del total de dichas causas, solo el 6% versa sobre el incumplimiento de medidas de mitigación ambiental, el 5% a tala ilegal o quema de bosques y el 4% a contaminación del aire o producción de ruidos molestos.

En cuanto a las salidas procesales, en el 68% de los casos, los jueces impusieron reglas de conducta a los procesados que nada tienen que ver con la recomposición ambiental, como, por ejemplo, donaciones a entidades u hospitales.

También el informe consigna que, exceptuando del análisis los casos de violación de cuarentena sanitaria y de veda pesquera, finalmente solo el 18% de las condiciones y reglas de conducta impuestas a los procesados se impusieron teniendo en cuenta algún criterio ambiental, atendiendo a la reparación del daño.

Por otra parte, frente a un alto índice de aplicación de criterio de oportunidad (prescindencia de la acción penal bajo una regla de conducta), que constituye el 39% de los casos del total, solo el 3% de los casos del total llegaron a la condena de los autores.

Todo lo relatado resulta, finalmente, difícil de imaginar dentro del marco conceptual que implica la persecución estatal de hechos punibles, consistentes en fumigaciones ilegales, tala de bosques, contaminación de cauces hídricos, alteración de aguas, maltrato de suelos, procesamiento ilícito de desechos y otros hechos punibles ambientales.

Este importante trabajo de la Dirección de Derecho Ambiental de la CSJ demuestra que el sistema de justicia en Paraguay se enfrenta al desafío de dejar atrás el alto nivel de impunidad y la falta de conexión con la reposición ambiental, otorgando una respuesta eficaz a las comunidades y personas afectadas.

En síntesis, el informe constituye una cruda demostración de la necesidad estructural urgente de mejorar la administración de justicia ambiental en las circunscripciones judiciales de Capital, Guairá, Itapúa, Concepción, Ñeembucú, Misiones, Paraguarí, Presidente Hayes, Canindeyú, Boquerón y

<sup>3</sup> *Ibidem.*

Alto Paraguay, sobre las que se realizó el estudio. Sería importante, además, conocer resultados con respecto a las demás jurisdicciones que no fueron incluidas en la investigación.

## **CRISIS ECOLÓGICA, AMBIENTAL Y CLIMÁTICA: UN PANORAMA QUE TRASCIENDE EL AGRONEGOCIO**

Teniendo en cuenta los impactos innegables del agronegocio sobre los suelos, el agua, el aire y el desplazamiento de pueblos enteros de sus territorios, y sumando en los últimos años la expansión masiva de monocultivos forestales—especialmente de eucalipto—, resulta evidente que el rol del Estado ha sido contradictorio: en lugar de regular y controlar estas actividades extractivas, promueve al territorio paraguayo como uno de los principales polos de atracción para inversiones en plantaciones forestales, favoreciendo intereses privados por encima de la protección ambiental y social.

En 2025, el Instituto Forestal Nacional (INFONA) lanza el informe *Perfil y perspectivas del sector forestal paraguayo: Crecimiento, retos y oportunidades*, donde se realiza un monitoreo al sector forestal no para evaluar sus potenciales impactos en los territorios, sino para «poner a disposición de autoridades, empresarios, inversionistas información actualizada sobre la evolución de las plantaciones forestales, la capacidad industrial, las exportaciones y el potencial de inversión en nuestro país»<sup>4</sup>.

El informe señala que, entre 2022 y 2024, el Paraguay experimentó un crecimiento histórico en el sector de plantaciones forestales, pasando de 204.631 a 339.866 hectáreas en solo dos años, un aumento del 66%<sup>5</sup>. Como si este ritmo acelerado no fuera suficiente, se estima que el potencial forestal del país supera las 19 millones de hectáreas, de las cuales 42% tiene alta o muy alta aptitud para inversión, concentradas principalmente en la región Oriental y en departamentos del Chaco, como Alto Paraguay y Presidente Hayes.

Teniendo en cuenta que es precisamente en esta región del norte del país donde permanecen los últimos grandes remanentes de bosque nativo, se plantea continuar con la expansión de actividades extractivas, como los monocultivos forestales y otras mencionadas a continuación, que seguirán ejerciendo presión sobre los ecosistemas y las comunidades, especialmente aquellas más vulnerables en su derecho a un ambiente sano.

4 «INFONA presentó el informe “Perfil y perspectivas del sector forestal paraguayo: Crecimiento, retos y oportunidades” en la V Jornada Técnica Forestal Volendam 2025», *Instituto Forestal Nacional*, acceso el 1 de octubre de 2025, <https://bit.ly/48iimiZ>

5 Instituto Forestal Nacional (INFONA), *Perfil y perspectivas del sector forestal paraguayo: Crecimiento, retos y oportunidades* (Asunción: INFONA, 2025), <https://bit.ly/49lOSb7>

Durante el periodo 2020-2022, se transformaron 412.428 hectáreas de bosque nativo, 9.760 hectáreas de palmares y se cosecharon 9.108 hectáreas de plantaciones forestales en todo el territorio nacional. En la región Occidental, el «cambio de uso» afectó a 361.928 hectáreas de bosque nativo, de las cuales 77,9% correspondieron a planes aprobados por el INFONA, principalmente destinados a la expansión ganadera. Por su parte, la región Oriental registró la transformación de 50.499 hectáreas de bosque nativo, 1.118 hectáreas de palmares y la cosecha de 9.108 hectáreas de plantaciones forestales en el mismo periodo, evidenciando un ritmo de transformación menor que en el Chaco, pero igualmente significativo en una región con menor superficie boscosa total<sup>6</sup>.

## PARAGUAY EN LA MIRA DEL «TRIÁNGULO DEL LITIO»

En el camino por consolidar un modelo de acumulación que continúa deteriorando los ecosistemas, la necesidad de nuevos capitales impulsa la expansión hacia el Chaco, una región que aún alberga ecosistemas funcionales y pueblos que dependen directamente del equilibrio de sus bosques para sostener su vida y cultura.

En el artículo del año anterior se señalaba el otorgamiento masivo de licencias ambientales, específicamente en el Chaco paraguayo<sup>7</sup>. Este proceso continúa avanzando, ahora vinculado a nuevos intereses extractivos que buscan extender hacia Paraguay la lógica del denominado «triángulo del litio» —integrado por Bolivia, Argentina y Chile—, con la intención de incorporar al país en el mapa regional de la explotación y el procesamiento de minerales estratégicos.

La empresa Chaco Minerals se presenta a sí misma como un *holding* de cinco empresas mineras que están haciendo prospección en esa región y donde en el último artículo se comparten datos sobre las diferentes empresas y solicitudes aprobadas<sup>8</sup>.

6 Vivian Martínez, «Paraguay conserva 44,3% de su territorio con cobertura forestal», RDN, 21 de marzo de 2025, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4oLOjfV>

7 «El distrito de Bahía Negra ha presentado un total de trescientas noventa y seis (396) licencias ambientales durante el periodo 2020-2024. De estas, trescientas noventa y cinco (395) han obtenido la Declaración de Impacto Ambiental (con licencia otorgada), mientras que solo una (1) ha recibido una resolución de rechazo», Sara Montiel, Inés Franceschelli, Natalia Rodríguez, David Cardozo y Lis García, «Paraguay en llamas: camino sostenido de crisis ecológica, ambiental y climática», en *Derechos Humanos en Paraguay 2024* (Asunción: Codehupy, 2024), 162.

8 La empresa Valquiria Exploration Sociedad Anónima, empresa relacionada a la explotación de litio en el Chaco, con 18 solicitudes aprobadas para explorar un total de 399.330 hectáreas (Luis María de la Cruz, «Litio, territorios y derechos de los pueblos indígenas: ¿Qué pasa en Paraguay con el litio?», *Iniciativa Amotocodie*, 27 de junio de 2023, acceso el 26 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/4oFVmGw>). La empresa Minera Atenea S.A., que lleva a cabo actividades de prospección de minerales metálicos y no metálicos, con solicitudes en el norte del distrito y al sur de la zona de Médanos del Chaco, con 393.627 hectáreas para su prospección. Paraguay Lithium tiene cinco solicitudes, alcanzando una extensión discontinua de 398.724 ha. En Montiel, Franceschelli, Rodríguez, Cardozo y García, «Paraguay en llamas...»

Las zonas de prospección avanzan y las empresas promueven el negocio del litio, presentándolo como «el próximo gran polo productivo» de la región. Mencionan que las concesiones consideradas «insignia» abarcan más de dos millones de hectáreas en la cuenca del Chaco, donde —según la narrativa empresarial— el carácter provincial del territorio facilitaría un «fuerte apoyo gubernamental». A esto se suma la imagen que el propio país proyecta ante los inversionistas: «una jurisdicción minera extremadamente estable, con una economía superlativa, sin controles monetarios, bajos impuestos y zonas de libre comercio»<sup>9</sup>.

El Centro Latinoamericano de Investigación Periodística (CLIP) hace un monitoreo a la empresa que pretende avanzar con la explotación de litio en la región del Chaco. Menciona que Chaco Minerals busca 5 millones de dólares canadienses (unos 3,5 millones de dólares estadounidenses) para financiar sus primeras perforaciones en el Chaco. En Paraguay, las empresas que más resuenan son cinco—Minera Atenea, Chaco Lithium, Roca Lithium, Paraguay Lithium y Guaraní Lithium— y han hecho 26 solicitudes de prospección al Viceministerio de Minas y Energía por 1.935.519 hectáreas en el Chaco paraguayo desde 2023 a septiembre de 2025<sup>10</sup>, una superficie más de 7 veces mayor al tamaño de la capital del país, Asunción, y toda su área metropolitana.

Sobre las concesiones para la exploración, en una *Declaración por la conservación de los bosques del Chaco y derechos de los pueblos indígenas que los habitan* se menciona que

las concesiones otorgadas y actualmente en operación no fueron sometidas a consultas previas, libres ni informadas a los pueblos indígenas que ocupan las tierras sujetas a esta actividad. Menos aún se han tomado en cuenta los derechos a la vida y autodeterminación de los grupos en aislamiento que comprobadamente habitan las zonas de exploración y nuevamente son amenazados por actividades de empresas extraterritoriales e incluso extranjeras. Propiedades indígenas enteras, incluso dentro del Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Tobiegosode, son afectadas por estas actividades sin que sus dueños lo sepan<sup>11</sup>.

En síntesis, la expansión del extractivismo hacia el Chaco paraguayo, bajo el discurso del «potencial energético y minero», consolida el conocido modelo que prioriza la acumulación de capital sobre la naturaleza y los derechos de los pueblos. Sin evaluaciones ambientales reales ni procesos de consulta previa, las concesiones avanzan sobre territorios indígenas y ecosistemas únicos.

<sup>9</sup> Chaco Minerals, CHACO BASIN PARAGUAY: Provincial Scale Exposure to South America's Next Great Lithium District. Spring 2024, <https://bit.ly/47XOCwE>

<sup>10</sup> Maximiliano Manzoni y Andrés Bermúdez Liévano, «La misteriosa empresa que quiere extender el triángulo del litio Paraguay», CLIP Centro Latinoamericano de Investigación Periodística, 30 de octubre de 2025, acceso el 5 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4r69Ojx>

<sup>11</sup> Iniciativa Amotocodie, *Declaración por la conservación de los bosques del Chaco y derechos de los pueblos indígenas que los habitan*, <https://bit.ly/4oNU3FL>

cos y en peligro de desaparecer. El Paraguay corre el riesgo de convertirse en un nuevo eslabón del «triángulo del litio», no desde la soberanía ni la justicia ambiental, sino como territorio de sacrificio al servicio de intereses externos.

## COSTO AMBIENTAL DEL «HUB TECNOLÓGICO»

En los últimos años, el Paraguay ha orientado su política energética hacia la atracción de inversiones tecnológicas extranjeras —particularmente criptomineras y centros de datos—, bajo el discurso de convertirse en un «hub tecnológico»<sup>12</sup>. Sin embargo, este modelo, sustentado en el uso intensivo de la energía hidroeléctrica, ha generado graves impactos ambientales, sociales y laborales. Las criptogranjas, que consumieron 479 GWh en solo siete meses de 2023<sup>13</sup> (equivalente a más de 150.000 hogares), operan en muchos casos sin estudios de impacto ambiental ni control estatal, provocando contaminación sonora, conflictos comunitarios y vulneraciones al derecho a un ambiente sano<sup>14</sup>.

Mientras la ANDE advierte que el excedente energético podría agotarse hacia 2027 y SITRANDE denuncia la corporativización y precarización del sector, el Estado continúa priorizando intereses corporativos sobre el bienestar ciudadano. Esta política de extractivismo digital —presentada como innovación— profundiza la desigualdad y debilita la capacidad del país para adaptarse al cambio climático, en contradicción con los compromisos asumidos por el Paraguay en materia de derechos humanos y ambientales.

## CONFLICTOS Y DESAFÍOS EN LA PROTECCIÓN DE TERRITORIOS INDÍGENAS FRENTE A MERCADOS DE CERTIFICADOS AMBIENTALES Y CRÉDITOS DE CARBONO EN 2025

Atendiendo a las normas relativas a los mecanismos de compensación como pagos por servicios ambientales en Paraguay, se encuentran vigentes la Ley N.º 3001/06 «De valoración y retribución de servicios ambientales»<sup>15</sup> y la Ley N.º 7190/2023 «De los créditos de carbono»<sup>16</sup>, recientemente

12 «“Paraguay está listo para convertirse en un hub tecnológico y logístico”, destaca el presidente Peña en Panamá», *Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación*, 29 de enero de 2025, acceso el 7 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/40Onk39>

13 Romina Cáceres y Josué Congo, «Preludio a la batalla energética de la IA», *El Surti*, 12 de septiembre de 2025, acceso el 20 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/3VUFDC>

14 Josué Congo, «Rebelión contra la criptogranja», *El Surti*, 10 de junio de 2025, acceso el 16 de julio de 2025, <https://bit.ly/3JUYWou>

15 Ley N.º 3001/06 «De valoración y retribución de los servicios ambientales», *Base Legal*, <https://bit.ly/4nZfd2t>

16 Ley N.º 7190 del 12 de octubre de 2023 «De los créditos de carbono», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 4 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/3X4gSZA>. Ley N.º 7190/23 «De los créditos de carbono», <https://bit.ly/4oevbV>

reglamentada mediante el Decreto N.º 3369/25<sup>17</sup>. Al respecto, los análisis de sus impactos a largo plazo en términos de beneficio real para el ecosistema global son contradictorios. En ese contexto, los pueblos indígenas a nivel local son sujetos de derechos que se encuentran regidos por ambas normativas.

### **Fallas estructurales de la institucionalidad en materia de derechos ambientales de pueblos indígenas**

- Poca o casi nula aplicación de la Ley N.º 234/93 «Que adopta el Convenio N.º 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes»<sup>18</sup> y su decreto reglamentario, en cuanto a las posibles afectaciones de tierras y territorios de comunidades indígenas se refiere. Esta normativa establece el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado. Si bien el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) posee un instrumento formal para su cumplimiento, los procesos de implementación de la consulta no dan testimonio de una amplia participación indígena ni de la aplicación de criterios de interculturalidad específicos.
- Desinformación frecuente de las comunidades sobre los mecanismos institucionales para enfrentar el cambio climático, particularmente aquellos impulsados por programas gubernamentales. Esta falta de información limita la participación comunitaria y excluye no solo a las y los líderes, sino también a mujeres, jóvenes, personas mayores y referentes espirituales.
- Falta de participación real de las comunidades indígenas en la implementación, el control y el seguimiento de los beneficios económicos derivados de la venta de certificaciones de sus bosques.
- Carencia en el proceso de implementación, control y seguimiento de los beneficios económicos de la venta de certificaciones de sus bosques. No solo en cuanto al desapoderamiento efectivo del proceso, sino desde la ausencia de recursos humanos técnicos propios que puedan asegurarles una mayor autonomía en todos los tramos de la operación.

<sup>17</sup> Decreto N.º 3369 del 18 de febrero de 2025, «Por el cual se reglamenta la Ley N.º 7190/23 “De los créditos de carbono”», Presidencia de la República del Paraguay, acceso el 19 de mayo de 2025, <https://bit.ly/4ibou35>

<sup>18</sup> Ley N.º 234/93 «Que aprueba el Convenio N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado durante la 76<sup>a</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra el 7 de junio de 1989», Secretaría Nacional de Cultura, <https://bit.ly/485olFV>

## Denuncias por posibles delitos por servicios ambientales y créditos de carbono

**CASO COMUNIDAD EL ESTRIBO DEL PUEBLO ENXET.** Durante el periodo informado, conforme consta en el escrito con N.º E. 8839 FGE, de fecha 17 de julio de 2025, diligenciado bajo Nota N.º 678 por la Unidad Especializada de Delitos Económicos y Anticorrupción (UDEA), la comunidad indígena El Estríbo, del pueblo enxet, departamento de Presidente Hayes, denunció una multimillonaria pérdida patrimonial en una aparente venta fraudulenta de sus servicios ambientales. La comunidad ya poseía experiencias al respecto; sin embargo, en un control de documentos tributarios detectó negocios no autorizados. De esto se desprende que terceros habrían realizado 4 transacciones/colocaciones de servicios ambientales sobre unas 722 ha con 3.000 m<sup>2</sup> pertenecientes a las tierras comunitarias, por un valor de Gs. 1.466.073.256. El destino de esta multimillonaria suma de dinero es totalmente desconocido para la comunidad, como así también las circunstancias y presuntas autorizaciones del negocio. A la fecha, el Ministerio Público aún no ha tomado alguna determinación expresa en prosecución de la acción penal pública, excepto la toma de declaración ratificatoria de la denuncia.

**CASO COMUNIDAD NOVOCATAS DEL PUEBLO NIVACLÉ.** En fecha 25 de junio de 2025, la comunidad indígena Novocatas, del pueblo nivaclé, daba a conocer públicamente el testimonio del líder comunitario Tomás Kennedy, acompañado del abogado de la comunidad, Pedro López, en redes sociales<sup>19</sup>:

Nos hablan sobre el polémico tema de los créditos de carbono, una certificación ambiental que la comunidad Novocatas obtuvo sobre 5.000 de sus hectáreas. La explicación de cómo esta certificación, que debería generar ingresos para la comunidad a través de la venta de bonos de carbono por la preservación de los bosques, ha sido objeto de un «robo asqueroso». El dinero correspondiente no ha llegado a la comunidad, lo que ha llevado a presentar denuncias ante la Fiscalía en Pozo Colorado y Asunción, también ante el Instituto Paraguayo del Indígena y el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, buscando justicia ante este flagrante perjuicio.

Según la denuncia realizada en dicho medio de comunicación, el perjuicio rondaría los Gs. 1.300.000.000, ya que el beneficio del cobro percibido nunca llegó a la comunidad indígena Novocatas.

<sup>19</sup> «Testimonio de Tomás Kennedy...» [Facebook], Radio Fe y Alegría Paraguay [@radio.fya], el 24 de junio de 2025, <https://bit.ly/4iguqLi>

## Aspectos que exponen a los pueblos indígenas a la especulación comercial

Cabe señalar que, para el inicio de las transacciones, existe reglamentación del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) que exonera a los pueblos indígenas del pago de ciertas tasas<sup>20</sup>; pero como estos no reciben un asesoramiento técnico y tampoco un seguimiento estatal para subsanar la gran brecha ante su vulnerabilidad, los mismos quedan expuestos a la especulación comercial no solo de posibles compradores de los certificados, sino de consultores que establecen condiciones excesivamente onerosas para el pago de sus servicios o a la afectación directa del patrimonio comunitario en hechos ilícitos.

Además, ninguno de los instrumentos legales que son base de los créditos de carbono o pagos por servicios ambientales ni los procesos de licencias ambientales son hábiles jurídicamente para suplir esa falta de aplicación del Convenio N.º 169 en cuanto a los procesos de consulta comunitaria frente a los proyectos que afectan al ambiente de las tierras y territorios del hábitat tradicional indígena, dado que imperativamente debe existir en los procesos de tomas de decisiones un involucramiento directo de los pueblos.

En síntesis, el sistema está diseñado para que los beneficios vayan quedando en el camino, en manos de técnicos o empresas privadas, con casi nula comunicación y participación de los pueblos indígenas.

## Más que ventajas, riesgo de extinción de los pueblos indígenas

Por lo mencionado, aunque se tiene registro de algunas experiencias positivas<sup>21</sup>, o también de acciones de capacitación por parte del MADES, las ventajas reales son muy pocas o casi inexistentes para los pueblos indígenas cuando se trata de mecanismos de la llamada «economía verde» pues, en realidad, ante el avance de emprendimientos mineros, agrícolas, forestales o pecuarios, quedan aún más desprotegidos al carecer de recursos materiales y especialmente de recursos humanos técnicos, cuya labor les permita tomar decisiones de manera autónoma y enfrentar los procesos desde la autogestión.

A su vez, la reglamentación de la Ley de Créditos de Carbono establece mecanismos que amplían y facilitan el acceso de grandes corporaciones a certificaciones y mercados de carbono<sup>22</sup>, lo que podría favorecer la continuidad

<sup>20</sup> Resolución N.º 193/20 del 7 de julio de 2020, «Por la cual se establecen los requisitos y condiciones para que las comunidades indígenas puedan adherirse al régimen de servicios ambientales en el marco de la Ley N.º 3001/06 “De valoración y retribución de los servicios ambientales”», Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, <https://bit.ly/3Kbieb>

<sup>21</sup> Una de ellas sería la experiencia de la comunidad Pykasú, del pueblo guaraní ñandéva, en el departamento de Boquerón, que se verifica como correspondiente a períodos anteriores.

<sup>22</sup> «Paraguay acelera la implementación de su mercado de carbono para atraer inversión climática con el apoyo de GGGI», Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, 7 de abril de 2025, acceso el 13 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4isyUEt>

de actividades extractivas bajo nuevos esquemas de compensación y legitimación ambiental.

Así también, en cuanto a la preservación de los bosques originales y de los biomas regionales donde se encuentran los territorios indígenas, la certificación y los pagos por servicios ambientales no constituyen soluciones de fondo para el combate efectivo a las consecuencias del cambio climático. Los cultivos, los bosques y, por ende, los medios de sustento tradicionales de los pueblos indígenas seguirán bajo grave amenaza de extinción si no se adoptan soluciones radicales.

### **AGROTÓXICOS OBSOLETOS Y SEMILLAS VIEJAS ENVENENADAS: UN ARSENAL TÓXICO QUE LA AVIDEZ GUBERNAMENTAL PRETENDE HACER EXPLOTAR**

En el mes de junio de 2025 se tomó conocimiento de una convocatoria a licitación del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), para el «traslado y/o disposición final» de semillas tratadas y agrotóxicos obsoletos depositados en el predio de la institución en la ciudad de Paraguari.

Los materiales allí almacenados forman parte del inventario realizado por la FAO en el año 2010, que en aquel momento identificó 5.210 toneladas de tóxicos distribuidos en 84 depósitos de 50 sitios, en 15 departamentos del país. Hablamos de millones de kilos de plaguicidas obsoletos y material contaminado de alta peligrosidad, que constituyen un potencial de enfermedad y muerte, y que hoy alcanza dimensiones mucho mayores.

Cabe recordar que el Paraguay importa cada año 60 millones de kilos de agrotóxicos, cuyo uso está en manos de productores extensivos con poco apego al cumplimiento de normas ambientales. Mandatos como la disposición final de envases vacíos, o barreras vivas y franjas de seguridad preventivas para las pulverizaciones, son letra muerta en el campo. El Relator Especial de sustancias tóxicas Marcos Orellana visitó el país en 2022 y alertó acerca de este descontrol en la gestión de venenos. El Paraguay tiene vacíos importantes en cuanto a definición y clasificación de los residuos peligrosos, también respecto a los reportes reales de generación de residuos peligrosos. Las denuncias por el abuso de agrotóxicos son desoídas, a pesar de que existen varios estudios que han evidenciado una relación causal entre las áreas agrícolas con mayor uso de plaguicidas y las malformaciones congénitas<sup>23</sup> y el daño celular en la población infantil<sup>24</sup>. De ahí que Paraguay está en la lista

23 S. Benítez-Leite, M. L. Macchi y M. Acosta, «Malformaciones congénitas asociadas a agrotóxicos», *Revista Chilena de Pediatría*, v. 80, n. 4, ago. 2009, 377-378, <https://bit.ly/4paXRAC>

24 S. Benítez-Leite y otros, «Daño celular en una población infantil potencialmente expuesta a pesticidas», *Revista de la Sociedad Boliviana de Pediatría*, v. 51, n. 1, 2012, 59-69, <https://bit.ly/4oOyTHB>

de la FAO de «países preocupantes» por su uso de plaguicidas, y el Estado ha recibido reiteradas observaciones y recomendaciones de organismos internacionales con relación al uso de plaguicidas.

Por todo esto, a instancias del Grupo de Trabajo sobre Tierra, Ambiente y Derechos Humanos de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, y con el liderazgo de un colectivo de vecinos de Paraguarí, un grupo de la sociedad civil presentó ante el Senave una solicitud de anulación de la licitación. El fundamento está en la clara omisión del marco jurídico nacional e internacional que obliga al Estado paraguayo a garantizar la protección ambiental, la salud pública y los derechos fundamentales frente al manejo de residuos peligrosos. El pliego de bases y condiciones fue redactado sin contemplar principios constitucionales, normativas ambientales vigentes ni compromisos internacionales asumidos por el país, lo que representa una grave negligencia institucional. Esta omisión vulnera el deber estatal de prevenir daños socioambientales y asegurar procesos transparentes y responsables. Como resultado de esta acción, la licitación fue suspendida y, hasta la fecha, no ha sido reactivada.

## CRYPTOGRANJAS EN SANTA LUCÍA Y AYOLAS

Entre junio y septiembre de 2024, el medio *El Surtidor* documentó los impactos directos de las criptogramas en el barrio Santa Lucía de Villarrica. Los equipos de refrigeración y ventilación operaban 24 horas al día, alcanzando más de 70 decibelios, lo que impidió el descanso de los vecinos durante meses y provocó daños a la salud auditiva y mental de las familias afectadas. Pese a las denuncias, el MADES y la Municipalidad no ofrecieron respuestas efectivas ni medidas de mitigación.<sup>25</sup>

Un caso similar se registró en Ayolas, donde nuevas criptogramas aprovechan la energía proveniente de Yacyretá, sin estudios de impacto ambiental ni procesos de participación pública<sup>26</sup>. Estas prácticas vulneran el principio de acceso a la información ambiental y la consulta ciudadana, ambos reconocidos en el Acuerdo de Escazú.

Cabe destacar que el Paraguay no ha ratificado este tratado regional, lo que evidencia un escaso compromiso del Estado con la transparencia ambiental y la participación ciudadana en la toma de decisiones. La falta de adhesión refleja, además, debilidades estructurales en la garantía de los derechos de acceso —a la información, a la justicia y a la participación—, pilares esenciales para una gobernanza ambiental democrática.

25 Congo, «Rebelión contra la criptograma»...

26 Cáceres y Congo, «Preludio a la batalla energética de la IA»...

## ENCRUCIJADA DE LA MINERÍA AURÍFERA EN PASO YOBÁI

El distrito de Paso Yobái, históricamente conocido como la «cuna de la yerba mate» en Paraguay, ha experimentado una transformación radical desde el descubrimiento de oro a mediados de la década de 1990. Este hallazgo desencadenó una fiebre del oro que convirtió a la región en un epicentro de explotación aurífera, sustituyendo la economía agrícola tradicional por una minera, lo que ha generado prosperidad económica para algunos, pero también graves conflictos socioambientales.

La actividad minera en la zona se caracteriza por la coexistencia de minería artesanal (con entre 150 y 300 excavaciones, muchas informales) y la minería industrial, a cargo de la empresa canadiense Latin American Minerals Paraguay (LAMPA S.A.). Esta última opera con concesiones de miles de hectáreas, utiliza piletas de lixiviación con cianuro y ha reportado exportaciones récord, aunque se le acusa de dejar mínimas regalías al Estado y de expandir sus operaciones sin la debida licencia ambiental<sup>27</sup>.

El principal problema deriva del uso indiscriminado de químicos tóxicos. Los mineros artesanales utilizan mercurio para separar el oro, mientras que LAMPA emplea cianuro. Ambos procesos han causado una contaminación severa: estudios han detectado niveles peligrosos de mercurio en la orina de los mineros y en los peces del río Tebicuarymí, y se reporta la contaminación de arroyos con cianuro, afectando cultivos de yerba mate y la salud de comunidades indígenas mbya guaraní. Tras casi 30 años de actividad, no se ha implementado un régimen de mitigación efectivo, violando el derecho a un ambiente saludable y afectando la alimentación y nutrición de la población.

Frente a esta situación, yerbateros y defensores ambientales han organizado protestas y denuncias. Como respuesta, han sido objeto de una sistemática criminalización. Casos como el de Vidal Brítez, presidente de la Asociación de Yerbateros, quien fue arrestado y puesto bajo prisión domiciliaria bajo cargos de «coacción grave», a pesar de las pruebas que demostraban su no participación en los hechos, ejemplifican esta persecución.

El día 3 de julio de 2025 se realizó una audiencia pública en el Congreso Nacional para debatir un proyecto de ley que prohíbe el uso de cianuro en todo el territorio nacional<sup>28</sup>. En ese encuentro se acumularon las denuncias de graves impactos sociales y ambientales. La inacción de las autoridades fue expuesta como un factor clave en la crisis. Se denuncia connivencia entre las instituciones y los intereses mineros, evidenciada por el hecho de que el propio intendente y varios concejales poseen piletas de lixiviación.

27 «¿Crimen ecológico en Paso Yobái?: yerbateros e indígenas contra el oro en Paraguay», ABC Color, 31 de marzo de 2025, acceso el 19 de agosto de 2025, <https://bit.ly/482YJ3n>

28 «Audiciencia Pública - 03 - 07 - 2025» [Archivo de video], SenadoTVpy [@SenadoTVpy], 3 de julio de 2025, <https://bit.ly/48kZwXl>

Las denuncias por contaminación permanecen estancadas, mientras los procesos judiciales contra los manifestantes avanzan con celeridad.

Paso Yobái se presenta como una encrucijada para Paraguay: la minería genera empleo y divisas, pero a un costo ambiental y social devastador.

## **CONCLUSIONES**

El Paraguay atraviesa una profunda crisis ambiental y climática marcada por la expansión del extractivismo y la falta de respuestas del Estado. Las políticas públicas, lejos de garantizar el derecho a un ambiente sano, siguen favoreciendo intereses corporativos —ya sea a través del agronegocio, la minería, los monocultivos forestales o la criptominería—, consolidando un modelo económico que mercantiliza la naturaleza bajo discursos de sostenibilidad o modernización tecnológica.

Este escenario de mercantilización verde se traduce en una creciente vulnerabilidad de los pueblos indígenas, campesinos y comunidades locales, cuyos territorios son afectados sin consulta ni reparación. La falta de aplicación efectiva del marco legal ambiental, junto con la impunidad judicial, revela un Estado que incumple su obligación de proteger los bienes comunes y garantizar la justicia ambiental.

El desafío es urgente: redefinir el modelo de desarrollo desde una perspectiva de justicia climática y derechos humanos, fortaleciendo capacidad y participación ciudadana, y promover políticas de transición justa que prioricen la vida, la soberanía y la sostenibilidad por encima del lucro extractivo.

## **RECOMENDACIONES**

- Implementar los acuerdos, compromisos y recomendaciones internacionales, en especial:
  - Ratificar e implementar el Acuerdo de Escazú, garantizando participación ciudadana y control social en proyectos con impacto ambiental.
  - Fortalecer la transparencia ambiental: establecer mecanismos públicos de acceso a información sobre licencias, evaluaciones de impacto y beneficiarios de incentivos ambientales.

- Revisar y fiscalizar los marcos normativos de «compensación ambiental», evitando que las leyes de servicios ambientales y créditos de carbono funcionen como licencias para la expansión extractiva.
- Revisar y adecuar la legislación vigente, protegiendo con mayor amplitud territorios del hábitat tradicional indígena.
- Fortalecer la capacidad institucional del MADES para monitorear, sancionar y prevenir impactos ambientales de nuevas formas de extractivismo.
- Impulsar la creación de una categoría específica dentro del sistema de evaluación ambiental que contemple actividades de alto consumo energético, como las criptogranjas, que permitan aplicar criterios adecuados de evaluación y control y que consideren tanto el consumo energético como los efectos sociales y territoriales asociados.
- Implementar políticas de transición justa y justicia climática, centradas en los derechos humanos y en la protección de ecosistemas.
- Fortalecer la regulación ambiental y territorial, limitando la expansión de monocultivos de eucalipto y otras especies exóticas en zonas de alta biodiversidad y áreas con comunidades vulnerables.
- Implementar evaluaciones de impacto ambiental más rigurosas, que incluyan análisis de impacto sobre suelos, agua, biodiversidad y las comunidades locales consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas antes de aprobar nuevas plantaciones o ampliaciones.

**SARA MONTIEL**

Ingeniera ambiental. Integra el equipo de investigación del Centro de Estudios Heñói en temas ambientales, cambio climático y justicia climática. Acompaña el fortalecimiento de la Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas, promoviendo la biodiversidad y la soberanía alimentaria desde enfoques comunitarios.

Contacto: [sara.montiel12@gmail.com](mailto:sara.montiel12@gmail.com)

**INÉS FRANCESCHELLI**

Investigadora especializada en temas de soberanía alimentaria, avance corporativo del agronegocio en el sistema agroalimentario y sus impactos socioambientales.

Contacto: [ineselisafranceschelli@gmail.com](mailto:ineselisafranceschelli@gmail.com)

**SANDINO FLECHA**

Formado en Ecología Humana, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Asunción. Se dedica a la fotografía, la realización audiovisual y al periodismo. Actualmente es responsable del Área de Comunicación del Centro de Estudios Heñói.

Contacto: [sandinoflecha@gmail.com](mailto:sandinoflecha@gmail.com)

**NATALIA PAOLA RODRÍGUEZ OLMEDO**

Abogada. Integrante del Área de Casos, Litigios e Incidencias de Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco.

Contacto: [nrodriguez@tierraviva.org.py](mailto:nrodriguez@tierraviva.org.py)

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN  
Y NUTRICIÓN ADECUADAS

# Paraguay: la paradoja de un granero vacío



La persistencia del modelo productivo de base primario-exportadora continúa deteriorando las capacidades productivas del país, especialmente de la pequeña producción agropecuaria. En este segundo año del gobierno de Peña persiste la falta de políticas públicas orientadas a la producción de alimentos, al fortalecimiento de la producción campesina y a la erradicación del hambre.

**Palabras claves:** alimentación, derechos humanos, soberanía alimentaria, Hambre Cero.

**Inés Franceschelli y Alhelí González Cáceres**

CENTRO DE ESTUDIOS HEÑÓI

Este artículo analiza los desafíos del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas en el periodo de este informe, poniendo el foco en los factores estructurales que condicionan la alimentación en el país y en las políticas públicas que, por acción u omisión, moldean las condiciones de acceso a la alimentación para millones de personas.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### INSEGURIDAD ALIMENTARIA VS. DISCURSO OFICIAL

La vigencia del derecho a una alimentación y nutrición adecuadas exige un análisis que trasciende los índices convencionales de seguridad alimentaria propuestos por organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). Comer no es sinónimo de alimentarse, e ingerir nutrientes no garantiza una nutrición adecuada. Este derecho debe evaluarse considerando problemáticas estructurales, como el grave deterioro de la diversidad alimentaria, la dependencia de un país que ha dejado de producir lo que consume y la pérdida del conocimiento cultural en torno a la dieta. La complejidad de estos factores demuestra que cualquier evaluación exhaustiva requiere un enfoque que excede, por mucho, las dimensiones de este informe.

Los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) evidencian la gravedad de la situación alimentaria. Existe una clara contradicción entre el discurso oficial, que presenta al país como una potencia agropecuaria en términos de producción y exportación de alimentos, mientras que, paradójicamente, una cuarta parte de la población padece hambre y malnutrición<sup>1</sup>.

**INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN HOGARES.** El 24,6% de los hogares paraguayos experimentó inseguridad alimentaria moderada o grave. Esto significa que 1 de cada 4 hogares tuvo dificultades para acceder a alimentos suficientes y nutritivos. La inseguridad alimentaria grave (falta de alimentos por un día o más) afectó al 5,31% de los hogares, con mayor incidencia en zonas rurales (6,05%), comparada con áreas urbanas (4,83%). Los departamentos más afectados son Caazapá y Alto Paraná, mientras que Asunción tiene la menor prevalencia<sup>2</sup>.

**FEMINIZACIÓN DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA.** Los hogares con mujeres como jefas de familia experimentaron mayor inseguridad alimentaria (28,98%), comparados con los liderados por hombres (22,22%). Los hogares con más de 5 niños también registran mayor inseguridad alimentaria, comparados

<sup>1</sup> INE, *Aplicación de la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES) en Paraguay* (San Lorenzo: INE, 2022, 5), <https://bit.ly/4psspnl>

<sup>2</sup> *Ibidem*.

con aquellos sin hijos o con pocos niños<sup>3</sup>. La feminización de la inseguridad alimentaria se refleja en los elevados porcentajes de obesidad, que afecta al 37,5% de las mujeres frente al 27,5% de hombres que padecen esta enfermedad<sup>4</sup>. El porcentaje de personas con obesidad es más alto en las zonas urbanas, con un 33,4%, frente al 29,5% de las zonas rurales<sup>5</sup>. El encarecimiento de los alimentos como frutas, hortalizas y proteína animal de calidad hace que, en los sectores con niveles de renta más bajos, la ingesta de alimentos esté liderada por carbohidratos y productos ultraprocesados.

**DISCONTINUO ACCESO A ALIMENTOS NUTRITIVOS.** La carne vacuna junto a productos frutihortícolas son los bienes que mayor variación de precios han experimentado durante el 2025, con un 140% de inflación acumulada para la carne y un 122% para productos frutihortícolas, según cifras del Banco Central del Paraguay<sup>6</sup>. Puesto que la seguridad alimentaria se refiere al acceso continuo a alimentos nutritivos, la inseguridad implica que este acceso no solo no se encuentra garantizado, sino que en los hogares pobres el hambre se satisface con alimentos de escaso valor nutricional, como los embutidos y carbohidratos. Situación que viene profundizándose cada año a raíz de dos fenómenos centrales: elevado precio de los alimentos y, particularmente, de las proteínas de calidad, frutas y hortalizas; y alta dependencia de la importación de bienes de consumo primario. Condición que agudiza la exposición de la economía nacional a los impactos de factores externos<sup>7</sup>.

## PROGRAMA «HAMBRE CERO»: ENTRE DENUNCIAS Y CONTROVERSIAS EN LA EJECUCIÓN

En la entrega anterior de este informe<sup>8</sup>, en el que se abordó suficientemente el programa «Hambre Cero», enfatizamos en que, a pesar de su estatus de «política emblemática», había sido ineficaz para garantizar el derecho humano a la alimentación. Esto, porque adolece de una implementación deficiente, caracterizada por un marcado clientelismo político en la distribución de la asistencia, lo que impide que los alimentos lleguen de manera efectiva a la población más vulnerable.

Lo descrito en el informe anterior sigue igual y, en lugar de que las autoridades competentes aborden las causas estructurales del hambre, la iniciativa

3 *Ibidem.*

4 INE, *Segunda Encuesta Nacional Sobre Factores de Riesgo de Enfermedades No Transmisibles* (San Lorenzo: INE, 2023), <https://bit.ly/49fgpc>

5 *Ibidem.*

6 BCP, *Anexo Estadístico del Informe Económico* (Asunción: BCP, 2025), <https://bit.ly/3JSfoyl>

7 INE, *Aplicación de la Escala de... y BCP, Anexo Estadístico...*

8 Inés Franceschelli y Alhelí González Cáceres, «¿Hambre Cero? Política estrellada», en *Derechos Humanos en Paraguay 2024* (Asunción: Codehupy, 2024), 171-180, <https://bit.ly/4nS9WK2>

se ha limitado a reforzar un enfoque asistencialista de la política pública que, además, responde a dinámicas coyunturales, perpetuando de este modo la inseguridad alimentaria y evidenciando que la disociación discursiva entre el discurso oficial y la realidad persiste.

Datos oficiales actualizados para esta entrega refieren que, para agosto de 2025, el programa alcanzó a más de 1 millón de estudiantes en los 263 distritos del país, con una inversión anual superior a los 300 millones de dólares<sup>9</sup>.

El programa ofrece desayuno, almuerzo y merienda escolar, dependiendo del turno, y está dirigido por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en Asunción y su área metropolitana, mientras que en el interior del país es administrado por las gobernaciones departamentales. Está financiado principalmente a través de los recursos provenientes de la compensación de Itaipú, que anteriormente financiaban programas incluidos en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE).

Las autoridades destacan varios logros importantes asociados a la implementación de «Hambre Cero». El ministro de Desarrollo Social, Tadeo Rojas, lo ha descrito como el programa de mayor impacto social en la historia del país<sup>10</sup>. Entre sus beneficios reportados se incluyen: mejora en la nutrición infantil y reducción del hambre en las escuelas; incremento en la asistencia y retención escolar, según reportes del Ministerio de Educación; alivio económico para las familias, al reducir el gasto de bolsillo en alimentación; generación de empleo formal para más de 20.000 trabajadores vinculados al programa; impulso a la economía local, con 8,5 millones de dólares en ingresos para micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y agricultura familiar<sup>11</sup>.

El programa también establece que al menos 10% de los contratos deben destinarse a la agricultura familiar y 5% a las mipymes, fomentando así cadenas de valor locales. Sin embargo, a pesar de su alcance y objetivos loables, el programa «Hambre Cero» ha enfrentado numerosas críticas y cuestionamientos sobre su implementación.

## Críticas a la implementación de «Hambre Cero»

**CALIDAD Y ADECUACIÓN DE LOS ALIMENTOS.** Se han reportado múltiples casos de alimentos en mal estado servidos a estudiantes. Un caso emblemático ocurrió en la escuela San Jorge, de Mariano Roque Alonso, donde se sirvió un

9 Gobierno del Paraguay, *Programa de Alimentación Escolar «Hambre Cero en las Escuelas»*, <https://bit.ly/3LAIVyf>

10 «Hambre Cero cumple un año y llega a más de un millón de estudiantes», *La Nación*, 5 de agosto de 2025, acceso el 8 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4qVFAJg>

11 «El programa Hambre Cero generó 8.5 millones de dólares a las economías locales», *Paraguay TV*, acceso el 8 de octubre de 2025, <https://bit.ly/47PdCGf>

«*kure caldo*» (caldo de cerdo) de calidad cuestionable, con poca carne y vegetales<sup>12</sup>. Se han documentado instancias de envases inapropiados, como baldes de pintura reciclados, para servir la comida<sup>13</sup>. Se han registrado quejas por menús no acordes con la cultura alimentaria paraguaya, como la inclusión de carne porcina que muchos niños rechazan<sup>14</sup>.

**PROBLEMAS LOGÍSTICOS Y DE DISTRIBUCIÓN.** Entrega tardía de alimentos, retrasos en la logística de distribución. Falta de cobertura universal, con denuncias de que los kits de alimentación no alcanzan para todos los estudiantes<sup>15</sup>. Desperdicio de alimentos, ya que las normativas prohíben que las sobras sean redistribuidas y exigen su desecho.

**EXCLUSIÓN DE ESTUDIANTES.** Estudiantes de Educación Media que antes recibían alimentación a través del programa de almuerzo escolar ofrecido por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) actualmente han quedado fuera del programa «Hambre Cero»<sup>16</sup>. En el sistema educativo de gestión oficial se encuentran matriculados alrededor de 1.500.000 estudiantes en todos los niveles, la gran mayoría de ellos en escuelas y colegios de Asunción y el área metropolitana. De ahí que la gestión del Ministerio de Desarrollo Social al frente del programa sea objeto de seguimiento.

**FALTA DE INFRAESTRUCTURA Y REDUCCIÓN DE RACIONES.** A la ya crítica situación por la mala calidad de los alimentos en las escuelas, se suman dos problemas estructurales que agravan el servicio de alimentación: la falta de infraestructura adecuada y la reducción en las raciones<sup>17</sup>. Por un lado, la ausencia de comedores obliga a los estudiantes a comer en condiciones precarias, lo que afecta su bienestar y dignidad. Por otro lado, se han denunciado recientemente recortes en el tamaño de las porciones, una medida que profundiza la insuficiencia alimentaria y compromete el objetivo principal del programa<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> «Denuncias sacuden el plan Hambre Cero», *El Nacional*, 1 de marzo de 2025, acceso el 8 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4p8yfSp>

<sup>13</sup> «Fallas en la ejecución de “Hambre Cero” levantan críticas y preocupaciones», 1140 AM Central Radio, 28 de febrero de 2025, acceso el 8 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4nSheXg>

<sup>14</sup> «Guiso con carne de cerdo desata conflicto en una escuela de Mariano Roque Alonso», ABC Color, 20 de marzo de 2025, acceso el 8 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4416Qfl>

<sup>15</sup> «Cocineras de Hambre Cero denuncian falta de pago y las empresas apuntan a las “comisiones” para los gobernadores», La Política Online, 28 de abril de 2025, acceso el 8 de octubre de 2025, <https://bit.ly/489xuVT>

<sup>16</sup> «Críticas y desafíos en torno al programa Hambre Cero en Paraguay», 1140 AM Central Radio, 27 de febrero de 2025, acceso el 8 de octubre de 2025, <https://bit.ly/49O3AYs>

<sup>17</sup> «Denuncias sacuden el plan Hambre Cero», *El Nacional*, 1 de marzo de 2025, acceso el 8 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4892UvV>

<sup>18</sup> «Hambre Cero: docentes y directores denuncian recorte de alimentos a nivel país», ABC Color, 13 de octubre de 2025, acceso el 8 de octubre de 2025, <https://bit.ly/47FaRIM>

## Opacidad y gestión autoritaria de las críticas

Las autoridades han gestionado las críticas al programa de alimentación mediante una estrategia que combina la intimidación, la descalificación y la falta de transparencia. Esta postura se manifiesta en tres hechos concretos:

1. **Intimidación institucional.** El MEC emitió una circular que prohibía a directores de instituciones educativas evaluar la calidad de los alimentos y amenazaba con represalias si denunciaban irregularidades. Aunque luego fue retirada, esta medida dejó en claro un intento de silenciar las voces críticas dentro del sistema<sup>19</sup>.
2. **Descalificación de las legítimas demandas.** En lugar de abordar los problemas de fondo, el ministro de Educación, Luis Ramírez, optó por minimizar las quejas. Al atribuirlas a la «falta de educación alimentaria de los padres» y calificar el programa como un «proceso contracultural», desvirtuó las exigencias de calidad y trasladó la responsabilidad a las víctimas del servicio<sup>20</sup>.
3. **Opacidad en la contratación.** La elección de los proveedores ha estado marcada por la falta de transparencia. Un caso emblemático es el de la empresa Comepar S.A., adjudicada con contratos millonarios no solo en el actual programa «Hambre Cero», sino que también en las anteriores contrataciones realizadas en el marco de las convocatorias para la adquisición de insumos alimenticios para comedores y centros comunitarios, lo que genera fundadas sospechas acerca de los criterios de selección y prioriza la opacidad sobre el bienestar estudiantil<sup>21</sup>.

Frente al creciente malestar, la respuesta oficial se ha limitado a anuncios de mejoras en los mecanismos de control, como una plataforma digital (SIAE) y la intervención de la Contraloría. Sin embargo, estas promesas han sido recibidas con escepticismo. Organizaciones como la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) han exigido acciones concretas y no meros discursos, una demanda que resulta legítima ante la ausencia de credibilidad en las instituciones públicas y particularmente en la actual gestión del Ministerio<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> «Hambre Cero: UNE se pronuncia tras amenazas a directores», C9N Paraguay [Archivo de video], 4 de marzo de 2025, <https://bit.ly/47UtMOH>

<sup>20</sup> «Hambre Cero: el ministro de Educación, Luis Ramírez, aseguró que los alumnos no recibieron alimentación en mal estado» [Facebook], IP Agencia de Información Paraguaya [@IP Paraguay], 15 de agosto de 2024, <https://bit.ly/4paMatK>

<sup>21</sup> «Las empresas que se embolsaron USD 412 millones con Hambre Cero se preparan para nuevas licitaciones», La Política Online, 17 de enero de 2025, acceso el 8 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3WV6dQL>

<sup>22</sup> «Críticas y desafíos en torno al programa Hambre Cero en Paraguay», 1140 AM Central Radio, 27 de febrero de 2025, acceso el 8 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4p5Ek4m>

## MARCO LEGISLATIVO SIN MOVIMIENTOS: CUANDO EL DERECHO NO SE TRADUCE EN LA LEY

Durante el periodo observado en el presente informe no se registraron iniciativas legislativas relacionadas con el derecho a la alimentación.

### Resoluciones técnicas del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN)

- **Reglamento Técnico sobre Alimentos Libres de Gluten.** Se encuentra en periodo de consulta. Establece requisitos estrictos para que un producto se etiquete como «sin gluten» (límite de 20 mg/kg), especifica métodos de prueba y exige el cumplimiento de Buenas Prácticas de Manufactura<sup>23</sup>.
- **Etiquetado Frontal de Advertencia.** La Ley N.º 7092 de etiquetado frontal de alimentos se sancionó en 2023, y durante el periodo observado en este informe se registraron amplios debates para su implementación, que aún no se inicia, dado que está pendiente la reglamentación. Sería una herramienta crucial para que los consumidores tomen decisiones informadas sobre productos altos en azúcares, grasas y sodio.

### Iniciativa de inclusión financiera para pequeños productores

Una iniciativa legislativa que podría contribuir a la vigencia de este derecho fue aprobada por el Congreso el 24 de junio de 2025: la ley «Creación del Fideicomiso de Administración para el Apoyo Financiero a Productores, Profesionales Independientes, Trabajadores por Cuenta Propia, Micro y Pequeñas Empresas (FIPROMIPYMES)»<sup>24</sup>. Este fideicomiso busca abordar el problema de la baja inclusión financiera (solo el 13% accede a crédito) entre los pequeños productores y las mipymes, actores clave en la cadena de producción de alimentos. Sus objetivos son: proporcionar crédito para capital de trabajo e inversión productiva; priorizar la inclusión financiera de mujeres y jóvenes que participen en las cadenas de valor, incluyendo las vinculadas al programa «Hambre Cero»; vincular el crédito con la asistencia técnica y el acceso a mercados, fortaleciendo eslabones críticos de la cadena alimentaria.

<sup>23</sup> «Consulta pública. Proyecto resolución aprobación Reglamento Técnico Composición y Etiquetado Alimentos envasados libres de gluten», INAN, 30 de enero de 2024, acceso el 8 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4p7Zpv9>

<sup>24</sup> Ley N.º 7504, Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional, acceso el 13 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49lTM88>

## Planes de inversión para fortalecer las cadenas productivas

Aunque no son iniciativas legislativas *per se*, los planes de inversión presentados en el Foro Mano de la Mano de la FAO podrían representar una estrategia gubernamental integral para atacar las causas estructurales de la inseguridad alimentaria desde la producción. El Paraguay presentó casos de inversión en<sup>25</sup>:

- **Acuicultura.** Con una inversión propuesta de USD 31,1 millones, busca construir centros de acopio, equipar a pequeños productores y mejorar la logística para fortalecer la cadena de valor piscícola y aumentar el consumo de pescado.
- **Inclusión financiera (programa JepytaSo).** Detalla la operación del fipromipymes, un fondo de impacto socioeconómico que busca alcanzar al menos USD 20 millones para financiar a actores de las cadenas de valor alimentarias.

## COMEDORES Y OLLAS POPULARES: PRESUPUESTO CONGELADO SIN GESTIÓN

Mientras «Hambre Cero en las Escuelas» se presentó como un proyecto emblemático, otros programas de asistencia alimenticia con mayor potencial por su universalidad quedaron rezagados, como es el caso del Programa de Asistencia a Comedores y Centros Comunitarios.

Según pudo observarse al indagar en el portal de contrataciones públicas en los años 2024 y 2025, el Ministerio de Desarrollo Social no realizó ninguna convocatoria para adquirir insumos alimenticios, a fin de abastecer a los comedores y centros comunitarios, incluidas las diversas articulaciones de ollas populares que funcionan en el departamento Central. Las únicas licitaciones para la adquisición de insumos alimenticios en 2024 y 2025 fueron en el marco del programa «Hambre Cero».

Las denuncias por falta de insumos en los comedores y ollas populares fueron persistentes durante todo el 2025<sup>26</sup>. En marzo de este año, la Articulación de Ollas y Comedores Populares realizó una asamblea que aglutinó a líderes y lideresas de los bañados de Asunción, Central, Caaguazú, Concepción, San Pedro y otras localidades del país, actividad en la que las organizaciones territoriales denunciaron la falta de asistencia del Estado, la ausencia

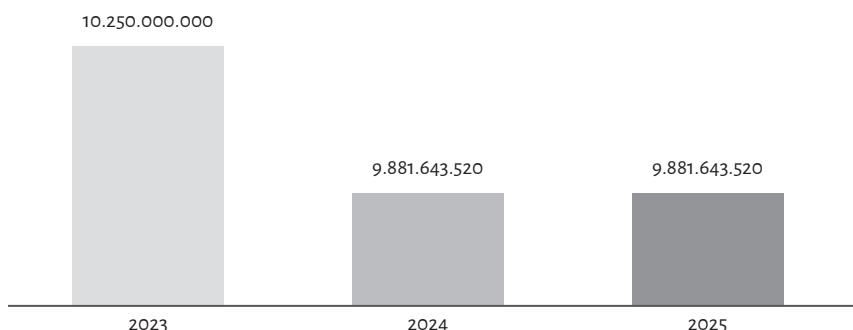
25 «Propuesta de inversión y oportunidades en Paraguay», FAO, acceso el 8 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4p87jvo>

26 «Estos son los reclamos de las ollas y comedores populares», ABC Color, 15 de marzo de 2025, acceso el 18 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4pcr7Hf>

de insumos alimenticios y la gestión deficiente de Tadeo Rojas al frente del Ministerio de Desarrollo Social.

En este punto es importante destacar dos cuestiones: por un lado, la reducción y el estancamiento del presupuesto asignado al programa de asistencia a comedores y centros comunitarios y, por el otro, la falta de ejecución de los fondos asignados al programa. En el gráfico 1 puede observarse la línea presupuestaria asignada al programa entre los años 2023 y 2025.

**GRÁFICO 1. PRESUPUESTO ASIGNADO AL PROGRAMA DE ASISTENCIA  
A COMEDORES Y CENTROS COMUNITARIOS 2023-2025**



Fuente: Elaboración propia con base en el PGN 2023, 2024 y 2025. Ministerio de Economía y Finanzas de la República del Paraguay.

La falta de ejecución y de insumos, así como la ausencia de transparencia en la gestión de Rojas al frente del Ministerio han sido los reclamos permanentes por parte de referentes territoriales de las organizaciones que integran la articulación en Central<sup>27</sup>. Tanto en el presupuesto de 2024 como en el de 2025, la asignación presupuestaria para el Programa de Asistencia a Comedores y Centros Comunitarios fue de Gs. 9.881.643.520 que, según lo observado en el portal de contrataciones, no ha sido ejecutada.

Esta situación puede corroborarse en el informe de ejecución de la Administración Central elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, que señala una ejecución del 54,6% hasta agosto de 2025, de los cuales 84% (aproximadamente unos Gs. 36 billones) corresponderían a cinco instituciones: el Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación y Ciencias,

<sup>27</sup> «Articulación “Ollas Populares” denuncia falta de insumos y cuestionan situación social y económica», *Megacadena diario digital*, 19 de septiembre de 2025, acceso el 18 de octubre de 2025, <https://bit.ly/47UsVNU>

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y el Ministerio de Desarrollo Social<sup>28</sup>.

En lo que respecta al MDS, a agosto de 2025, había ejecutado alrededor de Gs. 2,7 billones, de los cuales Gs. 1,8 billones corresponden a la Pensión Universal a Adultos Mayores, Gs. 412.000 millones al programa de alimentación escolar en Asunción, Central y Pdte. Hayes, dentro del programa «Hambre Cero», y Gs. 366.000 millones fueron destinados a transferencias monetarias correspondientes al programa Tekoporã Mbarete<sup>29</sup>. Queda pre-guntarse a qué ha destinado estos recursos la institución gestionada por Tadeo Rojas: unos nueve mil millones de guaraníes asignados al programa de asistencia a comedores y ollas populares que no han sido ejecutados ni este año ni el anterior<sup>30</sup>.

## CONCLUSIONES

El derecho a una alimentación y nutrición adecuadas atraviesa hoy un momento decisivo en Paraguay. Más allá de los indicadores de disponibilidad de alimentos o de los volúmenes de producción agrícola, este derecho se expresa en la capacidad real de las personas de acceder diariamente a alimentos suficientes, culturalmente pertinentes y nutritivos. Su vigencia depende tanto de las condiciones materiales —ingresos, precios, infraestructura pública— como de decisiones políticas que definan qué se produce, para quién y bajo qué prioridades.

El modelo agroexportador paraguayo, lejos de fortalecer la economía nacional, profundiza una crisis estructural al erosionar sistemáticamente las capacidades productivas del país. Este sistema, subordinado a la lógica del agronegocio, ha desplazado la producción diversificada de alimentos, generando una alarmante dependencia de importaciones de bienes de consumo primario.

Las consecuencias de esta dinámica son tangibles y severas: una inflación persistentemente alta en la canasta alimentaria y una crisis sanitaria derivada de la mala nutrición, visible en el aumento de la obesidad y la desnutrición en amplios sectores de la población.

Este deterioro no solo sobrecarga la capacidad de respuesta del sistema público de salud, sino que también limita la calidad de vida y el potencial de

28 «Ejecución presupuestaria de la Administración Central alcanzó 89,2% en 2024», *Ministerio de Economía y Finanzas*, acceso el 18 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3JXnQwo>

29 «Ollas populares: “¿Dónde están los G. 11 mil millones?”, reclaman a cartera de Tadeo Rojas», *Última Hora*, 26 de septiembre de 2025, acceso el 18 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3LBvNrF>

30 «Denuncia en ollas populares: exigen transparencia por G. 11 mil millones retenidos por el Ministerio de Desarrollo Social», *Kontenidos PY*, 27 de septiembre de 2025, acceso el 18 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4nSvkyG>

desarrollo de las generaciones presentes y futuras. Frente a este escenario crítico, la inacción del Gobierno Nacional evidencia una falta de voluntad política para abordar de manera efectiva la problemática que compromete el presente y el futuro del país.

En 2025, las tensiones entre estos planos se han vuelto más visibles. Mientras las comunidades denuncian dificultades crecientes para sostener dietas sanas y diversas, los programas estatales enfrentan cuestionamientos por su cobertura, calidad y transparencia. Al mismo tiempo, las estadísticas nacionales revelan brechas profundas entre territorios urbanos y rurales, y entre hogares encabezados por mujeres y hombres, mostrando que el acceso a la alimentación es también un reflejo de desigualdades históricas.

## **RECOMENDACIONES**

Dado que los cambios registrados en este derecho son todos contrarios a su vigencia, se reiteran las recomendaciones hechas en años anteriores:

- Implementar de manera urgente la reforma agraria contemplada en la Constitución de la República del Paraguay, para asegurar que la tierra campesina e indígena 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 N.º 6945 de Apoyo a Come-dores y Centros Comunitarios.
- Asegurar transparencia en la gestión de los recursos públicos gestionados por las instituciones de la Administración Central, particularmente de las instituciones que manejan temas sensibles, como los programas de asistencia alimenticia.
- Implementar una política de freno efectivo de la deforestación 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, 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**

Investigadora en el Centro de Estudios Heñói, punto focal para Latinoamérica de Global Forest Coalition.

Contacto: [ineselisafranceschelli@gmail.com](mailto:ineselisafranceschelli@gmail.com)

**ALHELÍ GONZÁLEZ CÁCERES**

Economista. Magíster en Ciencias Sociales con Mención en Desarrollo Social e Investigación. Doctoranda en Economía, Instituto de Industria, Buenos Aires, Argentina. Investigadora en el Centro de Estudios Heñói.

Contacto: [caceresalhelio6@gmail.com](mailto:caceresalhelio6@gmail.com)

DERECHO A LA EDUCACIÓN

# MEC atrapado en una trama perversa



En noviembre del 2025, el MEC reforzó las normativas que prohíben la difusión y utilización de materiales con referencias a la «teoría y(o) ideología de género», exponiendo su captura por una trama perversa con potencialidad para desnaturalizarla como organización y modificar su misión institucional. Asimismo, el PND 2050 omite la incorporación de derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia, a pesar de estar reconocidos tanto por la Constitución como por el Código de la Niñez y la Adolescencia.

**Palabras claves:** MEC, PND 2050, enfoque de género, fundamentalismo cultural, educación inclusiva.

**Ramón Corvalán**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA, PARAGUAY (SERPAJ-PY)

En este artículo se examina la situación del derecho a la educación en Paraguay durante el periodo comprendido entre noviembre de 2024 y octubre de 2025, focalizando el análisis en dos dimensiones críticas. Por un lado, se estudia el impacto de la Resolución N.º 1803 del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), que amplía prohibiciones previas sobre el enfoque de género en materiales educativos y evidencia una captura institucional por intereses políticos y religiosos, con implicancias para la misión educativa estatal. Por otro lado, se analiza la ausencia de derechos básicos de la infancia y la adolescencia en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2050, lo que plantea inquietudes sobre el rumbo de la política pública educativa y la garantía de una educación con calidad de derecho humano. Se describen los principales desafíos manifestados en estos instrumentos, así como las repercusiones para la gestión educativa y la efectividad del ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y los tratados internacionales. El desarrollo abordará, además, casos relevantes y el seguimiento de situaciones reportadas en años anteriores, para ofrecer una visión integral sobre los avances, estancamientos y retrocesos en el cumplimiento del derecho a la educación durante el periodo analizado.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### GÉNERO: MÁS QUE UNA PALABRA SUPRIMIDA

El 7 de noviembre de 2025, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) emitió la Resolución N.º 1803 que «amplía» la Resolución N.º 29664 del 5 de octubre de 2017, para prohibir la difusión y utilización de materiales impresos o digitales que se refieran a la «teoría y(o) ideología de género». La resolución, además de declarar «en desuso los materiales educativos en formato impreso o digital expedidos con anterioridad a la vigencia de la Resolución N.º 29664 de fecha 5 de octubre de 2017», incluye un anexo que describe reemplazos de la «terminología en el ámbito educativo». En el cuadro 1 se pueden ver los reemplazos.

**CUADRO 1. TERMINOLOGÍA REEMPLAZADA EN EL ÁMBITO EDUCATIVO**

TÉRMINOS REEMPLAZADOS	REEMPLAZOS
Igualdad, igualdad de género, equidad, enfoque de género, perspectiva de género	Se reemplazan por el término constitucional: igualdad entre hombres y mujeres, o igualdad entre el hombre y la mujer.
Sexo	Se respeta lo establecido en la Constitución Nacional referente al hombre y la mujer.

Fuente: Elaboración propia con base en la Resolución N.º 1803/25 del MEC.

Asimismo, en el referido anexo se aclara que «se suprime la palabra género en todos los materiales educativos, cualquiera sea el formato». Sin embargo, en declaraciones a la prensa, el ministro Luis Ramírez puntualizó que el referido vocablo sigue formando parte del vocabulario de los materiales. Pero como en la Mesa Técnica un grupo de padres había planteado su temor ante lo que se denomina «ideología de género», la explicación fue:

¿Qué hicimos nosotros? Y para que todos puedan entender lo que van a encontrar en los libros—donde sí está la palabra género—, le pusimos el marco constitucional de explicación de la palabra, que dice: en Paraguay, la palabra género se refiere a la igualdad entre hombre y mujer o la presencia del hombre y la mujer. En el anexo ponemos el artículo de la Constitución Nacional que establece la interpretación de la palabra género como un glosario, para que se pueda entender. Eso es todo lo que hemos hecho<sup>1</sup>.

El ministro Ramírez también señaló que quisieron establecer «los límites de la interpretación y entendimiento»<sup>2</sup>.

Es pertinente recordar que esta decisión del MEC posee una historia reciente que se remonta precisamente al año 2017, cuando el entonces ministro de Educación, Enrique Riera Escudero, había firmado la Resolución N.º 29664 «por la cual se prohíbe la difusión y utilización de materiales impresos como digitales referentes a la teoría de género y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias». La resolución tenía un carácter definitivo; sin embargo, posterior a la 68.<sup>a</sup> sesión del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) en Ginebra, Suiza, la ministra de la Mujer, Ana María Baiardi, había asegurado que la normativa era «temporal» y que se evaluarían documentos y libros en una mesa establecida por el MEC y con la participación del Ministerio de la Mujer.

Antes de la firma de la resolución por parte del ministro Enrique Riera, se había difundido en las redes sociales una campaña sobre la base de imágenes de materiales didácticos, supuestamente utilizados por el Ministerio de Educación y Ciencias. Además, se incluían notas de voces anónimas que hacían referencia a que el Ministerio implementaría la enseñanza de la denominada «ideología de género» en la educación paraguaya<sup>3</sup>. La campaña replicaba, en su estética y contenido, la campaña que en Brasil se había desplegado durante la gestión de Dilma Rousseff con relación a las discusiones legislativas del Plan Nacional de Educación. La eliminación del

1 «Ministro afirma que no eliminó la palabra “género” de los libros educativos», ABC Color, 11 de noviembre de 2025, acceso el 18 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/43AjZft>

2 *Ibidem*.

3 Ramón Corvalán, «Un derecho en cuarentena», en *Derechos Humanos en Paraguay 2017*, 233-245 (Asunción, Codehupy, 2017).

término «género» también formaba parte de la mencionada campaña. Debe señalarse que una de las primeras leyes estatales planteadas contra el tema fue presentada por uno de los hijos de Bolsonaro en la Asamblea Estatal de Río de Janeiro<sup>4</sup>.

Posteriormente, en la edición de este informe correspondiente al año 2020, en el que el mismo cumplía 25 años de publicación continua, al abordar los obstáculos que dificultaron durante más de dos décadas la realización plena del derecho a la educación en Paraguay, se identificaron dos fuerzas: la politización y la injerencia religiosa. El grado extremo de politización de la educación constituía una marca instalada por el régimen del stronismo en la educación paraguaya; por su parte, la injerencia religiosa igualmente se constituía en un rasgo que, incluso, se encontraba ya en los tiempos coloniales.

En dicho contexto, el análisis señalaba la ausencia de perspectiva de derechos en el enfoque del MEC:

El balance de los 25 años revela, por su parte, que esta ausencia no es precisamente un rasgo novedoso sino un modo histórico de funcionamiento institucional. El hecho instala inquietudes e incertidumbres sobre las posibilidades efectivas de producir una transformación educativa que permita realizar a plenitud el núcleo básico del derecho a la educación que es la educación en derechos humanos<sup>5</sup>.

A partir de esta breve referencia histórica, es posible distinguir una serie de cuestiones relacionadas con la actual Resolución N.º 1803. Conforme a las declaraciones del ministro Luis Ramírez, la normativa constituye la respuesta del MEC al pedido de padres que conforman la Mesa Técnica de la institución. De acuerdo a referentes de la Organización de Trabajadores de la Educación (OTEP - Auténtica), el pastor evangélico Miguel Ortigoza, representante de Capitol Ministries (ONG extranjera que avanza en Latinoamérica una agenda contra los derechos de las mujeres y las personas LGTBI)<sup>6</sup>, lidera la mencionada instancia del MEC, integrada fundamentalmente por sectores autodenominados «provida» y «profamilia».

4 Sonia Correa e Isabela Kalil, *Políticas antigénero en América Latina. Resúmenes de los estudios de caso nacionales. Caso Brasil* (Río de Janeiro: Género & Política en América Latina. Observatorio de Sexualidad y Política, 2020), <https://bit.ly/4pBsBer>

5 Ramón Corvalán y Ana Portillo, «Educación en pandemia: se profundiza una crisis preeexistente», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020*, 219-233 (Asunción: Codehupy, 2020).

6 Juliana Quintana, «Los verdugos de la educación», *El Sur*, 8 de noviembre de 2013, acceso el 7 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4o3GLUa>; Owen Amos, «Estados Unidos: cómo funciona y quiénes forman el grupo de estudio de la Biblia de la Casa Blanca», *BBC News*, 8 de abril de 2018, acceso el 7 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/47SPpic>; Carlos Humberto Cantor, «"Capitol Ministries", la iglesia que justifica las acciones de Trump», *Uniminuto Radio*, 28 de septiembre de 2019, acceso el 7 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/43Crh2b>

Este hecho plantea un tema particularmente complejo y delicado en la gestión de políticas públicas, y puntualmente de política educativa: ¿a quién pertenece la legitimidad de proyectar un modelo de educación y de la práctica pedagógica? Y al interior de esta pregunta se sitúa la preocupación de que el Estado no acabe vaciándose de competencias y derive en lo que se denomina el «Estado de las familias», en el que los padres despliegan un especial régimen parentocrático sobre la educación, apoyado en la idea formulada por Tomás de Aquino acerca del derecho natural de los padres de educar a sus hijos, perspectiva que se acentúa en un clima de expansión del conservadurismo<sup>7</sup>.

Se debe reconocer que «la discontinuidad cultural entre familia y escuela es fuente de conflictos para el hijo-estudiante, al obligar a que este experimente constantes procesos de transición entre medios ecológicos con normas diferenciadas». Además, es clave destacar que «las demandas conservadoras son una contrarrevolución social»; y, en este marco, «los padres, sus intereses, visiones y derechos no agotan el contenido de la sociedad», si bien se «reconoce ampliamente que los padres tienen ciertos derechos sobre la educación de sus hijos aunque no pueden ser ilimitados y absolutos». «El Estado también tiene que proteger derechos del niño por encima de los padres y garantizar el acceso de los más jóvenes al pluralismo de opciones»<sup>8</sup>. Para el MEC, esto deriva en hacerse cargo del fomento, la promoción y el sostenimiento de la participación de los diversos actores de la comunidad educativa, teniendo claridad sobre el modo de participación y al servicio de qué proyecto de educación y de sociedad. Ceder a la presión política de un sector puede derivar en la muerte institucional<sup>9</sup> al resultar desplazada su misión institucional por un proyecto ajeno a los principios del derecho a la educación, eje fundamental de la política educativa del Estado.

Puntualmente, en cuanto al contenido de la Resolución N.º 1803, llama la atención la utilización de lo que el ministro Luis Ramírez caracteriza como uso del marco constitucional para explicar el sentido y la interpretación de términos. Pedagógicamente, puede considerarse a la Constitución Nacional como un texto con el cual confrontar los términos indicados en la resolución, pero no puede funcionar como el único marco explicativo. Si este es el sentido, se dificultaría cumplir con lo que establece el artículo 74 de la Constitución Nacional<sup>10</sup> acerca del derecho de aprender y de la libertad de enseñar:

7 J. Gimeno Sacristán, *Poderes inestables en educación* (Madrid: Ediciones Morata, 1999).

8 Sacristán, *Poderes inestables...*

9 Eugène Enriquez, «El trabajo de la muerte en las instituciones», en R. Kaez y otros, *La institución y las instituciones* (México: Paidós, 1989).

10 Constitución de la República del Paraguay, <https://bit.ly/3LA4Nsq>

Se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna.

Se garantiza igualmente la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico.

Se aclara que lo que se conoce como «cultura humanística» se distingue precisamente por un conjunto de disciplinas (las Ciencias Sociales forman parte de ese conjunto, por ejemplo), que aportan y siguen aportando recursos críticos para reflexionar acerca de los desafíos que enfrenta la condición humana. También la querella contra ellas posee una larga historia<sup>11</sup>. Por su parte, en cuanto al enfoque de género (o la perspectiva de género), se reconoce su aporte a las Ciencias Sociales en tanto herramienta analítica que permite analizar las relaciones sociales, culturales y de poder entre hombres y mujeres y personas con diversas identidades de género<sup>12</sup>.

Al respecto, en su informe al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, presentado el 5 de septiembre de 2025, con el título «Las mujeres, la paz y la seguridad», el secretario general destacó dicho aporte al señalar que «en la actualidad, las Naciones Unidas u otros mecanismos de investigación internacionales y nacionales investigan y documentan de forma exhaustiva los delitos basados en el género, dejando constancia así de los delitos que antes permanecían sumidos en el silencio».

Asimismo, señaló que «los datos de género actualizados y de calidad son un instrumento potente y necesario para fundamentar políticas, campañas de promoción y programas, así como para hacer un seguimiento de los progresos, las variables y las tendencias». También mencionó que «cada vez son más los agentes que emprenden análisis de género en situaciones de conflicto y crisis para fundamentar la formulación de políticas y la programación, también en relación con las iniciativas de consolidación de la paz, las transiciones y la acción humanitaria». Respecto al cambio climático, señaló que «cada vez son más los estudios que ilustran las maneras en que la crisis climática amplifica las desigualdades y los riesgos existentes relacionados con el género y constituye un peligro singular para los medios de subsistencia y la seguridad de las mujeres y las niñas». Por estas razones, el secretario general recomendó, entre otras cuestiones, «institucionalizar el análisis de género en la respuesta humanitaria y ante las crisis, la consolidación de la

<sup>11</sup> Carlos Peña, *Humanidades. Lo visible y lo invisible* (Madrid: Editorial Taurus, 2025).

<sup>12</sup> En este sentido, la expresión «ideología de género» precisa, en particular para el sector docente, ser historizada. La misma surgió en un contexto de disputa política en el que el papel del Vaticano fue clave, pero luego se unieron otros sectores conservadores, tales como el fundamentalismo islámico y todo el espectro político de lo que hoy se denomina «ultraderecha». Precisamente, la comprensión de este proceso y sus derivaciones en Latinoamérica puede ser abordada críticamente mediante las herramientas analíticas de las Ciencias Sociales que conforman la cultura humanística.

paz y la reconstrucción y recuperación tras los conflictos en todo el sistema de las Naciones Unidas»<sup>13</sup>.

Se plantea, de esta forma, el modo en que la Resolución N.º 1803 contiene un preocupante potencial de afectar contenidos nucleares del derecho a la educación, del derecho de aprender y de la libertad de enseñar. Esto es lo que se juega con la supresión del término «género»: la propia misión y responsabilidad institucional del MEC que derive en la supresión de los términos «educación» y «ciencia» de su denominación, al introducir como rasgo clave de su gestión, criterios alejados de una cultura democrática y de principios de derechos humanos.

## **DERECHO A LA EDUCACIÓN, PLAN 2050 Y UNA AUSENCIA LLAMATIVA**

El Plan Nacional de Desarrollo 2050 es un instrumento de planificación estratégica a largo plazo para el país. Elaborado en un proceso gestionado por el Ministerio de Economía y Finanzas, fue presentado el 29 de octubre de 2025.

**PILARES.** El plan consta de cuatro pilares fundamentales<sup>14</sup>:

- Personas.** Aborda aspectos esenciales como la salud, la educación, el empleo y la protección social.
- Infraestructura, innovación y competitividad.** El énfasis está en la infraestructura física y digital, el desarrollo de conocimiento y la atracción de inversiones que fortalezcan la competitividad nacional.
- Ambiente y energía.** Promueve la sostenibilidad, la conservación de los recursos naturales y la seguridad energética.
- Fortalecimiento de instituciones.** Su meta es lograr instituciones sólidas y transparentes, capaces de proyectar al Paraguay en el escenario internacional con una gestión pública eficiente y confiable.

**DESAFÍOS DE LA PRIMERA ETAPA.** La primera etapa de elaboración permitió identificar una serie de desafíos y, en el caso de la educación, se destacaron tres: malla curricular (calidad, conexión con el mercado laboral), acceso e infraestructura y formación de docentes.

<sup>13</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*, S/2025/556, <https://bit.ly/3X521hy>

<sup>14</sup> Pueden consultarse los detalles del PND en cuanto a su metodología, proceso de elaboración y acceso al documento final en <https://www.paraguay2050.gov.py/>

**POSTERIOR FORMULACIÓN DEL TEMA EDUCATIVO.** Luego, Educación es ubicada en el Pilar 1 (Personas y sociedad), con la siguiente formulación: «Asegurar educación de calidad en todos los niveles, inclusión y mejora continua del sistema educativo». En la sección Perspectivas estratégicas en capital humano, salud, energía e institucionalidad, se reconoce que «la educación es la base de cualquier estrategia de capital humano». Ya en la sección Visión Paraguay 2050, el tema Educación es formulado de esta forma: «Garantizar la educación de calidad, inclusiva, equitativa e integral con un enfoque de habilidades para la vida y la promoción de los derechos culturales». Al transformarse el tema Educación en objetivo estratégico al interior del Pilar 1, el enunciado anterior se desagrega en los siguientes objetivos específicos:

- a. Garantizar a la población una educación integral de calidad, inclusiva y equitativa, desde el acceso hasta el egreso del sistema educativo.
- b. Promover el acceso a servicios de estimulación temprana y educación inicial de calidad.
- c. Impulsar la formación continua, técnica y profesional de calidad, aliñeadas a tendencias y desafíos actuales y(o) territoriales.
- d. Transformar la educación superior para alinear a las necesidades de desarrollo del país.
- e. Impulsar la protección y promoción de sus culturas, las artes y las expresiones lingüísticas, y la valoración del patrimonio cultural nacional.

**CURRÍCULO Y APRENDIZAJES PARA LA VIDA.** En el apartado Acciones estratégicas, en relación al currículo y aprendizajes para la vida, se mencionan: fortalecer el currículo nacional en todos los niveles educativos, promoviendo habilidades para la vida, competencias transversales en comprensión lectora, pensamiento lógico, STEAM<sup>15</sup>, emprendimiento, creatividad, idiomas, educación artística, cultural, deportiva, seguridad vial, y ciudadanía responsable, aliñeadas a las demandas territoriales y nacionales. También se plantea implementar modelos pedagógicos innovadores a nivel nacional que amplíen el tiempo (jornada extendida) y la diversidad de aprendizajes, incluyendo tecnología, artes, deportes y lenguas extranjeras.

**ANÁLISIS CRÍTICO.** En las formulaciones sobre educación en el PND 2050 se destacan algunas cuestiones que se vinculan con el campo del derecho a la educación, instalando tensiones que precisan abordarse.

<sup>15</sup> Plataforma de distribución legal de videojuegos que proporciona al usuario la instalación y la actualización automática de juegos y características de comunidad, como grupos y listas de amigos, guardado en la nube, voz en el juego y funcionalidad de chat.

- **Mercado laboral.** En la insistencia en la vinculación de la educación con lo que se denomina «el mercado laboral», no solo puede remarcarse que lo social no se agota en el mercado laboral, sino que, además, se precisa discutir acerca de los cambios que experimenta el paradigma moderno para entender el mundo del trabajo. Por ejemplo, al respecto dice Carlos Cullen:

no podemos seguir diciendo que educar para el trabajo es educar para dominar la naturaleza, sacarle su riqueza, usarla ‘racionalmente’, para satisfacer necesidades [...] El trabajo ha adquirido, hoy, una dimensión ecológica, suma de biología y economía, donde hombre y naturaleza no se enfrentan, sino que están involucrados, tramados, mutuamente construidos y limitados<sup>16</sup>.

Esto instala la pregunta acerca de qué trabajo, qué mercado laboral ingresan a la escuela, cuestión que se abre a una dimensión ético-política del derecho a la educación.

- **Ausencia llamativa: derechos políticos y sociales de la infancia.** Solo se hace mención a «la promoción de los derechos culturales»; pero, según los principios de la Doctrina de la Protección Integral y de la Convención sobre los Derechos del Niño, la noción de las niñezes como sujetos de derechos no se reduce solo a derechos culturales. La participación y la autonomía progresiva también son incluidas y estos principios son de obligatorio cumplimiento. Justamente, la participación constituye una estrategia para el ejercicio de la ciudadanía de la infancia. El derecho del niño a asociarse y el derecho del niño a opinar y a que su opinión sea tomada en cuenta son ejemplos del principio de participación que se incluyen en la Convención sobre los Derechos del Niño. Además, en la Constitución Nacional se reconoce el principio del interés superior del niño, aclarándose que en caso de conflicto de intereses prevalece el de las niñezes. Y, conforme a este principio, se debe atender primero los derechos de las niñezes<sup>17</sup>. Por lo tanto, una educación con calidad de derecho humano es aquella que promueve todos los derechos de la infancia y la adolescencia, no solo los derechos culturales. Esto es clave porque en el Pilar 4 del PND 2050, en el objetivo estratégico 4.2, se plantea: «Potenciar la participación ciudadana activa y corresponsable en asuntos de interés público», y «Asegurar la promoción, protección y cumplimiento de los derechos humanos». La potenciación de la participación ciudadana y la experiencia de vivir en un clima de promoción, protección y cumplimiento de los derechos humanos deben ser tareas estratégicas de la educación desde sus niveles iniciales.

<sup>16</sup> Carlos A. Cullen, *Critica de las razones de educar. Temas de filosofía de la educación* (Buenos Aires: Paidós, 2005).

<sup>17</sup> Lourdes Barboza y Teresa Martínez, *El nuevo paradigma de los Derechos del Niño. Guía para la implementación de las leyes de la niñez y la adolescencia en el Paraguay* (Asunción: Centro de Estudios de la Niñez y la Juventud - CENIJU/ Plan Internacional, 2005).

## CONCLUSIONES

El análisis de los dos temas relacionados con la situación del derecho a la educación en Paraguay muestra que el mismo aún no solo no encuentra su lugar en el MEC y en el diseño de planes, sino que resulta suprimido ante el avance de un discurso que promueve, como mínimo, un fundamentalismo cultural en cuyos rasgos «la ‘buena nueva’ del evangelio cristiano ha quedado entrelazada de manera inextricable con un compromiso firme con la autoridad patriarcal, la diferencia de géneros y el nacionalismo cristiano, todos los cuales están entrelazados con la identidad racial blanca»<sup>18</sup>. La difusión de esta cultura desborda a las iglesias evangélicas. «De hecho, es posible participar en esta cultura religiosa sin acudir a la iglesia»<sup>19</sup>.

Esta situación ubica al MEC como una institución, con relación al año 2017, que ha profundizado su sujeción a la doble injerencia ejercida por la política partidaria y a la religiosa, en la actualidad, estrechamente entrelazadas, factor que potencia su capacidad de articular una trama perversa<sup>20</sup> al interior del MEC y con ello afectar de manera amplia al derecho a la educación, en tanto la calificación de perverso es un modo de advertir que la relación ha llegado a un nivel que desnaturaliza la organización y su misión en el contexto<sup>21</sup>.

Por su parte, las formulaciones planteadas en el PND 2050 también se destacan por la no asunción plena del sentido del derecho a la educación, que no es derecho a cualquier educación, sino derecho a una educación con calidad de derecho humano. En términos curriculares, dicha educación se define por una trama entre educación en derecho humano, educación democrática y educación ciudadana.

<sup>18</sup> Kristin Kobes Du Mez, *Jesús y John Wayne. Cómo los evangélicos blancos corrompieron una fe y fracturaron una nación* (Madrid: Capitán Swing, 2022).

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Una trama perversa alude a relaciones y procesos que son injustos pero que logran sostenerse en las organizaciones sobre la base del poder y la impunidad de los grupos dominantes. Se define, además, por redes o relaciones basadas en intereses que discriminan y excluyen, que impiden los lazos de colaboración o solidaridad, configurándose, así como un componente de un orden destructivo que afecta la misión de la organización, el clima y calidad de vida de sus integrantes y la responsabilidad social frente a las necesidades del contexto. Jorge Etkin, *Brechas éticas en las organizaciones. Sistemas virtuosos y tramas perversas* (Buenos Aires: Cengage Learning, 2012).

<sup>21</sup> Etkin, *Brechas éticas...*

## RECOMENDACIONES

La continuidad de los problemas, identificados en el informe del 2017 y ampliados en el informe del 2020, plantea la necesidad de insistir en anteriores recomendaciones, tales como:

- Anular la Resolución N.º 29664 del 5 de octubre de 2017 y la Resolución N.º 1803 que la amplía.
- Insistir en la necesidad de implementar el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, de conformidad con las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Conforme a la Carta Orgánica del MEC, dicha implementación le corresponde al Viceministerio de Culto, que precisará de las condiciones institucionales y presupuestarias para el mismo.
- Mejorar ostensiblemente la gestión del MEC, a fin de garantizar el núcleo esencial del derecho a la educación.
- Elaborar e implementar una Política Nacional de Educación Integral de la Sexualidad científica, laica con perspectiva de género y de derechos humanos, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, que incluya la formación docente de todos los niveles.
- Impulsar políticas fiscales progresivas con el horizonte puesto en el financiamiento suficiente para garantizar los derechos sociales, particularmente el derecho a la educación.

### RAMÓN CORVALÁN

Integra el equipo de coordinación, así como el de educación del Servicio Paz y Justicia, Paraguay (SERPAJ-PY). Responsable del capítulo sobre derecho a la educación en el informe *Derechos Humanos en Paraguay* de la Codehupy.

Contacto: [avetrueno@yahoo.es](mailto:avetrueno@yahoo.es)



DERECHO A LA VIVIENDA  
Y DERECHO A LA CIUDAD

# Brechas, desigualdades y desafíos persistentes



En 2025, el derecho a la vivienda y a la ciudad sigue siendo una deuda estructural en Paraguay. A pesar de los avances normativos, las brechas habitacionales y territoriales se profundizan, especialmente en sectores vulnerables. Entre los principales desafíos se encuentran la implementación de la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (PNUVH), la baja ejecución presupuestaria, la desigualdad urbano-rural y la necesidad de fortalecer la planificación territorial con enfoque de derechos.

**Palabras claves:** *vivienda, ciudad, desigualdad territorial, hábitat, planificación pública.*

**Raquel Bertrán Sisa**

HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD PARAGUAY

**Claudia Neumann Vallejo**

TECHO PARAGUAY

En este artículo<sup>1</sup> se presentará un panorama general sobre el derecho a la vivienda y a la ciudad en Paraguay, con énfasis en el déficit habitacional y las brechas de acceso que afectan a los sectores más vulnerables. Primeramente, se examinará el alcance de la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (PNUVH), sus objetivos estratégicos y los principales avances y limitaciones en su implementación. Seguidamente, se analizarán la gobernanza, la articulación interinstitucional y la planificación territorial, así como la distribución de recursos públicos destinados al sector. En base a estos análisis, se expondrán los desafíos pendientes y las recomendaciones clave para avanzar hacia un modelo urbano inclusivo y sostenible.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### PANORAMA DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA CIUDAD

Una vivienda adecuada va más allá de cuatro paredes y un techo. Según ONU-Hábitat, una vivienda digna debe garantizar siete elementos esenciales: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios básicos, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural<sup>2</sup>. En Paraguay, el artículo 100 de la Constitución Nacional consagra este derecho y establece que el Estado debe crear las condiciones para hacerlo efectivo, promoviendo planes de vivienda de interés social destinados a familias de escasos recursos<sup>3</sup>.

A pesar de los avances normativos, como la aprobación de la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (PNUVH)<sup>4</sup> en 2024, la brecha entre los compromisos formales y su aplicación efectiva sigue siendo amplia. Uno de los principales obstáculos es la falta de información homogénea y actualizada, lo que dificulta entender la magnitud real del problema y diseñar políticas sostenidas. Las fuentes disponibles no siempre son comparables entre sí, generando vacíos en el seguimiento y la evaluación de las políticas habitacionales.

Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2023), elaboradas a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2022, alrededor del 56,5% de los hogares paraguayos presenta algún tipo de déficit habitacional. De ellos, el 53,3% corresponde a déficit cualitativo (viviendas con materiales

<sup>1</sup> Las autoras agradecen la colaboración de Carlos Cáceres, de Hábitat para la Humanidad Paraguay, en la elaboración del artículo.

<sup>2</sup> ONU-Hábitat, *Elementos de una vivienda adecuada* (Nairobi: ONU-Hábitat, 2019).

<sup>3</sup> Constitución de la República, artículo 100.

<sup>4</sup> Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), *Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (PNUVH)* (Asunción: MUVH, 2024), <https://bit.ly/409mMnn>

precarios, hacinamiento o falta de servicios básicos) y el 3,2% a déficit cuantitativo (hogares que requieren nuevas unidades habitacionales).<sup>5</sup>

Las disparidades regionales son marcadas. Entre 2019 y 2022, el déficit habitacional en Asunción y el departamento Central se redujo de 45,9% a 38,4% de los hogares, mientras que en el resto del país aumentó levemente hasta 66,9% en 2022.<sup>6</sup> Es así como, si bien el área metropolitana muestra cierta mejora en las condiciones habitacionales, las zonas rurales y los departamentos periféricos siguen registrando niveles más altos de déficit.

Entre 2012 y 2022 se construyeron cerca de 447.000 viviendas, lo que equivale a un promedio anual de unas 45.000 unidades. La mayor parte fue desarrollada por el sector informal, reflejando la forma en que miles de familias producen su hábitat sin acompañamiento técnico ni financiero del Estado. Si se compara esa cifra con la formación de hogares en el mismo periodo (en torno a 51.000 por año), se confirma una brecha estructural entre la demanda y la capacidad real de producción habitacional.<sup>7</sup>

De acuerdo con estimaciones recientes, Paraguay debería construir entre 50.000 y 60.000 viviendas anuales para responder al crecimiento demográfico y reducir el déficit acumulado. Además, se estima necesario mejorar alrededor de un millón de viviendas existentes, de las cuales el 70% requiere intervenciones locativas y el 30% mejoras en infraestructura y servicios básicos.<sup>8</sup>

Pese a estos esfuerzos, las brechas de acceso al hábitat siguen profundizándose. Los programas habitacionales continúan centrados en la construcción de nuevas unidades, con escasa articulación con las políticas de suelo y planificación urbana. En el Área Metropolitana de Asunción se registra un incremento del 62,4% en el número de asentamientos informales desde 2015, alcanzando 556 comunidades y más de 245.000 hogares que viven en condiciones de precariedad habitacional.<sup>9</sup> Esta expansión refleja una urbanización sin planificación y un acceso cada vez más limitado al suelo regulado y a los servicios urbanos básicos.

Las desigualdades también se expresan en lo social y económico. En un país donde más del 50% de los hogares percibe entre uno y dos salarios mínimos y solo el 7% supera los seis, la vivienda formal sigue fuera del

<sup>5</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Cadena de Valor de la Vivienda en Paraguay* (Asunción: BID, 2023), p. 43.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>9</sup> Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN), *Diagnóstico de la situación de la prestación de los servicios de agua, saneamiento e higiene en los asentamientos informales del Área Metropolitana de Asunción (AMA)* (Asunción: DAPSAN/BID/AECID, julio de 2023).

alcance de la mayoría.<sup>10</sup> Las mujeres jefas de hogar, que representan cerca del 34% de los hogares en situación de déficit habitacional, enfrentan mayores dificultades para acceder a crédito o subsidios, y presentan niveles de ingreso promedio más bajos, especialmente dentro del déficit cualitativo.<sup>11</sup> A ello se suma que la informalidad laboral —que alcanza al 62,5% de la población ocupada no agropecuaria— limita el acceso a programas que exigen ingresos comprobables o titularidad formal del terreno.<sup>12</sup>

Frente a estas limitaciones, gran parte del hábitat popular paraguayo se produce de manera autogestionada y progresiva. Las comunidades levantan sus viviendas con recursos propios y redes solidarias, en un proceso que refleja tanto la capacidad organizativa de la población como la ausencia estructural de políticas públicas sostenidas. Este fenómeno representa una respuesta concreta ante la falta de alternativas asequibles.<sup>13</sup>

El 2025 muestra un país con avances normativos, pero sin transformaciones estructurales. La desigualdad urbano-rural, la concentración territorial de la inversión pública y la falta de coordinación institucional consolidan un modelo que sigue excluyendo a amplios sectores de la población del acceso a un hábitat digno, seguro y sostenible.

## ALCANCE, AVANCES Y LIMITACIONES DE LA PNUVH

La Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (PNUVH)<sup>14</sup> —con un estancamiento en los avances durante este periodo, lo que demanda atención inmediata y coordinada— establece un marco integral que articula vivienda, urbanismo y hábitat desde los enfoques de derechos humanos, sostenibilidad y territorialidad. Su objetivo es orientar la planificación, los programas y la inversión pública para garantizar que todas las personas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, puedan acceder a las oportunidades que ofrece la ciudad. La política se encuentra estructurada en tres ejes principales: gobernanza e institucionalidad; planificación y diseño; y económico-financiero, cada uno con objetivos estratégicos y línea de acción para su implementación a nivel local y nacional.

Desde una mirada macro se observan relativos avances, como el acompañamiento de la cooperación técnica ONU-Hábitat. La consolidación de la PNUVH como instrumento para garantizar el derecho a la vivienda,

<sup>10</sup> BID, *Cadena de Valor...*, p. 37.

<sup>11</sup> BID, *Cadena de Valor...*, p. 45.

<sup>12</sup> «La ocupación informal fue de 62,5% en el año 2024», INE, 6 de junio de 2025, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3WTDqvU>

<sup>13</sup> BID, *Cadena de Valor...*, p. 142. ONU-Hábitat, *Elementos de una vivienda adecuada...*

<sup>14</sup> MUVH, *Política Nacional de Urbanismo...*

acceso a la ciudad y el hábitat. La continuidad de programas como FONAVIS y la implementación de modelo piloto como AMA/BID. La mejora del programa Che Róga Porá 2.0 con mayor cobertura territorial y soluciones habitacionales más flexibles, la incorporación de nuevas modalidades como la construcción en pozo, el uso de plataformas digitales para normativas en línea, simuladores y listado de proyectos. El uso de fondo de garantía (FOGAVI) y préstamos internacionales y el diseño de un Sistema Integral de Información del Sector de Vivienda (SÍSV).

No obstante, persisten limitaciones que afectan la eficacia de la política:

- Desajustes entre el organigrama institucional y los objetivos estratégicos.
- Capacidad técnica y operativa limitada.
- Escasa articulación interinstitucional.
- Presupuesto restringido y alta dependencia de financiamiento externo, lo que limita la cobertura y el escalamiento de programas.
- Recursos insuficientes para la planificación territorial, lo que impide una priorización geográfica basada en diagnósticos regionales.
- Falta de intervenciones adaptadas a contextos locales con criterios de riesgos, acceso a servicios públicos y calidad constructiva.
- Débil capacitación municipal para fortalecer la gobernanza territorial.
- Escasa integración de actores públicos, privados y comunitarios y limitada participación ciudadana y de cooperativas como pilares de sostenibilidad.

## PROGRAMA CHE RÓGA PORÁ

El programa Che Róga Porá<sup>15</sup> es uno de los programas emblemáticos del Estado para enfrentar el déficit habitacional, al ofrecer condiciones financieras favorables. Sin embargo, su efectividad se ve limitada por los requisitos vinculados a la formalidad de los ingresos<sup>16</sup>, en un país con altos niveles de informalidad<sup>17</sup> en la población económicamente activa.

<sup>15</sup> [www.cherogapora.gov.py](http://www.cherogapora.gov.py)

<sup>16</sup> <https://www.cherogapora.gov.py/simulador>

<sup>17</sup> «Así en el año 2024, aproximadamente 8 de cada 10 personas ocupadas no agropecuarias son informales. Sin embargo, en áreas urbanas de cada 10 ocupados no agropecuarios, 6 son informales». De «La ocupación informal fue de 62,5% en el año 2024», INE, 6 de junio de 2025, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3WTDqvU>

Esta brecha provoca una baja ejecución de desembolsos frente a la elevada demanda, lo que exige ajustes que lo adapten mejor a la realidad social y económica.

Además, para garantizar su sostenibilidad y ampliar su alcance, resulta clave negociar con el sector financiero mecanismos que equilibren las tasas pasivas de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y las tasas activas aplicadas al cliente final, logrando así un esquema de equilibrio entre el objetivo social del programa con la lógica de rentabilidad y sostenibilidad de las entidades bancarias.

## **URGENCIA EN FORTALECER LA GOBERNANZA Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

La PNUVH establece mecanismos consultivos como el Comité Nacional del Hábitat (CNH), que promueve la corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad civil, la academia y el sector privado. Sin embargo, la ausencia de acuerdos formales y marcos de coordinación institucional sólidos, tanto a nivel multiactor como multinivel, ha limitado su operatividad. Como resultado, muchas de las articulaciones se desarrollan a iniciativas de proyectos puntuales sin integrarse a una estructura permanente, lo que debilita la implementación de la política y reduce su impacto.

Esta debilidad se refleja en los resultados. De acuerdo con el informe del Primer Semestre del 2025 del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH)<sup>18</sup>, persiste un déficit habitacional estructural, que afecta principalmente a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, y a sectores de ingresos medios vulnerables. Estos grupos continúan sin acceso a mecanismos diferenciados que les permitan construir viviendas nuevas o mejorar la existente, lo que evidencia una brecha entre la política y su implementación efectiva.

Además, la escasa articulación con los gobiernos locales representa un desafío crítico. A pesar de contar con recursos asignados, lineamientos técnicos y procesos de selección de participantes definidos, se observa una ejecución nula del programa en varios territorios. Esto pone en evidencia la necesidad urgente de fortalecer las capacidades locales y establecer mecanismos de gobernanza territorial que aseguren una implementación efectiva, sostenida y adaptada a las realidades locales.

---

<sup>18</sup> Informe del Primer Semestre del 2025 del MUVH, <https://bit.ly/47zt36C>

## EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, COMPARATIVO ENTRE AÑOS Y POR PROGRAMAS

La optimización y aplicación de los recursos financieros de la institución, así como de los programas y(o) proyecto estratégico, es crucial cuando los recursos son limitados propiciando, al mismo tiempo, alternativas para la creación de un fondo específico para la implementación de la PNUVH.

El Informe Semestral de Ejecución Presupuestaria del MUVH (2025) señala que, al primer semestre, la ejecución total alcanzó apenas el 41%, frente al 55% registrado en el mismo periodo de 2024 (tabla 1). Las metas también se redujeron: los subsidios habitacionales pasaron de 7.818 a 4.680, y las viviendas nuevas de 15.774 a 11.094. Por otro lado, más de 100 obras se encuentran paralizadas, rescindidas y anuladas, lo que evidencia un desafío en los sistemas de monitoreo técnico, a fin de prevenir y resolver los inconvenientes contractuales y administrativos.<sup>19</sup>

**TABLA 1. COMPARATIVO INFORMES SEMESTRALES 2024-2025**

ACTIVIDAD/ PROYECTO/ CLASE DE PRESUPUESTO	2024			2025		
	PRESUPUESTO	EJECUTADO	% EJECUCIÓN	PRESUPUESTO	EJECUTADO	% EJECUCIÓN
<b>Programa Central</b>	<b>84.851.351.303</b>	<b>29.542.829.776</b>	<b>35%</b>	<b>103.154.477.537</b>	<b>30.848.877.295</b>	<b>30%</b>
1. Gestión administrativa	84.235.033.103	29.318.965.300	35%	100.581.157.856	30.617.164.599	30%
2. Capacitación a municipios	14.000.000	-		235.338.081	-	0%
3. Revitalización Parque Caballero	602.318.200	223.864.476	37%	837.981.600	231.712.696	28%
4. Mejoramiento en entornos urbanos				1.500.000.000	-	0%
<b>Programa Sustantivo</b>	<b>753.308.163.365</b>	<b>432.274.987.783</b>	<b>57%</b>	<b>675.297.114.263</b>	<b>290.974.658.777</b>	<b>43%</b>
1. Construcción de viviendas económicas	15.345.814.499	5.290.660.831	34%	25.457.050.011	9.135.452.022	36%

<sup>19</sup> Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), *Informe Semestral de Ejecución Presupuestaria 2025* (Asunción: MUVH, 2025).

2. Préstamos para viviendas otorgados	12.800.000.000		0%	4.147.294.212	-	0%
3. Construcción de viviendas en asentamientos indígenas	2.214.951.513	565.028.261	26%	-	-	
4. Subsidio habitacional	590.522.580.071	387.133.375.465	66%	549.508.407.239	254.654.073.262	46%
5. Construcción de viviendas sociales en municipios	6.913.012.349	1.395.302.275	20%	3.714.431.627	2.371.037.414	64%
6. Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de Chacarita Alta	17.907.500.000	8.503.664.073	47%	32.883.695.730	15.840.424.045	48%
7. Mejoramiento y Ampliación de Viviendas del AMA	10.838.024.154	7.130.555.053	66%	5.570.254.269	1.999.309.965	36%
8. Construcción de 600 SH en el Barrio San Blas – Mariano Roque Alonso	30.084.973.199	1.652.230.347	5%	1.896.016.666	805.194.445	42%
9. Construcción de 1.000 SH para pueblos originarios	63.681.307.580	17.604.171.478	28%	10.235.608.707	5.226.609.630	51%
10 Mi Vivienda	3.000.000.000	3.000.000.000	100%	-	-	
11. Construcción de 660 SH pueblos originarios				41.884.355.802	942.557.994	2%

Fuente: Elaboración propia, según Informes Semestrales 2024-2025 del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat.

## PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

La planificación territorial y la distribución de los recursos públicos son dimensiones centrales para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la ciudad. Sin embargo, los avances en estos campos siguen siendo limitados.

El programa de «Capacitación a Municipios», clave para fortalecer la gestión local, volvió a mostrar ejecución nula, mientras que la construcción directa de viviendas absorbió más del 80% del presupuesto institucional<sup>20</sup>. Los municipios, por su parte, permanecen con capacidades técnicas y presupuestarias limitadas. De los 261 municipios del país, menos del 30% cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) actualizado<sup>21</sup>. Sin instrumentos de gestión del suelo ni catastros integrados, la planificación urbana se vuelve más reactiva que preventiva, y las ciudades crecen sin dirección común.

La distribución del gasto público también revela una fuerte concentración geográfica. Los departamentos Central, Itapúa y Presidente Hayes reúnen la mayor parte de las soluciones habitacionales, mientras que Ñeembucú, Paraguarí y Amambay continúan con ejecución mínima o nula<sup>22</sup>.

Otro rasgo estructural es la dependencia del financiamiento internacional. Los programas más importantes del sector siguen sostenidos por el BID, ONU-Hábitat, Taiwán y la AFD. Estos aportes fueron claves para impulsar proyectos emblemáticos como Chacarita Alta, Parque Caballero o Che Róga Porá 2.0, pero su continuidad depende de agendas externas y plazos de cooperación. La falta de un fondo nacional estable y multianual deja a la política habitacional sin autonomía financiera ni capacidad de planificación de largo plazo<sup>23</sup>.

## CONCLUSIONES

El Paraguay necesita transitar de una política de vivienda a una política de hábitat. Eso implica no solo construir viviendas, sino planificar ciudades y territorios, fortalecer las capacidades municipales y orientar la inversión pública con criterios de sostenibilidad, equidad y participación.

Hoy, la respuesta estatal sigue centrada en la construcción de nuevas unidades, con escasa articulación con las políticas de suelo, planificación y gestión

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> MUVH, *Política Nacional de Urbanismo...*

<sup>22</sup> BID, *Cadena de Valor...*

<sup>23</sup> MUVH, *Informe Semestral de Ejecución...*

territorial. A pesar de avances importantes, como la mejora del programa Che Róga Porã 2.0 y el desarrollo de herramientas digitales y sistemas de información que fortalecen la capacidad del Estado para planificar y ejecutar acciones. Se destacan la baja articulación interinstitucional, la escasa participación ciudadana, la debilidad en la gobernanza territorial y la alta dependencia de financiamiento externo.

Resulta urgente establecer mecanismos diferenciados de atención para los sectores más vulnerables, avanzar hacia una planificación territorial con enfoque regional y consolidar fuentes alternativas de financiamiento para responder sosteniblemente. Además, crear un fondo nacional multianual para la PNUVH, reactivar la capacitación municipal y articular los sistemas de información territorial (catastro, registro público e Indert) serían pasos concretos para empezar ese camino<sup>24</sup>. Sin esas transformaciones estructurales, el derecho a la vivienda seguirá siendo una promesa postergada más que una política de Estado.

## RECOMENDACIONES

- Ajustar el organigrama institucional, fortalecer capacidades técnicas, operativas y de planificación, así como establecer unidades especializadas que faciliten la implementación territorial y la articulación intersectorial entre el Estado, los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado.
- Adaptar los programas habitacionales a la realidad socioeconómica del país, incorporando mecanismos que reconozcan la informalidad laboral como parte del contexto nacional. Modelos de evaluación de ingresos, alianzas con cooperativas, fondos de garantía para ampliar la cobertura y equidad del programa.
- Impulsar la planificación territorial integrada, alineando el Plan de Ordenamiento Urbano Territorial con políticas nacionales y locales, incluyendo actualización de catastros, regularización de la tierra y mejora de infraestructuras en zonas vulnerables.
- Diversificar fuentes de financiamiento, reduciendo la dependencia de fondos externos, mediante alianzas público-privadas, instrumentos financieros innovadores y fortalecimiento de capacidades locales para la gestión de recursos.

<sup>24</sup> MUVH, *Política Nacional de Urbanismo...*; BID, *Cadena de Valor...*

**RAQUEL BERTRÁN SISA**

Licenciada en Contabilidad (Universidad Católica). Cuenta con posgrados y diplomados en Dirección Estratégica, Fundraising, Responsabilidad Social Empresarial e Incidencia en Políticas Públicas, realizados en Argentina, EE. UU. y Paraguay.

Contacto: [raquelb@habitat.org.py](mailto:raquelb@habitat.org.py)

**CLAUDIA NEUMANN VALLEJO**

Licenciada en Investigación Social y Políticas Públicas, con especialización en Estudios de Educación Global y Urbana por la Universidad de Nueva York en Abu Dhabi (NYUAD). Actualmente se desempeña como Directora Ejecutiva de TECHO Paraguay, una organización presente en 18 países de América Latina y el Caribe que trabaja por una sociedad más justa y sin pobreza.

Contacto: [claudia.neumann@techo.org](mailto:claudia.neumann@techo.org)



REFORMA AGRARIA  
Y DERECHOS CAMPESINOS

# Contrarreforma agraria: concentración de tierras, extractivismo y violencia estatal



El Paraguay profundiza cada vez más una contrarreforma agraria que concentra y mercantiliza la tierra, favoreciendo al agronegocio y al capital extractivo. El Estado abandona su función redistributiva, criminaliza la protesta campesina y despliega políticas que agravan la pobreza rural y la exclusión de pueblos indígenas. El sistema actual vulnera derechos fundamentales y perpetúa desigualdades estructurales, negando la justicia agraria.

**Palabras claves:** *contrarreforma agraria, concentración de tierras, pobreza rural, extractivismo, desalojos.*

**Omar T. Yampey, Alhelí González Cáceres  
y Elisa Marecos**

CENTRO DE ESTUDIOS HEÑÓI

Este informe documenta cómo, en 2025, la política agraria paraguaya ha dejado de orientarse a la justicia social y a la soberanía alimentaria, para convertirse en un mecanismo de legalización de la desigualdad —una contrarreforma total—, que vulnera derechos y consolida un orden rural excluyente.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### ESTANCIAMIENTO AGROPECUARIO Y EXPANSIÓN EXTRACTIVA: IMPLICANCIAS PARA LA REFORMA AGRARIA

No se conoce experiencia alguna en la historia económica universal en la que un país haya logrado desarrollarse sin antes haber resuelto la seguridad alimentaria de su población y para ello la distribución de la tierra y el destino que se le otorgue son elementos centrales. En otros términos, una política agropecuaria constituye el puntapié inicial para avanzar hacia la diversificación de la estructura productiva, base material necesaria para el desarrollo.

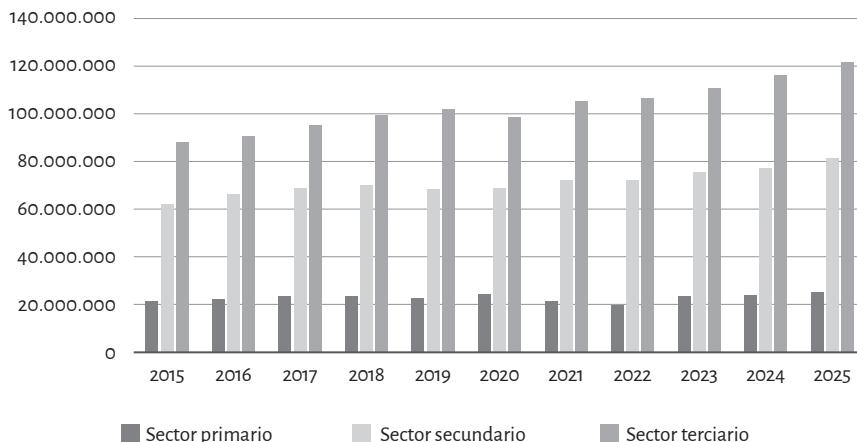
En anteriores entregas de este informe<sup>1</sup> ya se ha hecho hincapié en la persistencia de una estructura productiva de base primaria exportadora cuya lógica de funcionamiento compromete la soberanía y seguridad alimentaria, a la vez que refuerza y profundiza la lucha por la tierra. Asimismo, se ha advertido de las nuevas tendencias que vienen desarrollándose en el agro, en donde el sector agroforestal va cobrando cierta gravitación. En esta entrega se profundiza el análisis respecto a las tendencias observadas en el agro, enfatizando en la crisis que experimenta el sector y la predominancia del capital especulativo como espacio central de valorización.

En términos de participación en el producto, el sector primario representó apenas el 11% del valor agregado bruto (VAB) en 2024, lo que da cuenta de una contracción en torno al 1% frente a su participación en 2015. Al observar la dinámica de los sectores en su contribución, podemos notar que el sector terciario (de los servicios) ha demostrado mayor dinamismo expandiéndose en un 2,2% en comparación a su participación en 2015. Lo que podría señalar que la economía paraguaya estaría presentando una tendencia hacia el estancamiento relativo del sector agropecuario, cuyas posibles implicancias podrían extenderse al ámbito tanto político como socioeconómico.

En el gráfico 1 se puede observar la estructura económica en términos de su contribución al PIB.

<sup>1</sup> Omar T. Yampey, Alhelí González Cáceres, Sandino Flecha y Elisa Marecos, «Se consolida en Paraguay la reforma agraria de mercado», en *Derechos Humanos en Paraguay 2024* (Asunción: Codehupy, 2024), 219-232, <https://bit.ly/4oDqxBL>

**GRÁFICO 1. PIB POR SECTORES EN MILLONES  
DE GUARANÍES A PRECIOS CONSTANTES**



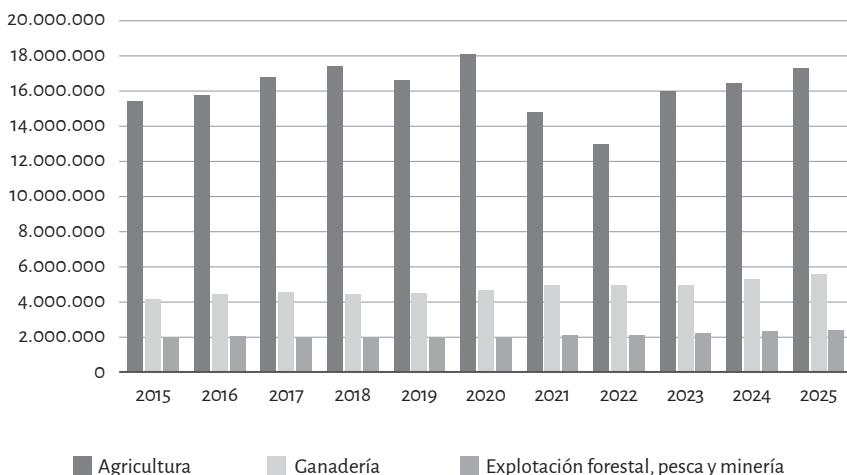
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anexo Estadístico del Informe Económico del Banco Central del Paraguay, 2025.

En una década, el sector productivo (agropecuario y manufacturero) se contrajo en 1,5% y 0,7%, respectivamente. Lo que es un grave problema en términos de que el país está dejando de producir valor real para ceder cada vez más espacio al sector comercial, financiero y especulativo, con bajos niveles de productividad, desatendiendo el mercado interno y el consumo de la población, particularmente en lo referido a la producción agroalimentaria y la generación de empleos de calidad.

**DINÁMICAS DEL SECTOR PRIMARIO: BÚSQUEDA DE NUEVOS ESPACIOS DE ACUMULACIÓN**

El sector agropecuario (soja y ganado) es la rama que experimenta un estancamiento relativo, tal como se aprecia en el gráfico 2. Análogamente, otras ramas que experimentan un despliegue destacable, por las dinámicas que implican, son la explotación minera y la forestal, que mantienen una tendencia creciente con una participación cada vez más amplia en la composición del PIB en el sector agropecuario.

**GRÁFICO 2. PIB POR SECTOR A PRECIOS CONSTANTES  
EN MILLONES DE GUARANÍES CONSTANTES**

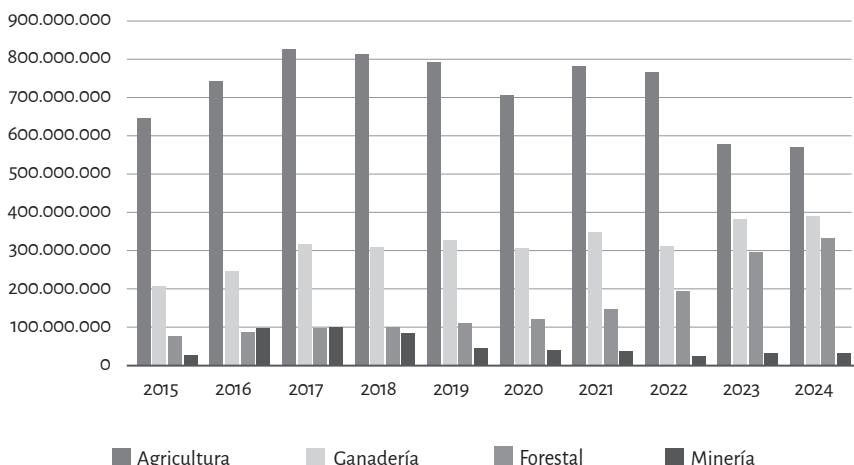


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anexo Estadístico del Informe Económico del Banco Central del Paraguay, 2025.

A partir de los gráficos expuestos se puede observar con claridad la lógica que guía al capital, independientemente del espacio en el que se reproduce, valoriza y acumula. Lo que conduce necesariamente a que los capitales agrarios exploren otros mecanismos y generen nuevos espacios para la acumulación, teniendo como base la propiedad sobre la tierra. Lo que lleva no a resolver la problemática social y económica que deriva de la distribución desigual de la tierra, sino que la refuerza y profundiza.

Al observar los saldos de inversión (gráfico 3), se puede reafirmar la hipótesis de la tendencia al estancamiento en el sector agropecuario tradicional, mientras que, paralelamente, la minería y la explotación forestal van convirtiéndose en las actividades económicas más atractivas para las inversiones, especialmente la explotación forestal.

**GRÁFICO 3. SALDOS DE INVERSIÓN DIRECTA POR ACTIVIDAD ECONÓMICA EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anexo Estadístico del Informe Económico del Banco Central del Paraguay, 2025.

El viraje que realizan los capitales agrarios hacia la minería y la explotación forestal no solo es expresión de la ralentización del sector agropecuario tradicional, sino que se encuentra intrínsecamente influido por elementos que hacen parte de la actual coyuntura internacional, como la disputa geopolítica entre China, Estados Unidos y Europa Occidental por el control de recursos estratégicos.

Las llamadas «tierras raras» (conjunto de minerales necesarios para el sector tecnológico y energético) empiezan a marcar el derrotero de la próxima década. Por su parte, la expansión del sector agroforestal se ve impulsada tanto por la demanda para el sector de los biocombustibles como para la captura de carbono. En ambos casos, sujetos a las exigencias de los procesos globales de acumulación de las potencias hegemónicas, particularmente de Europa y de los límites ante los que se topa en el camino hacia la transición energética y la disputa tecnológica frente al gigante asiático.

En ambos casos, Paraguay, así como el resto de los países de la región, juega un papel relevante como centro de la disputa geopolítica. En resumidas cuentas, el control de la tierra y de los recursos estratégicos del suelo y el

subsuelo reforzará la lucha por la tierra y el territorio en el país. A la vez que se reforzarán la crisis alimentaria y el deterioro de las condiciones socioambientales en las zonas rurales, pero también urbanas.

## **IMPACTO SOCIAL DEL MODELO AGROEXPORTADOR Y POBREZA RURAL<sup>2</sup>**

La contracara del modelo agroexportador concentrado, tecnificado y orientado al mercado internacional es la agricultura familiar campesina e indígena, en retroceso, fragmentada, con escaso acceso a recursos y vulnerada en sus derechos económicos, sociales y culturales.

La pobreza general se mantiene en zonas rurales, como fue señalado en el informe anterior<sup>3</sup>. En 2025 se consolida esta realidad en los departamentos y distritos donde se concentran las nuevas formas de acumulación del agronegocio. Según el Mapa de Pobreza Monetaria Distrital 2025, publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>4</sup>, los mayores índices de pobreza, que oscilan entre los 49,6% y 53,3% de la población, se encuentran en los distritos de Paso Barreto, Sargentó José Félix López y San Alfredo, del departamento de Concepción, seguidos por distritos de Caazapá y San Pedro. Los tres departamentos tienen en común ser territorios donde avanzan las plantaciones de monocultivos de eucalipto.

Esta expansión de la frontera agrícola continuó desplazando comunidades rurales e indígenas, desmantelando las capacidades comunitarias de resistencia, y agudizando la crisis de la economía campesina en términos de producción, acceso al mercado, y a la imposibilidad de competir con los precios impuestos por los grandes intermediarios, la ausencia de mercados para la colocación de sus productos y el elevado costo de transporte por la ausencia de infraestructura o infraestructura deficiente, que incrementa los costos de traslado.

El Estado, en lugar de promover circuitos solidarios o infraestructura para la comercialización, se limita a exigir trámites y registros que refuerzan la exclusión del campesinado: inscripción en el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (Senacsa), en el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), y en la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT). En los hechos, se obstaculiza criar animales en las fincas campesinas, como históricamente lo hacían, en tanto que acceder a semillas para la producción y vender productos de renta a un supermercado exigen requisitos burocráticos imposibles para la mayoría de las familias campesinas.

<sup>2</sup> Este subapartado se basa en una entrevista de diagnóstico de la realidad rural con un dirigente nacional de la Federación Nacional Campesina (FNC).

<sup>3</sup> Yampey, González Cáceres, Flecha y Marecos, «Se consolida en Paraguay...

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Mapa de Pobreza Monetaria Distrital*, <https://bit.ly/4i6j4o1>

A todo esto se suman los más de tres años de sequía y los altos costos de los insumos para la producción, lo que socava el poder adquisitivo de las familias campesinas. Esto impacta en la crisis alimentaria, que también se refleja en el aumento del endeudamiento y la dependencia de transferencias sociales, cada vez más insuficientes.

En muchas comunidades campesinas, el acceso a la salud pública sigue siendo precario: escasean los medicamentos, los puestos sanitarios carecen de personal y equipamiento, y las distancias hacen imposible el traslado de emergencias. Para la población campesina, la salud pública es inexistente, reforzando la resignación y la autogestión precaria de los cuidados. La educación rural atraviesa un proceso de degradación alarmante. Las escuelas funcionan sin comedores, con docentes sobrecargados de tareas administrativas y carentes de materiales.

La migración juvenil hacia las ciudades y al exterior continúa desintegrando el tejido social campesino. Las fincas quedan en manos de adultos mayores, lo que explica la expansión de la pequeña ganadería en detrimento de cultivos tradicionales de renta como el algodón o la mandioca. La reducción de la fuerza de trabajo familiar afecta la producción de alimentos y profundiza la dependencia del mercado.

El encarecimiento de los alimentos, en particular de la carne y los productos industrializados, golpea a las familias rurales que, paradójicamente, producen menos para el autoconsumo. La sequía prolongada y la pérdida de semillas propias han reducido la diversidad alimentaria y aumentado la dependencia de compras externas.

Este deterioro de los derechos sociales refuerza el ciclo de pobreza y exclusión, debilitando la capacidad organizativa y política del campesinado.

## **POLÍTICA AGRARIA Y CLIENTELISMO INSTITUCIONAL**

En junio de 2025, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), principal ente público con funciones y competencias relacionadas al ámbito agrario, presentó su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2025-2029 y sus objetivos y acciones estratégicas institucionales. El objetivo estratégico 2 se orienta a mejorar la competitividad y sostenibilidad de las actividades agropecuarias de los productores de la agricultura familiar, y las acciones estratégicas giran en torno a la asistencia técnica integral a productores de la agricultura familiar y de comunidades indígenas (en rubros de producción, en gestión asociativa, apoyo financiero, comercialización, etc.).

Sin embargo, según datos proveídos por el Portal de Acceso a la Información Pública<sup>5</sup>, el Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina e Indígena, desde la promulgación de la ley de su creación en el año 2019, a la fecha, no ejecuta programas ni proyectos directamente, ya que la misma no cuenta aún con Estructura Orgánica aprobada.

Así también, al ser consultados sobre programas y proyectos vigentes orientados a la agricultura familiar campesina e indígena, los objetivos, las actividades y beneficiarios, se limitaron a responder que la dependencia no cuenta con esos datos.

Lo que discursivamente se instala desde el MAG como apoyo al pequeño productor no es más que una fachada vaciada de contenido real y concreto. La política del MAG orientada al sector de la agricultura familiar campesina e indígena no trasciende de ferias agrícolas localizadas y entrega de insumos básicos.

La persistencia en el recorte presupuestario de los últimos años, y el estimado en 22% menos entre 2025 y 2026<sup>6</sup>, la falta de personal capacitado y de políticas públicas orientadas al sector dan cuenta de una política agraria vaciada de contenido productivo y que se ha convertido en un sistema de intermediación política. Los recursos públicos funcionan como mecanismos de cooptación y disciplinamiento, mientras la asistencia técnica y el crédito real desaparecen. La asistencia técnica de la Dirección de Extensión Agraria (DEAg) es prácticamente inexistente: carece de recursos para desplazamientos y materiales.

El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), que en décadas anteriores financiaba campañas agrícolas y rubros tradicionales como mandioca o algodón, se comporta hoy como una entidad financiera privada. Solo concede créditos a quienes poseen títulos de propiedad y garantías, excluyendo a la mayoría campesina que no cuenta con títulos, y los cerca de 300.000 sin tierras<sup>7</sup>.

En el plano discursivo, el Gobierno mantiene la idea de un «cambio de chip» en el campesinado. Bajo el lenguaje de la modernización y la formalización, se traslada la responsabilidad del fracaso estructural al propio productor rural. Las exigencias burocráticas antes señaladas sustituyen a la garantía de derechos. El resultado es una política agraria que fomenta la exclusión en nombre de la legalidad.

<sup>5</sup> «Solicitud #96782. Política orientada a la agricultura familiar campesina», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 12 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3Ka37pb>

<sup>6</sup> «PGN 2026: productores deben formalizarse, dice el MAG», *ABC Color*, 23 de septiembre de 2025, acceso el 6 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4o2aQDO>

<sup>7</sup> «Reforma agraria: Solo el 5% tiene título y podrían tardar 140 años para alcanzar a todos», *Última Hora*, 6 de noviembre de 2023, acceso el 11 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/4peNRpM>

## DE LA REFORMA AGRARIA DE MERCADO A LA CONTRARREFORMA TOTAL

En el informe anterior se caracterizó la política de entrega de tierras del Gobierno como una reforma agraria de mercado<sup>8</sup>. Sin embargo, a la luz de los resultados, en lo que va de la presidencia de Santiago Peña, se rectifica esta posición y se reafirma la no concesión del concepto a la actual gestión; lo que sí se constata es una contrarreforma agraria total.

Esto se sostiene porque una de las características de la reforma agraria es la democratización del acceso a la tierra, a la producción y a la garantía de arraigo para la población campesina e indígena. Y, si se consideran las dimensiones de recursos públicos orientados a la reforma agraria, la cantidad de entrega de tierras para la producción, cantidad de campesinos e indígenas beneficiados, todo dividido por los tres años que van de la gestión de Peña, se constata que el Estado no ha modificado la estructura de tenencia de tierra y no ha beneficiado a los sujetos de la reforma agraria.

La línea política estatal es no destinar recursos a la compra de tierras, y la voluntad política para avanzar en expropiaciones y recuperación de lotes fiscales es nula, ya que el Gobierno, antes que confrontar a los tenedores irregulares de tierras, es funcional a estos.

### Carácter de la contrarreforma agraria

Según declaraciones del asesor jurídico de la Presidencia, Roberto Moreno<sup>9</sup>, hacia finales de 2024 había reconocido que durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) se repartieron tierras públicas que debían ser para la reforma agraria, y que la ley de creación del Registro Unificado Nacional (RUN) buscaría responder al «desorden» sobre la propiedad. Sin datos concretos sobre la cantidad de tierras superpuestas, tierras malhabidas, el Gobierno está decidido a avanzar en el blanqueamiento de la irregularidad estructural en el acceso y la tenencia de la tierra.

Así también, el carácter más evidente de contrarreforma agraria quedó explicitado en una disertación del presidente del Indert, Francisco Ruiz Díaz, en la Academia Republicana de la Asociación Nacional Republicana, a finales de octubre de este año. En la misma, el presidente sostuvo que la titulación masiva de tierras rurales en el país está logrando la pacificación de las zonas conflictivas que se encontraban al borde del estallido social; y que la insurrección y las guerrillas en la región fueron por falta de la titulación de tierras<sup>10</sup>.

8 Yampey, González Cáceres, Flecha y Marecos, «Se consolida en Paraguay...

9 «Asesor de Peña admite que Estado regaló tierras a jerarcas stronistas», *Última Hora*, 21 de septiembre de 2024, acceso el 18 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/483LfEi>

10 «La insurrección y las guerrillas en la región fueron por falta de la titulación de tierras», *Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra*, 31 de octubre de 2025, acceso el 7 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3LMoier>

La regularización de la tierra es presentada como una herramienta que proporciona seguridad jurídica a inversores y productores, facilitando el crédito, los arrendamientos y las transacciones comerciales y como un «experimento social» de asimilación de la agricultura familiar campesina a la lógica del agronegocio<sup>11</sup>. A confesión de parte beneficiada, relevo de resultante práctica. De este modo, el suelo titulado se inserta en el circuito del capital, mientras se ignoran los problemas estructurales que caracterizan a la concentración de la tierra en el Paraguay, reforzando la desigualdad histórica en el acceso al recurso más estratégico del país.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo, el cuento de la titulación masiva se cayó cuando el presidente Santiago Peña, en su informe de gestión en julio de este año ante el Congreso Nacional, citó más de 10.000 títulos de propiedad otorgados desde el inicio de su gestión. Datos provistos por el propio Indert y por la Dirección General del Servicio Nacional de Catastro desmienten dicha cifra (tabla 1). Donde se evidencia que, en lo que va del gobierno, fue finiquitado menos del 50% de lo declarado, por lo que varios títulos finiquitados fueron realizados en la gestión del gobierno anterior de Mario Abdo (2018-2023).

**TABLA 1. TÍTULOS APROBADOS SEGÚN INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE CATASTRO**

AÑO	PERIODO DE TIEMPO	CANTIDAD DE TÍTULOS
2023	Agosto-diciembre	1.004
2024	Enero-diciembre	2.375
2025	Enero-julio	1.313
<b>Total</b>		<b>4.692</b>

Fuente: Informe Técnico del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) / *Última Hora*.

El Sindicato de Trabajadores de la Reforma Agraria (SINTRA) del Indert informó que los datos presentados por el Gobierno son falsos, y que difieren sustancialmente de los 10.140 títulos anunciados en los informes oficiales. Además, el detalle de estos 4.692 títulos corresponde a resoluciones de la Presidencia de adjudicación de otras administraciones<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> «Indert destaca apoyo de gremios productores a la política de titulación de tierras del Gobierno», *La Nación*, 22 de septiembre de 2025, acceso el 29 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/47M87tf>

<sup>12</sup> «Sindicato del Indert señala que no condicen cifras de títulos entregados por el Gobierno», *Última Hora*, 19 de agosto de 2025, acceso el 18 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4r6VEl4>

## Vaciamiento social del Indert

En cuanto a los recursos públicos destinados al Indert, en 2025 el presupuesto aumentó levemente con relación al año 2024, pero no respecto a la tendencia que se observa desde los últimos años de reducción presupuestaria. El presupuesto destinado para la compra de tierras se mantiene en el mismo monto del año 2024, pero la ejecución comparada entre septiembre de 2024 y septiembre de 2025 se redujo de Gs. 11.600.000.000 a Gs. 4.407.640.031 millones<sup>13</sup>.

Respecto al presupuesto destinado a la asistencia a organizaciones campesinas de colonias y asentamientos, la situación se agrava aún más: de 2024 a 2025 se redujo de Gs. 7.221.848.735 a Gs. 5.000.000.000, siendo en ambos años la ejecución cero.

Lejos de constituir un proceso de democratización, la política de titulación de tierras funciona como un mecanismo de legalización de la desigualdad. Y, bajo la apariencia de formalización, reproduce endeudamiento y control político.

En la práctica, el campesino que recibe una resolución de adjudicación debe pagar un porcentaje inicial del valor de la tierra y firmar pagarés con plazos de hasta diez años. Aun con el título, sigue endeudado. Si no puede cumplir con los pagos, el Indert puede transferir la deuda a entidades financieras privadas, abriendo la puerta a la pérdida del terreno. Este mecanismo transforma la titulación en una trampa: se otorga la ilusión de la propiedad, pero se impone una carga financiera insostenible. El título no garantiza estabilidad, sino vulnerabilidad.

La selección de beneficiarios suele responder a criterios políticos antes que a sociales. Los títulos se entregan preferentemente a familias vinculadas a estructuras partidarias, mientras las comunidades organizadas quedan relegadas. La titulación, más que derecho, se convierte en instrumento de fidelización electoral. Así, la contrarreforma reproduce una estructura de dominación en la que el campesinado se encuentra formalmente incluido en el sistema, pero materialmente excluido del acceso real a la tierra y a la producción.

## Cambio del discurso oficial

Los elementos anteriores desmantelan el discurso oficial del Gobierno y de las autoridades del MAG y del Indert, que pasó de «cambiar la historia del Paraguay con Reforma Agraria» del presidente Santiago Peña<sup>14</sup> y la Revolución Agraria del presidente del Indert, Francisco Ruiz Díaz, a la omisión

13 *Ibidem* 5.

14 «Peña asegura que su gestión será cambiar la historia del Paraguay con reforma agraria», *La Nación*, 24 de marzo de 2025, acceso el 16 de julio de 2025, <https://bit.ly/3X2Wjg6>

del concepto en su primer informe de gestión en julio de 2025<sup>15</sup>. Al contrario, dejan en claro la orientación neoliberal del Estado y el lenguaje tecnocrático centrado en la «formalización», el «emprendedurismo» y la «seguridad jurídica», lo que encubre una característica estructural del Estado: deja de ser garante de derechos para convertirse en facilitador de transacciones privadas. La tierra, considerada un bien social y medio de vida y desarrollo fundamental para el campesinado y los pueblos indígenas, es tratada hoy como un activo financiero y un instrumento para la inversión, desplazando su valor social y cultural, contraviniendo los artículos 114, 115 y 116 de la sección «De la Reforma Agraria» de la Constitución de la República.

Instituciones como el MAG y el Indert reproducen este relato, atribuyendo la pobreza rural a la informalidad y no al despojo histórico ni a la concentración extrema de la tierra. Con ello, la política pública se desentiende de su función redistributiva y se alinea con el paradigma de la eficiencia y la competitividad, en abierta contradicción con las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales, especialmente los derechos a la tierra, al trabajo, a la alimentación y a un nivel de vida adecuado.

## CONTINUIDAD HISTÓRICA DE LA VIOLENCIA ESTATAL

La criminalización de las ocupaciones de tierra y la estigmatización de las organizaciones campesinas persisten en lo que va del gobierno de Santiago Peña, recrudeciéndose en 2025, donde se puso de manifiesto que el Estado paraguayo ha retomado el ejercicio del poder mediante la violencia institucional, expresada en desalojos forzados que afectan a comunidades campesinas e indígenas<sup>16</sup>. Estos hechos no responden a un aumento de la movilización social, sino a un intento de reafirmación del control estatal en favor de intereses económicos y políticos vinculados al agronegocio.

En enero de 2025, los desalojos de los asentamientos Santa Librada (Caazapá) y Edilson Mercado (Canindeyú) marcaron un punto de inflexión en la política agraria. Las operaciones se realizaron con uso desmedido de la fuerza, dejando familias sin hogar y evidenciando la subordinación del Estado a los intereses empresariales. En febrero, el caso de Juliana Fleitas (Caaguazú) mostró una coordinación entre el Ministerio del Interior y el agronegocio para garantizar fumigaciones mecanizadas cerca de la comunidad, reflejando la alianza entre poder estatal y capital extractivo.

<sup>15</sup> «Peña anuncia ley para “resolver el problema de la tierra” pero no habla de reforma agraria», *Última Hora*, 1 de julio de 2024, acceso el 18 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4ia9Vjg>

<sup>16</sup> En este artículo solo se toman casos representativos del carácter represivo de la contrarreforma. Ver más casos en el artículo de protección contra los desalojos forzados.

Estos hechos deben comprenderse a la luz de procesos políticos previos. La Ley Zavala-Riera (2021) criminalizó la lucha por la tierra, y el retorno del cartismo en 2023 consolidó una estrategia de legalización de las «tierras malhabidas» a través de la titulación masiva y del Registro Unificado Nacional. Pese a una aparente disminución de desalojos en 2023, el repunte de 2025 muestra un uso planificado de la violencia como instrumento de dominación y disciplinamiento social.

La concentración de la tierra sigue siendo el principal factor estructural del conflicto: de las 3,5 millones de hectáreas destinadas a la reforma agraria, cerca del 40% está en manos de actores ajenos al sector campesino. Actualmente, unas 246 comunidades enfrentan órdenes de desalojo<sup>17</sup>, lo que revela la magnitud del problema. La violencia estatal no solo despeja territorios para el agro-negocio, sino que también envía un mensaje de control y subordinación.

En paralelo, se expande un nuevo frente extractivo, basado en la minería y la forestación, con inversiones extranjeras en el Chaco y el auge del eucalipto para la industria celulósica. Este modelo profundiza la extranjerización de la tierra y amenaza la soberanía alimentaria.

En suma, los casos de desalojo evidencian una continuidad histórica: la violencia estatal como instrumento de dominación de clase. El Estado privilegia los intereses del agronegocio por sobre los derechos humanos, reproduciendo un modelo basado en la exclusión, la desigualdad y la negación de la justicia agraria.

## CONCLUSIONES

Pese a décadas de movilización y a la promesa histórica de una reforma agraria capaz de democratizar el acceso a la tierra, el país transita hoy en sentido inverso: hacia una contrarreforma total que consolida la concentración, mercantilización y extranjerización del territorio rural. La tierra se convierte en mercancía y la política pública en instrumento de control político.

El Estado ha abandonado su función redistributiva, para adoptar una política centrada en la titulación masiva, la «formalización» y la seguridad jurídica, entendida desde la perspectiva del capital. Este viraje no solo no modifica la estructura desigual de la tenencia de la tierra, sino que profundiza la exclusión al convertir la propiedad en un mecanismo de endeudamiento, clientelismo y disciplinamiento político. Todo, en un contexto de vaciamiento institucional del Indert y del MAG. La concentración de la tierra, el estancamiento del

<sup>17</sup> Estimación realizada por un dirigente nacional del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP). «La lucha por la tierra: Ocupaciones del INDERT y las Reivindicaciones del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP)», *Heñói*, 5 de marzo de 2025, acceso el 3 de julio de 2025, <https://bit.ly/40spGZX>. «Solicitud #96776. Casos de “invasión de inmuebles”, Portal Unificado de Información Pública, acceso el 5 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4pfdqXT>

sector agropecuario y la expansión del extractivismo minero y forestal profundizan la desigualdad, la pobreza rural y la dependencia económica, agravadas por la precariedad en salud, educación y alimentación.

Los desalojos forzados y la criminalización de los sectores campesinos e indígenas evidencian una política represiva que busca pacificar el campo mediante la violencia. Bajo un discurso de «formalización» y «seguridad jurídica», el Estado abandona su papel de garante de derechos y actúa como facilitador del agronegocio y del capital financiero, subordinando la soberanía nacional a intereses transnacionales.

Este modelo refuerza un ciclo histórico de despojo y dominación que vulnera los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales del campesinado y los pueblos indígenas. Este deterioro de derechos en el campo refuerza un modelo que privilegia la acumulación por sobre la dignidad humana. Superar esta situación exige reconstruir una reforma agraria integral y democrática, orientada a la redistribución de la tierra, la soberanía alimentaria, la protección ambiental y la justicia social, como condición indispensable para un Paraguay verdaderamente inclusivo y en paz.

## RECOMENDACIONES

- Reorientar la política agraria hacia una verdadera reforma agraria integral que garantice el acceso equitativo a la tierra, priorizando a las familias campesinas e indígenas como sujetos de derecho, no como beneficiarios asistenciales.
- Restituir la función redistributiva del Indert, asignándole presupuesto suficiente para la compra y recuperación de tierras malhabidas, y garantizando transparencia y participación social en sus procesos.
- Poner fin a los desalojos forzados y garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo el derecho a la tierra, la vivienda, la alimentación y la participación.
- Derogar la Ley Zavala-Riera (2021) y todas las normas que criminalizan la ocupación y defensa de la tierra.
- Fortalecer el sistema MAG, revirtiendo los recortes presupuestarios y garantizando programas efectivos de asistencia técnica, crédito y comercialización para la agricultura familiar campesina.

- Implementar una política de soberanía y seguridad alimentaria, que promueva la producción diversificada, el uso de semillas nativas y criollas, y el acceso justo al mercado interno.
- Adoptar medidas efectivas de protección ambiental y territorial, regulando la expansión de los monocultivos, la minería y la forestación industrial, que amenazan los territorios rurales e indígenas.
- Garantizar la participación real de las organizaciones campesinas e indígenas en el diseño y monitoreo de las políticas públicas agrarias.

### **OMAR T. YAMPEY**

Director ejecutivo del Centro de Estudios Heñói. Sociólogo, docente e investigador. Magíster en Sociología, Universidad Nacional de Asunción (UNA). Candidato a Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Diploma Superior en Protestas y Movimientos Sociales por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Miembro fundador y de la Comisión Directiva de la Asociación Paraguaya de Sociología (APS). Miembro del Grupo de Trabajo «Movimientos socioterritoriales en perspectiva crítica y comparada» de CLACSO. Contacto: omaryampey@gmail.com

### **ALHELÍ GONZÁLEZ CÁCERES**

Directora de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). Economista, docente e investigadora. Máster en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Social e Investigación, FLACSO Paraguay. Doctoranda en Economía, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina. Cuenta con estudios de posgrado en Análisis de la Economía Mundial y en Economía y Finanzas Internacionales por la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Complutense de Madrid, y el Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, respectivamente. Es integrante del GT de CLACSO «Crisis y economía mundial» y de la Plataforma Iberoamericana de Prospectiva sobre Desarrollo Territorial y Agroalimentación. Miembro de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe (AEALC) y de la Junta Directiva de la Sociedad de Economía Política y Pensamiento Crítico de América Latina y el Caribe (SEPLA).

Contacto: caceresalhelio6@gmail.com

### **ELISA MARECOS**

Formada en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Asunción. Trabajadora de narrativas visuales. Se dedica a la fotografía, al periodismo y la realización audiovisual. Actualmente es responsable del Área de Comunicación del Centro de Estudios Heñói.

Contacto: elisamarecos35@gmail.com



PROTECCIÓN CONTRA  
LOS DESALOJOS FORZOSOS

# De mal en peor: aumentan los desalojos ilegales «en nombre de la ley»



En el último año, el Paraguay ha padecido la aplicación agresiva de la Ley Zavala-Riera como herramienta de despojo, en un contexto de creciente violencia estatal. La ausencia de nuevas leyes protectoras, o de políticas de cumplimiento de la Constitución, refleja la profundización del modelo que privilegia la propiedad privada sobre derechos humanos básicos. Las organizaciones sociales continúan luchando por políticas que garanticen la tenencia segura de la tierra para comunidades rurales.

**Palabras claves:** *desalojos ilegales, Ley Zavala-Riera, reforma agraria, tierra, territorio.*

**Inés Franceschelli y Ángel Tuninetti**

CENTRO DE ESTUDIOS HEÑÓI

En este artículo se registran los casos de desalojos forzados<sup>1</sup> ocurridos entre octubre de 2024 y septiembre de 2025 en el Paraguay. Se analiza, además, la profundización de una política de apropiación de tierras que se vale de violencia, criminalización, robos, corrupción y una absoluta falta de respeto a los derechos de las personas. El capital privado, en estrecha complicidad con las instituciones públicas, ha desplegado en el último año una vigorosa crueldad orientada a «despejar el camino» (esto es, arrasar comunidades enteras) al control empresarial de los territorios. Las consecuencias sobre el pueblo son devastadoras.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### VIOLENCIA ESTATAL BAJO LA EXCUSA DE LA LEY

En los últimos doce meses, el Paraguay no ha promulgado nuevas leyes específicas sobre desalojos de comunidades campesinas e indígenas, pero la aplicación de la Ley Zavala-Riera (Ley N.º 6830/21) se ha consolidado como el marco legal central que continúa exacerbando la crisis de desalojos forzados. Esta ley, aprobada en 2021, pero intensamente aplicada durante el gobierno de Santiago Peña (2023-actualidad), ha sido instrumentalizada para acelerar desalojos violentos, criminalizar la lucha por la tierra y favorecer intereses agroempresariales y latifundistas.

Esta aplicación intensificada de la Ley Zavala-Riera está implicando:

- **Desalojos exprés.** La ley permite desalojos sin garantías procesales completas, como la verificación previa de la propiedad legítima. Fiscales y fuerzas policiales actúan basándose solo en la «posesión registral actual», ignorando informes de instituciones como el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) que reconocen derechos históricos de comunidades. La «posesión registral actual» suele depender de las decisiones de jueces, escribanos y funcionarios cuya integridad, en muchos casos, se ve condicionada por los «incentivos» económicos que reciben del supuesto «propietario».
- **Resistencia y propuestas de derogación.** Organizaciones campesinas, indígenas y de derechos humanos exigen la derogación de la Ley Zavala-Riera y denuncian su uso para legalizar el despojo. La marcha del 10 de diciembre de 2024 (Día Internacional de los Derechos Humanos) reunió a miles de personas en Asunción bajo consignas como «No a la criminalización» y «Derogación inmediata». Además,

1 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N.º 7: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): Los desalojos forzados (Ginebra: Organización de las Naciones Unidas, 1997). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, «Desalojos forzados», Folleto informativo No. 25/Rev.1, Nueva York y Ginebra, 2017, acceso el 23 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4irCvg7>

se han presentado recursos ante la Corte Suprema y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), argumentando que la ley viola estándares internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP, por sus siglas en inglés). Hasta septiembre de 2025, estos recursos no han prosperado.

- **Devastador impacto en las comunidades.** En el periodo de este informe se registraron al menos 10 operativos brutales con destrucción de viviendas, escuelas, templos y cultivos. Se reportan heridos de bala, arrestos arbitrarios; robo de bienes como motos, ganado y herramientas; destrucción de cultivos; envenenamiento de pozos de agua, así como uso desproporcionado de fuerzas policiales. Cientos de familias quedan en total indigencia, con mujeres y niños como los más afectados. El Estado no ofrece alternativas de reubicación o indemnización, violando el principio de interés superior del niño y derechos a vivienda y alimentación.
- **Tierras malhabidas.** La ley blanquea propiedades irregulares (adquiridas durante la dictadura de Alfredo Stroessner), impidiendo su redistribución vía reforma agraria<sup>2</sup>. El Registro Unificado Nacional (RUN), en implementación, podría agravar esto al regularizar títulos a favor de terratenientes.
- **Estancamiento de la reforma agraria.** No hay nuevas leyes que protejan a las comunidades. Proyectos para reconocer derechos ancestrales o regularizar asentamientos están paralizados en el Congreso, dominado por sectores conservadores.
- **Omisión de estándares internacionales.** El Paraguay no ha incorporado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales a su marco legal, pese a las exigencias de las Naciones Unidas<sup>3</sup>. Tampoco se crean mecanismos de consulta previa para traslados y posibles desalojos, como ordena el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el caso de las comunidades indígenas.

<sup>2</sup> Cabe recordar que quienes propusieron la ley desconocieron el informe de la Comisión de Verdad y Justicia sobre estas tierras malhabidas adquiridas en tiempos de Stroessner.

<sup>3</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, *Sistema Informático de Tratados*, acceso el 23 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3Kkfxul>

## AUDIENCIA PÚBLICA «EL DERECHO HUMANO A LA TIERRA: PROBLEMAS Y SOLUCIONES»

Convocada por la Comisión de Reforma Agraria y Bienestar Rural del Congreso paraguayo, presidida por la senadora Yolanda Paredes, la audiencia pública «El derecho humano a la tierra: problemas y soluciones» fue celebrada el 19 de junio de 2025, y abordó la crítica situación de los desalojos forzados y la crisis de acceso a la tierra en Paraguay.

El objetivo de la convocatoria fue visibilizar las problemáticas territoriales que afectan a comunidades campesinas e indígenas, y generar propuestas colectivas para su solución. Se presentó como un espacio de participación ciudadana destinado a incorporar opiniones e información relevante al proceso legislativo.

Los participantes denunciaron desalojos que se realizan de forma violenta, arbitraria y con graves violaciones a los derechos humanos. Representantes de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) señalaron que el Ministerio Público actúa con desprecio por los derechos en disputa, construyendo «escenarios jurídico-mediáticos» para justificar represalias. Testimonios de comunidades, como el del pueblo mbyá guaraní de Caaguazú, expusieron desalojos repetidos que generan dolor, ruptura familiar y empobrecimiento.

Además, se plantearon problemáticas estructurales de la tenencia de tierra: doble y triple titulación; adquisición irregular de tierras por extranjeros; burocracia y falta de regularización; deforestación. La senadora Paredes alertó sobre la pérdida de 273.000 hectáreas anuales por deforestación indiscriminada, lo que exige una responsabilidad social urgente<sup>4</sup>.

Igualmente se debatieron: el derecho histórico de los indígenas (la senadora Esperanza Martínez remarcó que los pueblos indígenas no son invasores y tienen derechos sobre sus tierras ancestrales); el impacto en la vigencia del derecho a la alimentación, y la preservación del patrimonio genético, la cultura, la identidad.

Se destacó que los desalojos no solo generan sufrimiento humano, sino que agravan las desigualdades territoriales y afectan las libertades democráticas.

En síntesis, la audiencia pública evidenció que la crisis de la tierra en Paraguay es compleja y multifacética, con raíces en problemas históricos de gestión, corrupción y violación de derechos humanos. Las soluciones propuestas apuntan a una reforma estructural que combine justicia social, protección ambiental y participación comunitaria.

<sup>4</sup> «Debatén sobre el derecho humano a la tierra», Cámara de Senadores, 19 de junio de 2025, acceso el 23 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4igL6Cd>

## CASOS OCURRIDOS EN 2025

### VIOLENTOS DESALOJOS COMO RESPUESTA ESTATAL

En el periodo de este informe, la cantidad creciente de casos evidencia la continuidad del patrón de violencia estatal. La mayoría de los desalojos involucran fuerzas policiales, Fiscalía, civiles armados y topadoras que destruyen viviendas, cultivos, escuelas e infraestructura comunitaria. Detrás de ellos hay intereses del agronegocio y la narcopolítica, enarbolando, como se indicó, supuestos argumentos legales para enmascarar la violencia. Describimos a continuación los casos paradigmáticos, algunos de larga data.

#### Desalojos en comunidades indígenas

**COMUNIDAD INDÍGENA KA'A POTY, ITAKYRY (ALTO PARANÁ), PUEBLO AVA GUARANÍ. DICIEMBRE DE 2024<sup>5</sup>.** Aunque no se especifica la fecha exacta, los reportes indican que esta comunidad indígena fue víctima de desalojos violentos en el periodo analizado, con destrucción de viviendas y cultivos.

**COMUNIDAD INDÍGENA CERRITO IPOTAPY- VYJU, MINGA PORÃ (ALTO PARANÁ), PUEBLO AVA GUARANÍ. SIN FECHA ESPECIFICADA<sup>6</sup>.** La comunidad ha sido desalojada cinco veces en menos de tres años, con destrucción total de sus propiedades. La comunidad se asienta en 328 hectáreas de tierras ancestrales ava guaraní, y cuenta con la demarcación territorial por parte del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), pero lleva dos años esperando el reconocimiento de su personería jurídica.

**COMUNIDAD INDÍGENA HUGUA PO'I, RAÚL ARSENIO OVIEDO (CAAGUAZÚ), PUEBLO MBYA GUARANÍ. JUNIO DE 2025<sup>7</sup>.** Amenaza inminente de desalojo. La comunidad enfrentó una orden de desalojo impulsada por el fiscal Alexis Takahashi, a pesar de contar con personería jurídica y procesos de regularización en trámite. La presión social y legal logró frenar temporalmente el operativo, pero la comunidad sigue en riesgo, ya que fue levantada la medida de no innovar, que en cierta forma la protegía.

**COMUNIDAD INDÍGENA PRIMERO DE MARZO, AMPLIACIÓN DE FORTUNA (CANINDEYÚ), PUEBLO AVA GUARANÍ. SEPTIEMBRE DE 2025<sup>8</sup>.** 70 familias indígenas están en peligro por una amenaza de «procedimiento fiscal», expresión denunciada por ser utilizada por el Ministerio Público como eufemismo

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> «Los Ava Guaraní continúan en lucha por sus territorios ancestrales», *Heñói*, 17 de marzo de 2025, acceso el 25 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3Mkodli>

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> «Amenaza de desalojo forzoso y despojo de tierras indígenas en Canindeyú», ANVID, 19 de noviembre de 2025, acceso el 23 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/47YuAU7>

para desalojos forzados sin respaldo legal. Particulares extranjeros pretenden apropiarse de 154 hectáreas de la comunidad, tituladas a su nombre desde 1987.

### **Desalojos de comunidades campesinas**

**ASENTAMIENTO SANTA LIBRADA, SAN JUAN NEPOMUCENO (CAAZAPÁ)<sup>9</sup>. 8 DE ENERO DE 2025.** 150 familias fueron desalojadas por «cientos de policías, más de 25 patrulleras, con apoyo de 3 helicópteros, drones, armamento». Durante el procedimiento, «robaron más de 2 mil cabezas de ganado, destruyeron todas las pertenencias y bienes. Derrumbaron la escuela, el colegio y la capilla. Incendiaron los cultivos». La catastrófica situación «cayó sobre esta comunidad de más de 20 años de asentada, por la sola “culpa” de estar en 4.361 hectáreas de tierra fértil» que le interesan a Benjamín Adaro Monzón<sup>10</sup>.

**COMUNIDAD SAN MIGUEL, MARACANÁ (CANINDEYÚ)<sup>11</sup>. JUNIO DE 2025.** Un operativo violento con participación de fuerzas públicas y civiles armados resultó en el desalojo de 230 familias campesinas. Hubo disparos, heridos de bala, destrucción de viviendas, la escuela, la iglesia, cultivos y animales. Las familias quedaron en situación de abandono y sin alternativas de reubicación.

**COMUNIDAD SEXTA LÍNEA KIRA'Y, GENERAL RESQUÍN (SAN PEDRO)<sup>12</sup>. DICIEMBRE DE 2024.** 47 familias, que habitan en carpas en un camino vecinal, después de haber sido expulsadas forzosamente de su asentamiento en junio de 2023, recibieron intimidación de una comitiva fiscal policial. Se trata de 256 hectáreas compradas por el Indert en 1995, pero que la comunidad ocupaba desde 1989.

<sup>9</sup> «Abierta la caja de pandora, mafiosos imponen sus reglas», *Heñói*, 27 de enero de 2025, acceso el 23 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/40VvoPk>

<sup>10</sup> Tal como informa Heñói (*Ibidem*), entre los antecedentes de Adaro Monzón se cuentan: «Investigado y procesado por el finado Marcelo Pecci por formar parte de una asociación criminal dedicada al sicariato, los aprietos, la extorsión. Investigado y procesado por el fiscal Fornerón por los hechos punibles de homicidio doloso y asociación criminal. Pleito con Hsu Chang Huang y Tsai Tien Su, cuando intentó apropiarse de 2.232 ha en Chino Cue, Itakyry, Alto Paraná. Pleito por intentar usurpar 570 ha de tierras campesinas en Alemán Cué, San Estanislao, San Pedro. Involucrado en el intento de rematar 17.343 ha de Barbero Cué, San Pedro, junto con su socio Pastor Vera Bejarano». Fuentes de estas informaciones se encuentran en: «Juez Penal admite pedido de Fiscalía y ordena prisión de concejal departamental de Caazapá y otros dos imputados», *Ministerio Público*, 6 de enero de 2020, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/48fpykO>. «Inició Juicio Oral contra presuntos responsables de sicariato en Itapúa», *Ministerio Público*, 17 de marzo de 2023, acceso el 22 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3XdKKCU>. «Un político colorado intentó quedarse con parte de las tierras de Chino Cue», *ABC Color*, 29 de octubre de 2015, acceso el 23 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49Bznmf>. «Alemán Cue está amenazada por rosca mafiosa, denuncian colonos», *ABC Color*, 2 de enero de 2017, acceso el 23 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3LOKpUL>

<sup>11</sup> «Todo desalojo forzoso es violencia: Desde la Codehupy repudiamos el operativo contra familias campesinas en Maracaná», *Codehupy*, 3 de junio de 2025, acceso el 25 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3LUyzbC>

<sup>12</sup> «Violencia estatal contra comunidades campesinas e indígenas marca el inicio de 2025: Desalojos Parte II», Informes Especiales, N.º 76, Marzo 2025, *Base-Is*, acceso el 23 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/43MxijO>

**ASENTAMIENTOS EDILSON MERCADO Y 15 DE AGOSTO, YASY CAÑY (CANINDEYÚ)<sup>13</sup>.**

**14 DE ENERO DE 2025.** Ambos asentamientos están ubicados en «excedentes fiscales que habían formado parte de La Industrial Paraguaya, apropiados de manera ilegítima por latifundistas para dedicarlos al cultivo de soja». Sufrieron «desalojos forzados, con la destrucción de viviendas y cultivos, la quema de pertenencias, el robo de animales, la contaminación de fuentes de agua, y el retiro de transformadores». Como resultado de estos procedimientos, «numerosos pobladores y pobladoras fueron imputados/as y encarcelados/as». La violencia utilizada forzó la huida de los pobladores, «con un saldo de una persona herida; nueve mujeres embarazadas sometidas a persecución física (tres en vísperas de parto); y niños afectados por gases lacrimógenos lanzados desde un helicóptero policial». En el caso de Edilson Mercado, la comunidad «quedó aislada de manera forzosa, debido a un bloqueo en el acceso principal». La criminalización no se limitó a estos asentamientos, sino que «se extendió a pobladores de la zona y de otros departamentos, por solidarizarse con los afectados por el desalojo». Un contexto de alta conflictividad enmarca las intervenciones, «donde la familia Sanabria, compuesta por Gerónimo Sanabria Abente (fallecido) y Gladys Estela López (familiar de la diputada Cristina Villalba), se atribuye la propiedad de las tierras que fueron parte de La Industrial Paraguaya S.A.». Por último, cabe destacar que «parte de estas tierras son arrendadas a sujetos extranjeros bajo la gestión de la diputada Villalba».

## **CONCLUSIONES**

El mandato de reforma agraria que establece la Constitución de la República del Paraguay continúa sin cumplirse. Por el contrario, en una evidente persistencia de la violencia estatal, las autoridades nacionales, valiéndose de la Ley Zavala-Riera, han fortalecido su compromiso con usurpadores de tierras públicas, habilitando la violencia para-estatal, dado que los desalojos van acompañados por civiles armados.

Los desalojos resultan cada vez más violentos, con especial vulneración de derechos humanos de mujeres, niños y niñas, los derechos a la alimentación, a la vivienda, al agua, a la educación y a la salud. Las comunidades víctimas son tanto campesinas como indígenas.

## RECOMENDACIONES

- Realizar una revisión urgente de la política de tierra y vivienda con enfoque de derechos humanos, con el cese inmediato de desalojos forzados y el cumplimiento de compromisos internacionales.
- Crear un fuero especializado para abordar conflictos agrarios con perspectiva de derechos.
- Organizar un levantamiento catastral nacional.
- Llevar adelante un proceso de transformación del Indert y dotarlo de un presupuesto digno para regularizar las tierras en proceso de adjudicación a comunidades campesinas que las demandan.
- Transformar el INDI y dotarlo de un presupuesto digno para regularizar las tierras en proceso de adjudicación a comunidades indígenas que las demandan.

### **INÉS FRANCESCHELLI**

Investigadora en el Centro de Estudios Heñói. Representante por Latinoamérica y el Caribe ante la Junta Directiva de Global Forest Coalition.

Contacto: [ineselisafranceschelli@gmail.com](mailto:ineselisafranceschelli@gmail.com)

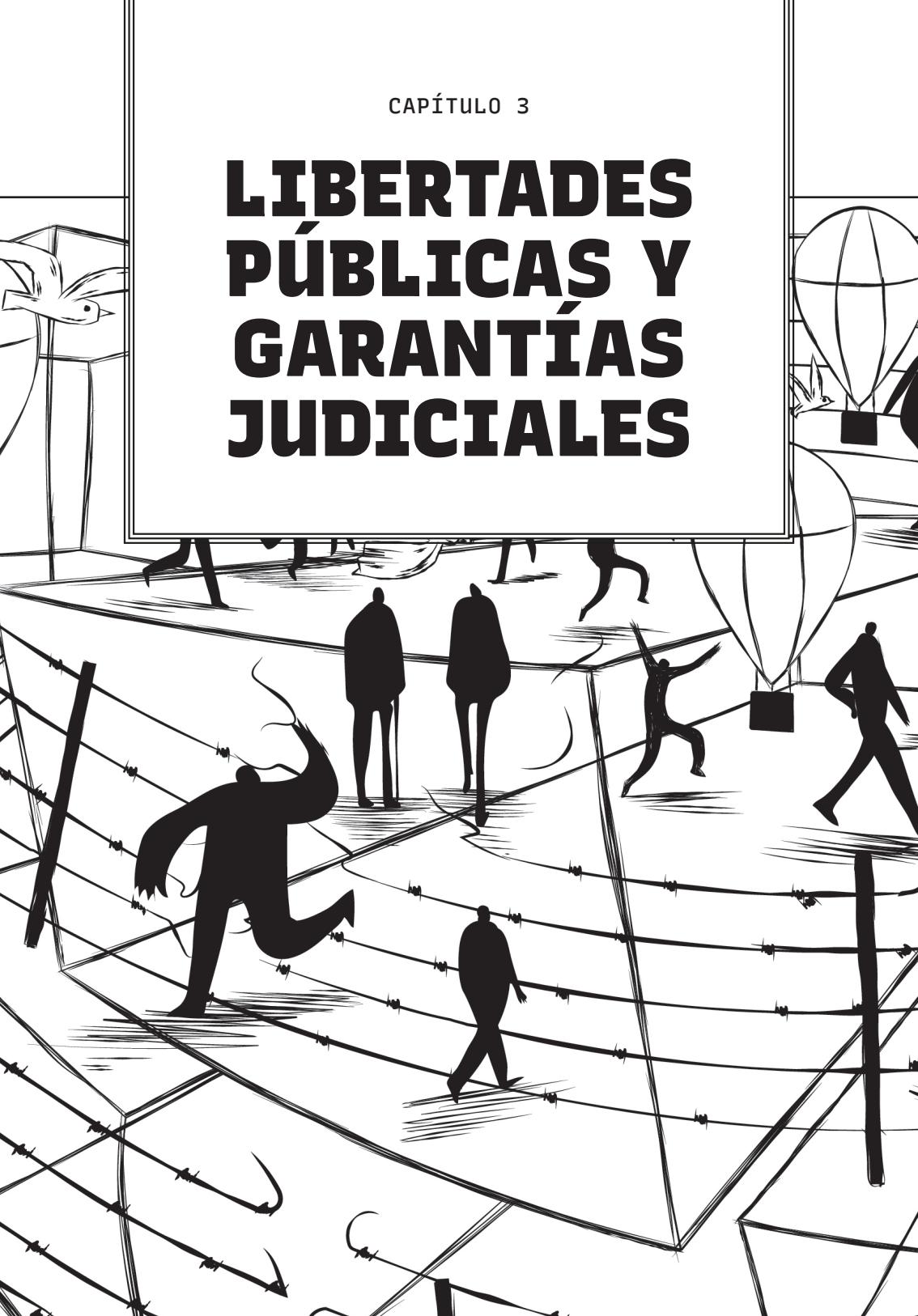
### **ÁNGEL TUNINETTI**

Ph.D. Investigador en el Centro de Estudios Heñói. Profesor Emérito en Humanidades, West Virginia University.

Contacto: [angeltuninetti@gmail.com](mailto:angeltuninetti@gmail.com)

CAPÍTULO 3

# LIBERTADES PÚBLICAS Y GARANTÍAS JUDICIALES





DERECHO AL TRATO HUMANO A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

# Edificios nuevos, viejas falencias



El crecimiento de la población penitenciaria sobrepasa el promedio de los últimos años, mientras el Ministerio de Justicia acelera para la utilización total de los nuevos edificios, sin planificación, priorizando seguridad y propaganda antes que derechos de las personas privadas de libertad, especialmente mujeres privadas de libertad.

**Palabras claves:** sistema penitenciario, crecimiento de la población penitenciaria, mujeres privadas de libertad, traslados, corrupción.

**Dante Ariel Leguizamón Morra**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

En este artículo se analizarán tres cuestiones puntuales que demuestran que las falencias continúan: el sostenido crecimiento de la población penitenciaria, la situación actual de hacinamiento, con violaciones de derechos humanos, y las medidas implementadas por el Ministerio de Justicia para ocupar los nuevos edificios, examinando particularmente la situación de las mujeres privadas de libertad.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### VIEJAS FALENCIAS PERSISTEN EN EL «NUEVO MODELO DE GESTIÓN PENITENCIARIA»

El Ministerio de Justicia (MJ) sigue apuntando como principal eje para abordar la situación del sistema penitenciario hacia la utilización de la nueva infraestructura, la «satanización» de las estructuras anteriores y el cierre o utilización mínima de estas. Las autoridades sostienen que desde esas nuevas infraestructuras podrán desarrollar el «nuevo modelo de gestión penitenciaria».

Este año, solicitamos nuevamente información al Ministerio de Justicia sobre el «nuevo modelo de gestión penitenciaria». El MJ informó<sup>1</sup> que este constituye la aplicación práctica y progresiva de los principios constitucionales y el Código de Ejecución Penal y que se materializa en la creación de los nuevos centros penitenciarios. Al igual que en el año 2024, la respuesta del MJ hacía referencia a ese Código, sin remitir ninguna otra documentación, desconociendo inclusive resoluciones internas del mismo<sup>2</sup>.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) ha solicitado, sin respuestas, reactivar la Cumbre de Poderes a fin de buscar soluciones a los problemas de fondo del sistema penitenciario. Asimismo, desde el 2021<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> «Solicitud #96817. Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria». Información solicitada al Ministerio de Justicia, *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4poVPL>. «Solicitud #96818. Datos estadísticos de Personas privadas de libertad». Información solicitada al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/48bofk5>

<sup>2</sup> Dante Ariel Leguizamón Morra, «Endurecer medidas, habilitar cárceles y violentar derechos, estrategias del nuevo gobierno», en *Derechos Humanos en Paraguay 2024* (Asunción: Codehupy, 2024), 247-262.

<sup>3</sup> En el informe de 2021, se recomendaba al respecto: «Reactivar la Cumbre de Poderes del Estado e instituciones vinculadas al sistema penal y derechos humanos, a fin de trabajar en profundidad en los cambios o procesos de reforma del sistema penitenciario. En ese espacio, definir una agenda macro, identificando los temas centrales de trabajo y los actores a participar. Generar espacios de participación de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos para que estas contribuyan activamente en el proceso de análisis, reelaboración y puesta en práctica de un plan de reforma penitenciaria profunda acorde a los estándares de derechos humanos» (Dante Ariel Leguizamón Morra, «Con nuevas cárceles y sin diálogo, avanza la "reforma penitenciaria" destinada al fracaso», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* [Asunción: Codehupy, 2021], 353). Además, se habló del tema en otros informes: Dante Ariel Leguizamón Morra, «A punto de estallar, el Estado sigue tirando leña al fuego», en *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (Asunción: Codehupy, 2022), 301-312. Dante Ariel Leguizamón Morra, «Estallido previsible de las cárceles», en *Derechos Humanos en Paraguay 2023* (Asunción: Codehupy, 2023), 305-320. Leguizamón Morra, «Endurecer medidas, habilitar cárceles...»

los artículos sobre derechos de personas privadas de libertad venían recomendando reactivar esta Cumbre y generar espacios de participación de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos, en el entendimiento claro de que existen corresponsabilidades directas de distintas instituciones públicas, como los tres poderes del Estado y el Ministerio Público. Además, es clave remarcar que la sociedad civil puede aportar también para el proceso de abordaje del problema que se reconoce como muy complejo; sin embargo, ninguna de estas instituciones ha asumido el liderazgo para impulsar este espacio.

Frente a esto, no solo no ha variado la situación de las personas privadas de libertad, sino que, como se viene advirtiendo, las mismas falencias se van replicando en las nuevas penitenciarías con el «nuevo modelo de gestión penitenciaria».

## **POBLACIÓN PENITENCIARIA: CRECIMIENTO EXPONENCIAL Y HACINAMIENTO**

### **Promedio de crecimiento en aumento**

La población penitenciaria, al 30 de septiembre de 2025<sup>4</sup>, alcanzó 19.620 personas privadas de libertad (gráfico 1), de las cuales 18.515 son hombres (94,4%) y 1.109 son mujeres (5,6%). El 61,4% del total son personas procesadas y solo el 38,5% son personas condenadas.

Las personas identificadas con el colectivo LGTBIQ+ son 31<sup>5</sup>. El registro del MJ identifica a 67 personas con alguna discapacidad y personas con discapacidad psicosocial a 726. Son 129 las personas que viven con VIH.

El MNP señala que las personas pertenecientes a colectivos vulnerabilizados en las penitenciarías enfrentan graves problemas de registro, ubicación y tratamiento.

- Las personas trans y otras identidades de género no cuentan con sectores específicos y suelen ser ubicadas de manera arbitraria en espacios inadecuados, incluso bajo escaleras o en celdas de aislamiento.
- De igual forma, las personas que viven con VIH/sida no disponen de pabellones diferenciados y permanecen mezcladas con la población general.

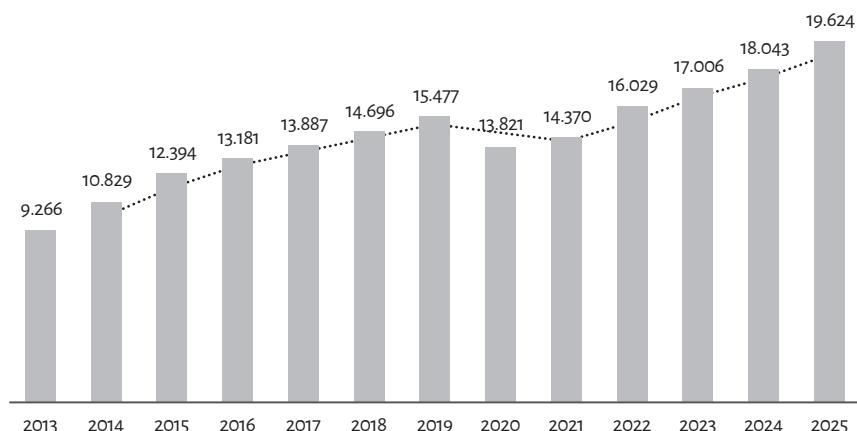
4 «Solicitud #96818. Datos estadísticos...»

5 En general, dentro del sistema penitenciario, las personas que suelen ser identificadas como parte del colectivo LGTBIQ+ son, sobre todo, las personas trans. Las personas lesbianas, gais, bisexuales, queer u otras identidades no necesariamente se autoidentifican como tales ante las autoridades, ya sea porque hacerlo puede implicar riesgos para su integridad o porque dicha identificación no garantiza que sus derechos sean respetados.

- Tampoco existe información clara sobre la ubicación de personas con discapacidad, dado que el Ministerio de Justicia no desagrega los datos por tipo de discapacidad y agrupa de manera conjunta a personas con consumo problemático de sustancias, discapacidades psicosociales y aquellas que utilizan medicación psiquiátrica, lo que impide conocer con precisión sus necesidades y condiciones reales.

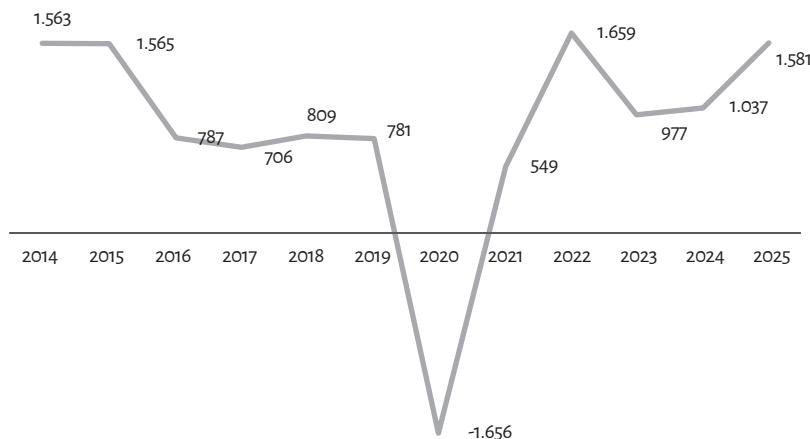
Entre septiembre de 2023 y septiembre de 2024, la población penitenciaria aumentó en 1.362 personas, manteniendo el promedio de crecimiento. En los últimos 5 años, la población penitenciaria creció en 5.803 personas privadas de libertad. En promedio, anualmente la población creció en 1.161 personas y, si ampliamos la mirada en los últimos 12 años, la población penitenciaria creció en 10.358 personas. El gráfico 2 muestra la diferencia de población entre 2014 y 2025.

**GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA  
DEL 2013 AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2025**



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los artículos de *Derechos Humanos en Paraguay* que utilizan información oficial.

## GRÁFICO 2. DIFERENCIA DE POBLACIÓN ENTRE 2014 AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2025



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los artículos de *Derechos Humanos en Paraguay* que utilizan información oficial.

Desde el 2014, e inclusive antes, en los informes anuales de la Codehupy<sup>6</sup> y en los informes del MNP<sup>7</sup> se viene advirtiendo el potencial crecimiento de la cantidad de personas privadas de libertad. Este no es un fenómeno nuevo, sin embargo, no ha sido abordado efectivamente por las distintas autoridades nacionales. También se viene alertando, e inclusive lo sostuvo el MNP en su *Informe Pabellón la bronca*<sup>8</sup>, sobre que la construcción de nuevas penitenciarias no va a lograr abordar los principales problemas de hacinamiento y condiciones de privación de libertad si no se trabaja sobre el problema central del sistema: el crecimiento exponencial de la población penitenciaria. Si todos los años crecen, en promedio, en 1.200 personas la

6 Juan A. Martens, «El aumento de la población penal refleja el endurecimiento de la política criminal», en *Derechos Humanos en Paraguay 2014* (Asunción: Codehupy, 2014). Dante Ariel Leguizamón Morra, «Alarmante crecimiento de la población penitenciaria y pocas acciones para revertir este fenómeno», en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 301-315. Ximena López, «Una crisis dentro de otra», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020). Dante Ariel Leguizamón Morra, «Con nuevas cárceles y sin diálogo, avanza la "reforma penitenciaria" destinada al fracaso», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021). Leguizamón Morra, «A punto de estallar... Leguizamón Morra, «Estallido previsible de las cárceles... Leguizamón Morra, «Endurecer medidas, habilitar cárceles...».

7 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Informe Anual de Gestión - Año 2015* (Asunción: MNP, 2015), acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/48aNFBb>. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Informe Anual de Gestión - Año 2016* (Asunción: MNP, 2016), acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/44aoWZw>. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Informe Anual de Gestión - Año 2017* (Asunción: MNP, 2017), acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4r9CYaL>.

8 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: MNP, 2018), <https://bit.ly/4afh2Vu>

población privada de libertad, el hacinamiento continuará y las instituciones penitenciarias no lograrán cumplir con el principal objetivo que tienen: la reinserción social.

### Sobre población crítica

El crecimiento potenciado de personas privadas de libertad se traduce en un hacinamiento crítico en la mayoría de las penitenciarías del país.

Según los datos suministrados por el MNP, el hacinamiento de la Penitenciaría de Emboscada Antigua llega al 839%, considerando la capacidad acorde a los estándares de derechos humanos (capacidad MNP<sup>9</sup>). En septiembre de 2025 se alojaban 1.712 personas en un establecimiento con capacidad para 408 personas.

Las penitenciarías con más personas privadas de libertad son Tacumbú con 2.139, Coronel Oviedo con 2.012, Misiones con 1.821, Antonio de la Vega con 1.800, Concepción con 1.751, Emboscada con 1.712, Encarnación con 1.655, Pedro J. Caballero con 1.554, San Pedro con 1.550 y Ciudad del Este con 1.070, todas muy por arriba de la capacidad de alojamiento, según el MJ y según las mediciones del MNP.

De las penitenciarías mencionadas, la única que tiene una capacidad para alojar a más de 1.000 personas es la Penitenciaría Nacional de Tacumbú. Los índices de sobreocupación están entre el 140% y el 420%, según el propio MJ.

En este sentido, es importante destacar que las Reglas de Mandela recomiendan que, como máximo, las penitenciarías deben alojar hasta 500 personas<sup>10</sup>. En Paraguay, solo las granjas, la Penitenciaría de La Esperanza (de regímenes menos gravosos) y el Centro Penitenciario de Mujeres Serafina Dávalos alojan menos de 500 personas.

<sup>9</sup> El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en su publicación *Pabellón la bronca. Índice de ocupación de Instituciones de Privación de Libertad de la República del Paraguay*, desarrolla un índice de ocupación penitenciaria conforme a los estándares internacionales de derechos humanos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, específicamente en el caso Montero Aranguren y otros vs. Venezuela.

<sup>10</sup> La Regla 89.3 establece que, en los establecimientos penitenciarios de régimen cerrado, debe evitarse que el número de personas privadas de libertad sea tan elevado que obstaculice la individualización del tratamiento penitenciario. En algunos países se considera que estos establecimientos no deberían albergar a más de 500 reclusos. En el caso de los establecimientos de régimen abierto, el número de detenidos debe mantenerse lo más reducido posible.

## CIERRE DE LA «CASA DEL BUEN PASTOR» PENITENCIARÍA DE MUJERES

En febrero de 2025, el Gobierno anunció el traslado y cierre de la Penitenciaría de Mujeres «Casa del Buen Pastor»<sup>11</sup>. Ocho meses después, en octubre de 2025, se concretó el traslado masivo de aproximadamente 570 mujeres en una sola noche. El destino fue el Complejo Penitenciario para Mujeres Privadas de Libertad (Comple), ubicado en Emboscada, a unos 38 kilómetros de Asunción.

Tras el traslado, se reportaron numerosas denuncias relacionadas con las condiciones de acceso al agua, la falta de provisión de alimentos, restricciones de información y de visitas familiares, así como limitaciones para acceder a talleres, actividades y a sus propios enseres personales, elementos con los que sí contaban en el «Buen Pastor»<sup>12</sup>. Estas situaciones fueron reconocidas incluso por el propio Ministerio de Justicia<sup>13</sup>. A pesar de algunos ajustes realizados, los organismos de control —entre ellos, el MNP y varios jueces— detectaron graves deficiencias e instaron al MJ a adoptar soluciones urgentes.

El MNP señaló falencias como<sup>14</sup>: restricciones al patio y actividades, cortes en el suministro de agua, interrupciones en tratamientos de enfermedades crónicas, presencia de agentes penitenciarios masculinos en zonas no habilitadas, falta de identificación del personal, ausencia de rutinas y horarios establecidos, y deficiencias en la provisión de comidas, incluyendo dietas especiales. Estos hallazgos fueron confirmados por distintos jueces que ditaron tutelas judiciales a favor de las mujeres privadas de libertad<sup>15</sup>. Uno de ellos destacó la falta de ventiladores, la necesidad de mejorar la provisión de alimentos, de optimizar la presión de agua en los baños, y de garantizar información clara sobre derechos, reglamentos, protocolos internos y criterios de asignación de módulos, además del régimen disciplinario, recompensas

<sup>11</sup> «Hacinamiento: una vez más, anuncian el cierre de cárcel del Buen Pastor», *ABC Color*, 19 de febrero de 2025, acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3X5PLxe>

<sup>12</sup> «Cierre del Buen Pastor: Impacto mediático e improvisación», *Última Hora*, 25 de octubre de 2025, acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3LRjXct>. «Familiar denuncia irregularidades en cárcel de mujeres de Emboscada: “La comida no alcanza”», *Última Hora*, 20 de octubre de 2025, acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/48aOfPn>. «Traslado de reclusas: controversia por aislamiento en Emboscada», *RDN*, 13 de octubre de 2025, acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4pcmjl0>. «¿En qué condiciones están las internas trasladadas del Buen Pastor?», *Última Hora*, 10 de octubre de 2025, acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/43GVM7f>. «MNP pide garantizar condiciones dignas a mujeres trasladadas del Buen Pastor», *Hoy*, 6 de octubre de 2025, acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4o49ND6>

<sup>13</sup> «Emboscada: aseguran que se está regularizando el suministro de agua tras mudanza de internas», *La Nación*, 14 de octubre de 2025, acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4it4ufD>

<sup>14</sup> Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Informe Preliminar de Intervención por denuncias y traslado masivo de la Penitenciaría del Buen Pastor al Complejo Penitenciario para Mujeres Privadas de Libertad (COMPLE)*, II N° 04/25, acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3XDq4t>

<sup>15</sup> «Juez ordena tutela jurisdiccional a favor de 651 internas del Comple», *Última Hora*, 22 de octubre de 2025, acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4r6P3xg>

y el sistema de agendamiento de visitas. Otras dos juezas emitieron tutelas en la misma línea<sup>16</sup>.

Organizaciones sociales que trabajaban con las mujeres privadas de libertad y que se presentaron en el nuevo alojamiento de las mujeres, debido a las denuncias, iniciaron una campaña amplia para recolectar artículos de aseo, ropa, alimentos no perecederos tipo *snacks*, inclusive pidiendo aportes con una transferencia de dinero para la compra de insumos, ayudando en la clasificación y entrega de donaciones, o difundiendo esta campaña en las redes sociales<sup>17</sup>.

Ocho meses después del anuncio del cierre y traslado, el proceso se ejecutó sin que existieran condiciones mínimas garantizadas y sin prever cuestiones básicas, como la provisión adecuada de agua y alimentos. Esto revela una seria falta de planificación y una priorización del traslado por encima de los derechos de las mujeres privadas de libertad, sin evaluar además los impactos del desarraigo ni las nuevas barreras de acceso que enfrentan sus familias y equipos defensores.

## CONCLUSIONES

A pesar de años de advertencias en distintos artículos y foros especializados, ninguna autoridad proveniente de los poderes públicos ha desarrollado e implementado políticas estructurales para abordar la raíz del crecimiento de la población penitenciaria. El fenómeno, lejos de ser nuevo, se ha transformado en una emergencia crónica, reflejando la falta de respuestas profundas y sostenidas por parte del Estado.

La expansión en la construcción y habilitación de establecimientos penitenciarios apenas logra una mejora temporaria en las condiciones, sin atacar las causas originarias de la crisis. Así, el foco central del problema persiste: el continuo incremento de personas privadas de libertad, incentivado por la sobreutilización de la prisión preventiva, la corrupción estructural, la mora judicial, la inexistencia de políticas integrales de prevención del delito y la ausencia de una agenda seria por parte de quienes deben liderar la discusión pública.

Mientras la respuesta estatal siga guiándose por la improvisación, la búsqueda de repercusiones mediáticas y la asignación de responsabilidades únicamente a la infraestructura carcelaria, no será posible asegurar efectivamente los derechos de las personas privadas de libertad ni avanzar hacia una reforma penitenciaria verdaderamente transformadora.

16 «Más jueces disponen tutela jurisdiccional a favor de internas de nueva cárcel de mujeres», ABC Color, 28 de octubre de 2025, acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4ra8dCy>

17 «Realizan colecta para mujeres privadas de libertad en Emboscada», ABC Color, 2 de noviembre de 2025, acceso el 11 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/48elKPU>

## RECOMENDACIONES

- Reconocer y valorar el aporte del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en el análisis del sistema penitenciario durante los últimos diez años.
- Convocar a los tres poderes del Estado, junto con todos los actores involucrados, para analizar la situación actual y diseñar un plan integral de abordaje del sistema penitenciario con participación de la sociedad civil.
- Realizar un relevamiento de las acciones, los censos, los diagnósticos y las medidas implementadas por gobiernos anteriores, a fin de aprovechar la información existente y redirigir recursos hacia acciones innovadoras y necesarias.

### DANTE ARIEL LEGUIZAMÓN MORRA

Secretario ejecutivo de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy). Abogado por la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay. 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 del 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



# Entre la conectividad y la exclusión: asignaturas pendientes en Paraguay



El 2025 expone un dilema: Paraguay avanza en protección de datos, pero permanece vulnerable ante la vigilancia estatal, la violencia digital y las tecnologías sin regulación. Los derechos digitales siguen en disputa en un entorno donde la innovación supera a las garantías, y la ciudadanía continúa enfrentando riesgos que comprometen su privacidad, su seguridad y su participación en la vida pública.

**Palabras claves:** *derechos digitales, protección de datos personales, ciberseguridad, vigilancia, inteligencia artificial.*

**Jazmín Ruiz Díaz Figueroedo**

TEDIC

En este artículo se abordará la situación de los derechos digitales en Paraguay durante el 2025, la cual expone un dilema entre la conectividad y la exclusión. El análisis se centra en cómo el país, a pesar de los avances institucionales, como la sanción del proyecto de Ley de Protección de Datos Personales, permanece vulnerable ante la vigilancia estatal, la violencia digital y las tecnologías sin regulación. El foco está puesto en varios desafíos pendientes. En primer lugar, se abordará el panorama legislativo de ciberseguridad, donde las iniciativas se presentan de forma fragmentada y apresurada, con una orientación excesivamente securitaria y centralizada que amenaza con convertir la ciberseguridad en una herramienta de control estatal y vigilancia masiva. A continuación se exponen graves incidentes de vulneración de derechos por parte del Estado, incluyendo el espionaje digital ilegal a manifestantes de la «Generación Z» y el uso no regulado de tecnologías biométricas —como el reconocimiento facial— en espacios como la Expo Paraguay 2025, lo que plantea riesgos de exclusión y concentración de datos sensibles. La tercera dimensión de este informe cubre la necesidad urgente de una gobernanza tecnológica centrada en los derechos humanos y la transparencia, especialmente ante el uso de la inteligencia artificial, que carece de una estrategia nacional y marcos éticos claros.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025**

### **AVANCES INSTITUCIONALES Y DESAFÍOS PENDIENTES**

La evolución tecnológica ha abierto nuevas oportunidades para el ejercicio de la libertad de expresión, el acceso a la información y la participación ciudadana. Sin embargo, también ha amplificado riesgos y amenazas existentes, como la violencia de género facilitada por la tecnología y la desinformación, que ponen en peligro el ejercicio pleno de los derechos humanos y atentan contra la integridad de los procesos democráticos. De allí que hablamos de la importancia de los derechos digitales como una extensión de los derechos humanos. Al igual que en el mundo físico, estos derechos se encuentran en constante disputa y pueden ser vulnerados.

En el Paraguay, aunque la Constitución reconoce garantías fundamentales y existe legislación aplicable, persisten vacíos normativos y desafíos en su implementación. En ese sentido, al cierre de este informe, se celebraba la reciente sanción del proyecto de ley en la Cámara de Senadores y se esperaba su promulgación por parte del Poder Ejecutivo<sup>1</sup>. Esta ley reconoce que los datos personales pertenecen a las personas y que su uso debe regirse por los principios de consentimiento, transparencia y responsabilidad.

<sup>1</sup> «Ficha Técnica del Expediente #2162170», SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3JLbgjP>

Supone, por lo tanto, un cambio de enfoque: desplaza la atención de la información como un bien meramente técnico para colocar en el centro a las personas a quienes esa información representa.

Sobre este punto, Maricarmen Sequera<sup>2</sup>, como directora ejecutiva de TEDIC, destaca:

Después de nueve años de trabajo constante de la Coalición de Datos Personales<sup>3</sup> para instalar este tema en la agenda pública y cuatro años de incidencia sostenida en el ámbito legislativo, hoy vemos concretado un paso fundamental hacia la protección integral de los derechos digitales en nuestro país.

Además, el Congreso impulsó varias propuestas legislativas orientadas a regular la ciberseguridad, los ciberdelitos y la protección de datos personales.

## Iniciativas legislativas

A fines de mayo de 2025, se presentaron dos propuestas en la Cámara de Diputados y un anteproyecto:

1. Proyecto de Ley «De Ciberseguridad, Protección de Datos y Prevención de Ciberdelitos», presentado por el diputado Germán Solinger<sup>4</sup>, ingresado el 12 de mayo de 2025.
2. Proyecto de Ley «De Ciberseguridad y Protección del Ciberespacio Paraguayo», del diputado Luis Federico Franco Alfaro<sup>5</sup>, ingresado el 28 mayo de 2025.
3. Anteproyecto de Ley de Ciberseguridad, liderado por la Universidad Metropolitana de Asunción<sup>6</sup>, acompañado por una audiencia pública, que abre la puerta a una conversación más amplia.

Sin embargo, Sequera<sup>7</sup> advierte que las iniciativas legislativas fueron elaboradas de manera fragmentada y apresurada, sin una articulación adecuada entre las distintas áreas jurídicas. Se observa una tendencia a mezclar conceptos y competencias de ciberseguridad, ciberdelito y protección de datos, lo que genera confusión normativa y debilita la efectividad de las políticas públicas.

<sup>2</sup> Maricarmen Sequera en conversación electrónica con la autora el 5 de noviembre de 2025.

<sup>3</sup> La Coalición de Datos Personales está conformada por TEDIC, APADIT, PUENTE e Internet Society, capítulo Paraguay.

<sup>4</sup> «Ficha Técnica del Expediente #2584479», SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4rfXdDQ>

<sup>5</sup> «Ficha Técnica del Expediente #2584815», SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3MonqGz>

<sup>6</sup> Anteproyecto <https://bit.ly/4pc4faP>

<sup>7</sup> Maricarmen Sequera Buzarquis, «Ciberseguridad en Paraguay: entre la urgencia y la improvisación legislativa», TEDIC, 23 de junio de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3Xvls9C>

También critica la falta de técnica legislativa —objetos de ley mal definidos, glosarios imprecisos y escasa fundamentación técnica—, así como la orientación excesivamente securitaria y centralizada en actores policiales o militares. Este enfoque podría desplazar el protagonismo de organismos civiles y debilitar las garantías de derechos humanos en el entorno digital. Desde su análisis, plantea que una política pública de ciberseguridad debe construirse desde un enfoque de derechos, participación multisectorial y transparencia, incorporando principios técnicos, como el cifrado de extremo a extremo, la privacidad por diseño y la rendición de cuentas institucional. Asimismo, subraya la importancia de que cualquier normativa se alinee con estándares internacionales de gobernanza democrática de la tecnología.

El panorama descrito revela el riesgo de que la legislación sobre ciberseguridad, en lugar de fortalecer la protección ciudadana, se convierta en una herramienta de control estatal y vigilancia masiva. Esto representa una potencial vulneración de los derechos a la privacidad, la libertad de expresión y la participación pública. La improvisación normativa, sumada a la ausencia de mecanismos de supervisión independientes, amenaza con consolidar un modelo de ciberseguridad orientado a la represión y no a la protección integral de las personas usuarias. Entendiendo que una «ciberseguridad verdaderamente democrática no solo bloquea amenazas: también habilita libertades, crea confianza y reduce las desigualdades. Y, sobre todo, no criminaliza a quienes participan del mundo digital, sino que los acompaña, los cuida y los empodera»<sup>8</sup>.

### **Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2025-2028**

Por otra parte, un paso decisivo que se dio en 2025 hacia la consolidación de una política nacional de ciberseguridad ha sido la aprobación de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2025-2028, mediante el Decreto N.º 3900/25<sup>9</sup>. Este nuevo marco reemplaza al Plan de 2017 e introduce una estructura institucional robusta, encabezada por la Dirección General de Ciberseguridad y Protección de la Información (DGCPI) y el Centro de Respuestas a Incidentes Cibernéticos del Paraguay (CERT-PY), como órgano operativo ante incidentes. La estrategia busca superar deficiencias históricas relacionadas con la falta de coordinación, métricas y formación, incorporando programas de capacitación, cooperación internacional y reformas legales orientadas a la resiliencia digital.

<sup>8</sup> «La Evolución de la Ciberseguridad en Paraguay: MITIC como Pilar Estratégico», TEDIC, 24 de junio de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/48dNd6h>

<sup>9</sup> Decreto N.º 3900/25, en «Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2025-2028», CERT-PY, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4pc4YZB>

El proceso de elaboración, liderado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC), con apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), contó con la participación de más de 250 actores del sector público y privado. Sin embargo, TEDIC<sup>10</sup> observó que varios aportes de la sociedad civil no fueron incorporados en la versión final. Entre sus críticas destacan: la ausencia de una gobernanza inclusiva con enfoque de derechos, la falta de mecanismos de participación multisectorial y un énfasis punitivo por encima del enfoque preventivo. Según la organización, una ciberseguridad democrática debe incluir a instituciones como los ministerios de Salud, Mujer y Niñez, así como priorizar la educación digital, la prevención de la violencia en línea y la protección de colectivos vulnerables. Además, enfatiza que la ciberseguridad «no puede construirse sin cuidado, ni puede funcionar sin empatía», pues exige «una transformación profunda que coloque en el centro a la dignidad humana, los derechos digitales y la justicia social»<sup>11</sup>.

## **INTELIGENCIA ARTIFICIAL: ENTRE VACÍOS LEGALES Y PREGUNTAS ÉTICAS ABIERTAS**

Durante el periodo analizado, el debate sobre la regulación de la inteligencia artificial (IA) en Paraguay evidenció avances iniciales, aunque el proceso legislativo mantuvo como prioridad la aprobación de la Ley de Protección de Datos Personales, reconocida como una condición necesaria para garantizar la protección de derechos fundamentales en el entorno digital. En una audiencia pública organizada por la Comisión de Ciencias, Tecnología, Innovación y Futuro del Congreso Nacional, distintos actores del sector público, privado y de la sociedad civil —incluyendo al MITIC, la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la Policía Nacional (PN) y la Sociedad Paraguaya de Inteligencia Artificial (Sopaia)— abordaron los alcances y riesgos asociados a la implementación de sistemas de IA<sup>12</sup>.

El intercambio permitió identificar una preocupación transversal respecto a la necesidad de contar con un marco normativo que incorpore salvaguardas adecuadas en materia de privacidad, transparencia, rendición de cuentas y no discriminación algorítmica. En este sentido, el énfasis legislativo en la protección de datos personales fue interpretado como un paso preliminar hacia la construcción de una gobernanza tecnológica basada en derechos humanos. Asimismo, se destacó la relevancia de fortalecer la ciberseguridad y la alfabetización digital de la población como componentes esenciales para reducir las brechas de acceso, prevenir vulneraciones y promover un uso ético y seguro de las tecnologías emergentes.

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> «Socializan proyecto que regula el desarrollo e implementación de la IA», Cámara de Senadores, 26 de junio de 2025, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3WZOJmj>

Más allá del anteproyecto de ley, cuando se examinan el crecimiento y las implicaciones de la inteligencia artificial (IA) en Paraguay, uno de los puntos que se destacan es el potencial del país para albergar centros de datos debido a su energía hidroeléctrica<sup>13</sup>. Sin embargo, a pesar del interés internacional y las conversaciones para construir un gran centro de datos, el uso de la IA por parte del Gobierno y las empresas carece de una estrategia nacional coherente y se limita a esfuerzos aislados, principalmente en la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). Expertas de instituciones como MITIC, TEDIC y Sopaia<sup>14</sup> identifican graves riesgos por la falta de un marco regulatorio, incluyendo la pérdida de soberanía por la entrega de datos estatales a servicios extranjeros y el potencial de la IA para exacerbar las desigualdades sociales debido a sesgos algorítmicos entrenados en el norte global. El riesgo de la pérdida masiva de empleo, la desregulación del reconocimiento facial y el aumento de la desinformación son preocupaciones centrales para la democracia y la seguridad ciudadana, si no se implementan legislaciones de protección de datos. Si bien se discuten modelos como el de Chile para una IA proactiva, la conclusión es que Paraguay necesita una mayor alfabetización digital y construir una IA que esté al servicio de las personas y no al revés.

## CASOS OCURRIDOS EN 2025

### CIBERATAQUES A LA FRONTERA DIGITAL

En mayo de 2025, un ataque cibernético coordinado afectó los sitios web de más de diez entidades estatales, entre ellas la Presidencia, la Cámara de Diputados y el Ministerio de Salud, con el propósito de sustraer datos sensibles<sup>15</sup>. Asimismo, se registró la usurpación de la identidad digital del presidente Santiago Peña en la red social X<sup>16</sup>, evidenciando la exposición de las autoridades nacionales ante amenazas de este tipo. A esto se suma la alta frecuencia de ataques menos sofisticados: solo en abril de 2025 se reportaron cerca de 200 incidentes en el país, ejecutados mediante herramientas de bajo costo como *malware* y *phishing*<sup>17</sup>, lo que refuerza la percepción de debilidad en las defensas digitales paraguayas.

<sup>13</sup> Norma Flores Allende, «¿Qué tan protegidos estamos en la era de la IA en Paraguay?», *The Paraguay Post*, 15 de octubre de 2025, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/44dsoHh>

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> «Paraguay sufrió un "ataque cibernético coordinado"», *Página 12*, 13 de mayo de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4oBxsfn>

<sup>16</sup> «Investigan posible hackeo a la cuenta de X del presidente de la República», *La Nación*, 9 de junio de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3LGU8w6>

<sup>17</sup> «Informe de Ciberseguridad Abril 2025. Incidentes reportados (Spam, Malware, Phishing, entre otros)», *Observatorio de Innovación de Paraguay*, <https://bit.ly/4p9S7Hb>

A septiembre de 2025, suman 47 los ciberataques a los sistemas del Gobierno Nacional. Los incidentes de ciberespionaje e intrusión que mejor ilustran la vulnerabilidad digital paraguaya se dividen en dos categorías principales: ciberespionaje estatal estratégico y ataques disruptivos masivos, las cuales han afectado instituciones como la Cancillería paraguaya y la hidroeléctrica Itaipú<sup>18</sup>.

Estos incidentes de ciberataques estatales subrayan la vulnerabilidad de Paraguay frente a actores más sofisticados, demostrando que la información vinculada con la política exterior, la infraestructura crítica y los intereses económicos estratégicos constituyen un blanco constante.

## PROTESTA DE LA «GENERACIÓN Z»

El 28 de septiembre de 2025, jóvenes autodenominados «Generación Z» organizaron una manifestación en Asunción para protestar contra la corrupción. Según reportes<sup>19</sup>, la Policía Nacional, a través de su Departamento de Cibercrimen, llevó a cabo una operación de espionaje digital previo al evento, infiltrándose en grupos de WhatsApp, Telegram y otras redes sociales utilizadas por las personas organizadoras. Los agentes implicados, entre comisarios y oficiales, justificaron su acción como un mecanismo preventivo ante la sospecha de que las personas organizadoras planeaban «incitación a cometer hechos punibles y apología del delito»<sup>20</sup>. Sin embargo, expertos y observadores han cuestionado la legalidad de este monitoreo: el abogado penalista Juan Pablo Irrazábal sostuvo que el Estado no puede ingresar a «espacios que se asumen como fuentes abiertas» sin autorización judicial, porque se trata de una vulneración de la privacidad<sup>21</sup>. Por su parte, Maricarmen Sequera, de TEDIC, advirtió sobre una «vigilancia ilegal», dado que no existía hasta ese momento una conducta delictiva comprobada<sup>22</sup>.

Tras la movilización, 31 personas fueron detenidas y trasladadas a la Agrupación Especializada. Horas más tarde, la Fiscalía informó que no pudo acreditar hechos punibles concretos contra las personas manifestantes. Legisladores también recogieron los testimonios de las personas detenidas en una sesión de la Cámara de Diputados sobre derechos humanos<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Julieta H. Heduvan, «Paraguay en el ciberespacio: Vulnerabilidades estratégicas en la frontera digital», TEDIC, 29 de agosto de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4iopbz3>

<sup>19</sup> «Así spío la Policía a los jóvenes que organizaron la manifestación de la Generación Z», *Última Hora*, 30 de septiembre de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3LKetk8>

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> «Abogado critica a la Policía por espiar en redes a la Gen Z: “El Estado no puede hacer eso”», *Última Hora*, 1 de octubre de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4i6UUik>

<sup>22</sup> «Espionaje en redes de la Gen Z: Tedic advierte sobre “vigilancia ilegal” de la Policía», *Última Hora*, 1 de octubre de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4427zLq>

<sup>23</sup> «Escuchan testimonios de jóvenes detenidos durante movilización de la “Generación Z”», *Honorble Cámara de Diputados*, 13 de octubre de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3WTXzIB>

Este caso constituye una vulneración del derecho a la privacidad, que garantiza que las interacciones en línea (mensajería, grupos, redes) no sean monitoreadas arbitrariamente por el Estado sin una justificación legal adecuada. Además, atenta contra el derecho a la libre expresión y asociación, ya que la vigilancia preventiva disuade la organización de protestas y puede tener un efecto inhibidor sobre la libre reunión y la expresión de ideas en espacios digitales y físicos. Finalmente, es un ataque al derecho a la libertad de manifestación: si la Policía monitoriza digitalmente a las personas organizadoras, limita su capacidad de planificar y ejercer su derecho a protestar, lo que puede ser una forma de represión informática.

## USO DE TECNOLOGÍAS BIOMÉTRICAS EN LA EXPO

En julio de 2025 se llevó a cabo una nueva edición de la Expo Paraguay, organizada por la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y la Universidad Rural del Paraguay (URP). Este evento, de alto impacto económico y social, reunió a diversos sectores de la agroindustria y otros rubros productivos. Sin embargo, la edición de 2025 estuvo marcada por cuestionamientos relacionados con el uso de tecnologías de acceso basadas en datos biométricos y sistemas digitales de pago, los cuales generaron preocupaciones significativas en materia de inclusión, privacidad y protección de datos personales<sup>24</sup>.

Para ingresar al predio ferial, las personas asistentes debían utilizar obligatoriamente la aplicación Tutti y efectuar los pagos a una cuenta del banco digital Ueno Bank, además de someterse a un proceso de verificación biométrica—mediante reconocimiento facial o huella dactilar—, gestionado por la empresa ITTI. Las tres entidades forman parte de un mismo grupo económico, lo que concentró en un solo actor privado la recolección y el procesamiento de datos financieros y biométricos de miles de personas. Este modelo generó exclusión hacia sectores no bancarizados, personas mayores y usuarios sin acceso o conocimiento tecnológico, al tiempo que planteó riesgos graves para la protección de datos sensibles.

Diversas voces del ámbito político y social señalaron que la implementación de este sistema de acceso careció de criterios de equidad, transparencia y garantías de derechos fundamentales<sup>25</sup>. La ausencia de mecanismos de supervisión o auditoría sobre el tratamiento de los datos biométricos recopilados —incluyendo su almacenamiento, uso y eventual eliminación— acentuó las preocupaciones sobre posibles vulneraciones al derecho a la privacidad, la libertad de circulación y la no discriminación.

<sup>24</sup> «Expo Paraguay 2025: vigilancia, desprotección y exclusión a la ciudadanía», TEDIC, 23 de julio de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3XsKy2w>

<sup>25</sup> *Ibidem*.

El caso de la Expo Paraguay 2025 puso en evidencia una tendencia creciente en el país: la adopción de tecnologías de reconocimiento facial y otros sistemas de vigilancia biométrica sin un marco regulatorio específico. Actualmente, estas tecnologías se están implementando en espacios públicos, estadios, instituciones estatales y edificios privados, en un contexto de opacidad institucional y ausencia de controles ciudadanos. Organizaciones como TEDIC<sup>26</sup> han documentado que estas prácticas se desarrollan sin garantías de transparencia ni evaluación de impacto en derechos humanos, y que en algunos casos podrían estar asociadas a un uso indebido de fondos públicos.

La recopilación y el tratamiento de datos biométricos —tales como huellas dactilares, rostros, iris, voz o patrones de movimiento— implican un nivel de riesgo especialmente alto, dado que estos datos son únicos e irremplazables. En situaciones de vulneración o filtración, las consecuencias pueden ser irreversibles y propiciar suplantación de identidad, fraudes o vigilancia no autorizada. Estos antecedentes refuerzan la necesidad urgente de contar con una Ley de Protección de Datos Personales robusta, que establezca principios de minimización, consentimiento informado, proporcionalidad, finalidad legítima y transparencia en el tratamiento de información personal.

La situación observada en la Expo Paraguay 2025 ilustra de manera concreta los desafíos que enfrenta el país en materia de derechos digitales. La falta de regulación específica y de controles efectivos sobre el uso de tecnologías biométricas pone en riesgo derechos fundamentales y profundiza las desigualdades en el acceso a servicios y espacios públicos. En este contexto, resulta imperativo que el Estado paraguayo adopte medidas urgentes para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto de los derechos humanos en el uso de tecnologías emergentes.

El monitoreo continuo, la educación digital ciudadana y la pronta aprobación de un marco legal de protección de datos personales son pasos indispensables para consolidar una gobernanza tecnológica basada en derechos, donde la innovación se desarrolle de manera ética, inclusiva y respetuosa de la dignidad humana.

## LEY «NO MOLESTAR»: LECCIONES DEL CASO CLARO VERSUS SEDECO

El caso Claro contra la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO)<sup>27</sup> constituye un hito judicial en Paraguay, con un impacto significativo en la legislación sobre privacidad y derechos digitales. Esta decisión reafirmó el poder de los consumidores, evidenció las limitaciones estructurales del marco normativo vigente y generó impulso hacia reformas urgentes.

La sentencia—emitida en diciembre de 2024 y que ratificó una sanción contra la empresa de telecomunicaciones AMX Paraguay S.A. (Claro) por contactar a usuarios inscritos en el listado de exclusión publicitaria<sup>28</sup>— ofrece una lectura actualizada y valiosa desde una perspectiva de derechos humanos. Un estudio del caso<sup>29</sup> subraya la fragmentación de la normativa paraguaya y considera que la Ley N.º 5830/17 «No Molestar» resulta insuficiente para enfrentar los desafíos del *marketing* digital y el capitalismo de vigilancia<sup>30</sup>, abogando por la adopción urgente de una Ley de Protección de Datos Personales, alineada con los estándares regionales e interamericanos.

El fallo fortaleció la Ley «No Molestar» al consolidar el derecho a la autodeterminación informativa y el derecho de exclusión frente a la publicidad no deseada, estableciendo que la oposición del usuario debe prevalecer sobre la libertad de empresa. Asimismo, validó el Registro Nacional «No Molestar» como un mecanismo legítimo de exclusión (modelo *opt-out*), cuyo desconocimiento constituye un tratamiento ilegítimo de datos personales, y reforzó el rol de SEDECO como autoridad competente para fiscalizar y sancionar infracciones en materia de publicidad no autorizada.

Más allá de la sanción específica, el caso puso en evidencia las carencias del marco legal paraguayo ante las nuevas dinámicas del *marketing* digital. Resaltó la necesidad de una Ley general de Protección de Datos Personales, dado que el marco actual es insuficiente, pese al reconocimiento constitucional del derecho a la privacidad. También expuso las tensiones entre las prácticas comerciales basadas en la explotación de datos y el principio de consentimiento libre, expreso e informado, especialmente en los contratos de adhesión del sector de telecomunicaciones. Además,

<sup>27</sup> Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay, «AMX Paraguay S.A. c/ Resolución N.º 983/2020 s/ acción de inconstitucionalidad», Sentencia N.º 495/2024.

«Solicitud #93826. Pregunta sobre sentencia 495/2024 - Caso SEDECO c/ AMX», Portal Unificado de Información Pública, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4i4Fmvl>

<sup>28</sup> Antonia Bogado, *El caso Claro, SEDECO y la Ley «No Molestar»: Un hito judicial, derechos digitales y publicidad invasiva en Paraguay* (Asunción: TEDIC, 2025), <https://bit.ly/4oDMG3p>

<sup>29</sup> Ley N.º 5830/17, SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/47WDr7d>

<sup>30</sup> El capitalismo de vigilancia se refiere a un modelo económico en el que las empresas recopilan, procesan y comercializan datos personales a gran escala para predecir y modificar comportamientos, generando beneficios comerciales y ejerciendo un control significativo sobre los usuarios. Véase Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power* (New York: PublicAffairs, 2019).

aunque SEDECO interpreta que la Ley N.º 5830/17 podría aplicarse a canales como WhatsApp, el caso demuestra que la normativa carece de mecanismos eficaces para enfrentar el tratamiento de datos en entornos digitales.

Finalmente, el caso ha impulsado propuestas de mejora normativa promovidas por SEDECO y TEDIC, orientadas a fortalecer la protección de los consumidores y sus datos personales. Entre las principales se destacan: la responsabilidad solidaria del emisor de mensajes no deseados, la adopción de un modelo de inscripción automática (*opt-in*) en el Registro «No Molestar», la implementación de estándares claros de consentimiento y la creación de un marco integral de derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición), aplicable a todos los canales de comunicación.

## CONCLUSIONES

De cara al 2026, el panorama de los derechos digitales en Paraguay muestra luces y sombras. El avance más esperanzador es la sanción del proyecto de Ley de Protección de Datos Personales, marcando un hito tras años de ausencia de un marco integral de resguardo de la privacidad y la autodeterminación informativa. Sin embargo, el país continúa enfrentando una profunda vulnerabilidad normativa y operativa frente a las amenazas tecnológicas, el incremento de la violencia digital y el recrudecimiento de la vigilancia estatal.

En el ámbito del *marketing* digital, el fallo Claro vs. SEDECO reafirmó el derecho ciudadano a decidir sobre el uso de sus datos y la validez de la Ley «No Molestar», pero también evidenció la fragmentación regulatoria y la incapacidad del Estado para responder a las dinámicas del capitalismo de vigilancia. En paralelo, el uso de la inteligencia artificial carece de una estrategia nacional y de marcos éticos claros, generando riesgos vinculados con la soberanía tecnológica, los sesgos algorítmicos, el desempleo tecnológico, la desinformación y la expansión del reconocimiento facial sin controles adecuados.

El año 2025 estuvo marcado además por graves vulneraciones de derechos a raíz de la vigilancia digital ejercida por el Estado. El espionaje ilegal contra jóvenes de la «Generación Z» durante la organización de manifestaciones demostró una intromisión injustificada en espacios privados de comunicación, afectando la privacidad, la libertad de expresión y la libre asociación. En paralelo, la expansión de tecnologías biométricas, como el reconocimiento facial o los sistemas de pago y acceso implementados en la Expo Paraguay 2025, reveló riesgos de exclusión y concentración de datos sensibles en manos de actores privados, sin salvaguardas ni fiscalización ciudadana.

En materia de ciberseguridad, los ciberataques y las filtraciones que afectaron a diversas entidades estatales evidenciaron la fragilidad institucional del país y su dependencia tecnológica. Estas brechas no solo ponen en riesgo la información estratégica y la soberanía digital, sino que también pueden afectar la estabilidad democrática al comprometer derechos políticos y la confianza pública. Por ello, es crucial destacar que la ciberseguridad va más allá de la protección tecnológica, pues se entrelaza con la integridad institucional y los derechos fundamentales. La seguridad digital está vinculada tanto con la fortaleza de las instituciones democráticas como con la autonomía estatal en la toma de decisiones estratégicas. Incidentes como el ataque cibernético coordinado que afectó a más de diez entidades del Estado paraguayo, incluidas la Presidencia y la Cámara de Diputados, o los ciberataques dirigidos a sabotear infraestructuras críticas —como hidroeléctricas o máquinas de votación— ilustran cómo la vulnerabilidad digital puede repercutir en derechos políticos, como la participación, y en la estabilidad democrática, así como en otros derechos socioeconómicos.

Por último, aunque la aprobación de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2025-2028 representa un avance institucional al consolidar al MITIC como autoridad nacional, el enfoque del documento sigue siendo predominantemente técnico y punitivo, con escasa articulación de derechos humanos y participación multisectorial. La ausencia de ministerios e instituciones sociales en su diseño, la falta de mecanismos de participación civil y el énfasis en la penalización por sobre la prevención refuerzan el riesgo de que la ciberseguridad se transforme en una herramienta de control más que en una política de protección.

Para culminar, es importante resaltar que el Paraguay transita un momento decisivo: la consolidación de un marco normativo moderno y garantista dependerá de que las políticas digitales se diseñen desde una perspectiva de derechos humanos, transparencia y participación social, asegurando que la tecnología sirva a la libertad y no al control.

## **RECOMENDACIONES**

- Promulgar inmediatamente la Ley general de Protección de Datos Personales y reglamentarla de forma urgente para poder ejercer este derecho.
- Reformar la Ley «No molestar» mediante la inscripción automática de las personas usuarias (modelo *opt-in*), lo que garantizaría un consentimiento más robusto y respetuoso.

- Transformar su enfoque de ciberseguridad, pasando de un modelo predominantemente técnico y punitivo a uno centrado en las personas, la prevención y la protección de los derechos.
- Transparentar los mecanismos tecnológicos de vigilancia, como el uso de cámaras con reconocimiento facial, para evitar abusos.
- Garantizar que la Ley N.º 7177 de Identidad Digital se aplique conforme a los estándares de necesidad y proporcionalidad establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Crear marcos regulatorios para la IA basados en principios de transparencia, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.
- Fortalecer la educación digital y el pensamiento crítico como herramientas esenciales para enfrentar fenómenos como la desinformación.

**JAZMÍN RUIZ DÍAZ FIGUEREDO**

Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UNA). Magíster en Industrias Culturales y Creativas (King's College London). PhD en Cultura, Medios e Industrias Creativas (King's College London). Como investigadora, trabaja en la intersección de los estudios culturales y de género. Actualmente, se enfoca en temas de tecnología y cultura digital. Es Coordinadora de Proyectos de Género y Tecnología en TEDIC y cuenta con más de 15 años de experiencia en medios y gestión cultural.

Contacto: [jazrd@tedic.org](mailto:jazrd@tedic.org)



DERECHO A LA LIBERTAD DE  
EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

# Entre la violencia criminal y el desprecio estatal



En el Paraguay, la libertad de expresión enfrenta en 2025 una tendencia persistente de violencia contra comunicadores y de censura promovida desde el Estado y actores empresariales. La precarización laboral, la concentración de medios y la falta de protección normativa intensifican los riesgos a la labor informativa y afectan la calidad democrática, requiriendo acciones urgentes para garantizar pluralidad y seguridad para periodistas.

**Palabras claves:** *periodismo, libertad de expresión, prensa, seguridad, violencia.*

**Santiago Ortiz**

SINDICATO DE PERIODISTAS DEL PARAGUAY (SPP)

Este artículo se centra en las principales amenazas al ejercicio del periodismo durante el periodo de este informe, en el que se constata un contexto de creciente violencia, censura y debilitamiento institucional. Examina los cambios tecnológicos que afectan al sector, la concentración de medios y sus impactos en la pluralidad informativa, así como el papel de las autoridades estatales frente a la protección de periodistas. Se repasan los casos más representativos de agresión y restricción a comunicadores, tanto desde actores estatales como privados, y se valoran las consecuencias de la falta de políticas eficaces para enfrentar el deterioro progresivo del derecho, propone recomendaciones concretas para la mejora y garantía de la libertad de expresión.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### LIBERTAD DE EXPRESIÓN, EN UNA ESPIRAL DE DETERIORO

La crisis del ejercicio del derecho a la libertad de expresión no ha hecho sino agudizarse en este periodo. Las situaciones más destacadas son:

- **Reducción del mercado laboral.** Las redacciones han reducido personal desde la pandemia, los salarios han perdido poder adquisitivo y la precarización obliga al pluriempleo.
- **Voces restringidas.** La concentración mediática, con la irrupción de nuevos conglomerados, refuerza la censura y la autocensura, restringiendo la pluralidad de voces. A esto se suma el mal uso de la Ley N.º 5777/16 «De protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia», que se continúa usando como herramienta de censura contra periodistas, así como los discursos hostiles de sectores empresariales.
- **Continuidad y expansión de la violencia contra trabajadores de prensa.** Las amenazas y situaciones de violencia contra periodistas por parte de agentes estatales y grupos criminales no solo han continuado, sino que se han extendido territorialmente.
- **Retrocesos normativos para el acceso a la información.** Un ejemplo claro de propuestas restrictivas constituye la inclusión en la recientemente aprobada Ley de Datos Personales de un artículo que restringe el acceso a información pública.
- **Patrón sistemático de judicialización contra periodistas en Paraguay y la región.** Siguen presentándose querellas contra periodistas y comunicadores por los llamados «delitos contra el honor», que continúan

siendo penalizados por la legislación nacional; en este sentido, el caso Zuccolillo Moscarda y otros vs. Paraguay, que se encuentra en instancias finales ante la Corte IDH, podría representar una oportunidad para modificar esta situación<sup>1</sup>. El Sindicato de Periodistas ha presentado un *amicus curiae* (tercero ajeno a un proceso judicial que colabora en el análisis de la controversia) ante la Corte IDH en este caso, y el documento detalla el patrón sistemático de judicialización contra periodistas en Paraguay y la región, donde se utilizan figuras penales como difamación, calumnia e injuria, con la finalidad de silenciar investigaciones de interés público y la instrumentación de otras figuras legales para censurar y hostigar a comunicadores y comunicadoras críticos<sup>2</sup>.

Todo esto, sumado al desinterés del Estado para garantizar este derecho, lleva a un deterioro profundo, lo cual afecta a toda la ciudadanía.

## **DILACIÓN DEL TRATAMIENTO DE LA LEY DE PROTECCIÓN A PERIODISTAS Y PERSONAS DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Los altos niveles de ilegalidad en el país, la corrupción pública, el contrabando, el narcotráfico, etc., sumados a la extensión territorial de grupos criminales y sus vínculos con diferentes actores de poder, generan un caldo de cultivo sumamente delicado, donde quienes ejercen el periodismo de forma crítica, denunciando o investigando hechos vinculados a la corrupción, criminalidad u otros temas de interés público, son víctimas de ataques y situaciones de violencia que buscan imponer la censura y el silencio.

En este contexto, la connivencia de actores políticos para la impunidad en crímenes contra periodistas es palpable. En febrero de 2025, las filtraciones de chats del exdiputado Eulalio Gomes (+) permitieron comprobar su intervención ante la jueza del caso Leo Veras, periodista asesinado en 2020, para evitar que el principal sospechoso del hecho, Waldemar Pereira, alias «Cachorrão», sea sentenciado. A pesar de las pruebas en su contra, Pereira fue puesto en libertad por el Tribunal y, aunque luego la medida se revirtió, permanece prófugo hasta la fecha.

Como se verá más adelante, los reiterados ataques a periodistas en este periodo se registraron con apenas días de diferencia, lo cual expone un clima hostil y de riesgo para el ejercicio del periodismo. Al respecto, el Sindicato de Periodistas señaló que estos hechos «muestran la urgencia de que el país cuente con una política pública que pueda contribuir a prevenir, proteger y

1 Ver más sobre este caso en el artículo sistema internacional de protección de derechos humanos, en este informe.

2 «Amicus Curiae. Procesos judiciales emblemáticos contra periodistas en Paraguay y la región», *Sindicato de Periodistas del Paraguay*, 29 de agosto de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/47SAy90>

procurar justicia ante la violencia de la cual son víctimas los periodistas por parte de sectores criminales que buscan callarlos»<sup>3</sup>.

Por todo esto, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay y el SPP han planteado la urgencia del tratamiento y aprobación de la Ley de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de los Derechos Humanos. El reclamo fue acompañado por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya presidenta, Nancy Hernández, en reunión con el titular del Congreso Nacional, solicitó la pronta aprobación de la referida ley, expresando que:

La prensa realiza una importante labor en transparentar y dar información a la ciudadanía, para controlar el ejercicio abusivo del poder, la corrupción. Consideramos que la labor de los periodistas es esencial para la democracia y para la protección de los derechos humanos, es por eso que esperamos que el proyecto sea aprobado.<sup>4</sup>

Sin embargo, a pesar de los reiterados reclamos, el tratamiento de la ley dentro de la Cámara de Senadores ha sido reiteradamente demorado y ha generado declaraciones que no se ajustan a un discurso público favorable a la libertad de expresión. El legislador Dionisio Amarilla, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), atacó contra la propuesta de ley al afirmar que no se puede crear una casta de privilegiados<sup>5</sup>, en alusión a las y los trabajadores de prensa, quienes podrían recibir una protección particular en caso de encontrarse bajo riesgo o amenaza. De la misma manera, el presidente de la Cámara de Senadores, Basilio Núñez (ANR), junto a la bancada del movimiento Honor Colorado (HC, de la ANR), mayoritaria en el Senado, operó reiteradamente contra el tratamiento de la ley. Al cierre del presente informe, no se ha definido la fecha de tratamiento, lo cual podría llevar a su postergación hasta el año 2026. En ese sentido, el SPP expresó su reprobación de esta postergación, diciendo que «a casi tres años del inicio del trámite parlamentario y en medio de graves ataques a colegas, algunos legisladores siguen poniendo excusas para impedir una ley tan necesaria como justa»<sup>6</sup>.

Por su parte, la Federación Internacional de Periodistas también repudió la dilación en el tratamiento de la ley y expresó su preocupación por esta medida. En un comunicado publicado en octubre de 2025, remarcó «la evidente urgencia de que el Estado cuente con una herramienta legal que brinde pro-

3 «Reiterados ataques a Periodistas muestran la urgencia de una Ley de Protección...» [Facebook], *Sindicato de Periodistas del Paraguay* [@Sindicato de Periodistas del Paraguay], 19 de septiembre de 2025.

4 «Presidenta de la Corte IDH abogó al Congreso aprobar el proyecto de protección a periodistas», *La Nación*, 23 de septiembre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49pPYmf>

5 «Proteger a periodistas es “crear una casta”, según Dionisio Amarilla», *ABC Color*, 15 de octubre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3Maojlc>

6 «Senadores siguen poniendo excusas para impedir protección a periodistas» [Facebook], *Sindicato de Periodistas del Paraguay* [@Sindicato de Periodistas del Paraguay], 29 de octubre de 2025.

tección fehaciente ante las constantes agresiones y amenazas que sufren los trabajadores de prensa en todo el país»<sup>7</sup>.

## CASOS OCURRIDOS EN 2025

### DISCURSOS, ACTOS, AMENAZAS Y DESCALIFICACIONES

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), los Estados y, por ende, sus funcionarios tienen la obligación de «Adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas y repudiar de manera inequívoca los ataques contra quienes ejercen el periodismo»<sup>8</sup>.

Sin embargo, varios agentes del Estado paraguayo —desde el presidente hasta funcionarios de menor rango— han incurrido reiteradamente en discursos, actos, amenazas y descalificaciones que atacan el ejercicio libre del periodismo.

Esta situación se repitió también con autoridades y funcionarios de gobiernos locales, principalmente fuera de la capital del país, afectando a periodistas y trabajadores de prensa de medios locales y regionales.

#### Ataques a periodistas por parte de congresistas

- **Fiona Aquino.** La senadora Norma Aquino, conocida como «Yami Nal» (ANR), posteriormente destituida, atacó reiteradamente a la trabajadora de prensa Fiona Aquino, del diario *ABC Color*. La insultó y amenazó en al menos tres ocasiones. En febrero de 2025, el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) expresó su energética condena a estas prácticas violentas y recurrentes por parte de la entonces senadora<sup>9</sup>.
- **Francisca Pereira.** El diputado Rodrigo Gamarra, de la Asociación Nacional Republicana (ANR), la trató de «sicaria»<sup>10</sup>.

7 «Paraguay: el Senado demora el tratamiento del proyecto de Ley de Protección a Periodistas», *International Federation of Journalists*, 13 de octubre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4poQkh>

8 Silvia Chocarro, *Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina* (Washington D.C.: Center for International Media Assistance National Endowment for Democracy—CIMA, 2017), <https://bit.ly/48mvoDI>

9 «Ante la tercera amenaza de la senadora Yami Nal Aquino hacia la compañera Fiona Aquino, expresamos nuestra más energética condena...» [Facebook], *Sindicato de Periodistas del Paraguay* [@Sindicato de Periodistas del Paraguay], 25 de febrero de 2025, <https://bit.ly/3jKJO5T>

10 «El SPP repudia amenazas del diputado Rodrigo Gamarra contra periodista a quien tildó de sicaria», *Última Hora*, 3 de septiembre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/47RfiAr>

- **Aníbal Gómez Caballero.** El diputado Santiago Benítez (ANR) realizó reiteradas declaraciones amenazantes y descalificaciones contra este periodista, quien ejerce su labor en la ciudad de Pedro Juan Caballero, capital de Amambay. El legislador lo había acusado de «narco periodista» y planteó llevarlo ante un «tribunal del crimen», en referencia a prácticas del crimen organizado<sup>11</sup>. Ante esto, el SPP recordó que en el departamento de Amambay han sido asesinados al menos 8 comunicadores, por lo que calificó de graves las declaraciones del político, a quien le exigió abstenerse de cualquier acción que ponga en riesgo la seguridad de los trabajadores de prensa<sup>12</sup>.

## Censura

- **Fabián Costa.** La concejala Carolina Arévalos, de Lambaré, hizo uso de la Ley N.º 5777/16 contra el periodista Fabián Costa, a fin de evitar las críticas que este realizaba<sup>13</sup>.
- **Alberto Núñez y César Candia.** Ambos periodistas, del departamento de Canindeyú, han sido víctimas de censura mediante una medida cautelar dictada por el juez Marco Giménez en favor del concejal Julio Vera, de Yasy Kañy, tras haber publicado datos de una causa que involucraba al legislador municipal en un caso de abigeato<sup>14</sup>.
- **Medidas en Ypané.** La Junta Municipal de Ypané dictó una resolución por la cual impedía el acceso a las sesiones de la Junta a medios de comunicación, imponiendo medidas administrativas para entorpecer la labor de la prensa<sup>15</sup>.
- **Pedido de reflete de ley stronista.** En enero de 2025, el diputado de la ANR Rodrigo Gamarra exigió al Ministerio Público la imputación de periodistas que «ponen en riesgo la seguridad del presidente» y planteó la necesidad de una Ley de Prensa para limitar la libertad de expresión. Fue en el marco de publicaciones periodísticas que afectaban al mandatario<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> «Video revela a diputado justificando lógica del crimen en PJC», *La Nación*, 28 de febrero de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49Z9lgD>

<sup>12</sup> «Ante las declaraciones amenazantes del Diputado Santiago Benítez contra el periodista Aníbal Gómez de Pedro Juan Caballero reclamamos a las autoridades tomar acciones... [Facebook], Sindicato de Periodistas del Paraguay [@Sindicato de Periodistas del Paraguay], 4 de marzo de 2025, <https://bit.ly/49tBDfT>

<sup>13</sup> «Jefe de prensa de Lambaré fue querellado por la concejala Carolina González», *ABC Color*, 26 de septiembre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3k4lXhw>

<sup>14</sup> Juan José Oteiza, «Censura judicial impide a periodistas informar sobre denuncia a concejal», *RDN*, 28 de junio de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3IUwn3f>

<sup>15</sup> «Polémica en Ypané: Junta exigirá acreditación a periodistas para cubrir sesiones públicas», *ABC Color*, 3 de noviembre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4rtkA3l>

<sup>16</sup> «Es hora de que Paraguay tenga una ley de prensa! Que proteja la verdadera libertad de expresión, a trabajadores de prensa y la ética periodística», afirmó Gamarra, erigiéndose como el dueño de la «verdad», en «Cartista plantea revivir la Ley 209 stronista y amordazar a la prensa», *ABC Color*, 27 de enero de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4plwRye>

## Ataques

Durante el 2025 se han registrado decenas de ataques al ejercicio del derecho a la libertad de expresión. A continuación abordamos algunos de los más relevantes.

- **Fabián Costa.** El domicilio particular de este comunicador fue atacado a balazos por dos personas a bordo de una moto. Según investigaciones posteriores, los atacantes formarían parte de clanes criminales de la zona. Sin embargo, el trasfondo, según denunció Costa, sería una disputa política en la Municipalidad de Lambaré<sup>17</sup>, donde cumple funciones como comunicador.
- **Carlos Benítez.** Director del medio *El Observador*, la vivienda de este periodista también fue atacada a balazos. Benítez ya había recibido amenazas previas en el marco de las publicaciones e investigaciones periodísticas vinculadas a la causa conocida como «Mafia de los Pagarés». No se han registrado mayores avances en las investigaciones al respecto<sup>18</sup>.
- **Aníbal Benítez.** La vivienda del periodista del medio judicial *PDS* fue atacada por un hombre, que arrojó una bomba molotov contra la vivienda<sup>19</sup>.

## Amenazas

- **Rolando Jara.** El periodista de *Red Tricolor*, de Salto del Guairá, fue víctima de amenazas de muerte anónimas por mensajes de WhatsApp. Fue tras haber publicado denuncias contra un político local.
- **Aníbal Gómez.** El trabajador de prensa, de la ciudad de Pedro Juan Caballero, además de recibir ataques por parte de un diputado, fue amenazado de muerte.

<sup>17</sup> «Violento ataque a tiros contra jefe de prensa de la Municipalidad de Lambaré», *ABC Color*, 17 de septiembre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4o6oK7W>

<sup>18</sup> «Balearon la vivienda del periodista Carlos Benítez en Lambaré», *ABC Color*, 19 de septiembre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3K8LSEN>

<sup>19</sup> «El relato del periodista víctima del tercer atentado en menos de un mes en Lambaré», *ABC Color*, 14 de octubre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4oObTlq>

## CONCLUSIONES

Las situaciones relatadas demuestran una continuidad en el deterioro del derecho a la libertad de expresión, el cual proviene de causas estructurales vinculadas al modelo político, económico y social del país. El avance del crimen organizado, la narcopolítica y la extensión territorial de los grupos criminales son elementos claves para comprender la continuidad y la profundización de la violencia, lo que va creando un entorno hostil para el ejercicio periodístico. Se suma un claro desprecio de las autoridades y los agentes estatales por la protección y promoción de la libertad de expresión y el ejercicio libre del periodismo, que se convierten en una piedra en el zapato para estos sectores, principalmente aquellos vinculados a casos de corrupción pública. La negativa del Senado a aprobar la Ley de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos es una clara muestra de este desinterés y falta de compromiso por parte del Estado con la libertad de expresión.

Además, continúan la precarización laboral, los despidos y la concentración de medios de comunicación solo en pocas manos empresariales. Todos estos hechos afectan directamente el derecho a la libertad de expresión, la pluralidad de voces, y deterioran la calidad de la información que se ofrece a la ciudadanía, demostrando un escaso compromiso del empresariado con el «interés público». Al mismo tiempo, el Estado no ha impulsado políticas que aporten a la sostenibilidad de medios tanto tradicionales como alternativos, para garantizar la pluralidad de voces en un marco democrático.

En síntesis, la continuidad del deterioro en materia del derecho a la libertad de expresión sigue exigiendo de parte de la sociedad en su conjunto, y particularmente de las autoridades, acciones prontas y efectivas, a fin de evitar el arrinconamiento del ejercicio del periodismo libre, como factor de contrapeso al poder y como garante fundamental de la democracia. En caso de que el deterioro continúe, podría verse en riesgo la propia convivencia democrática, que ha costado largos años de lucha para la ciudadanía.

## RECOMENDACIONES

- Tratar y aprobar la Ley de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos.
- Iniciar el trámite parlamentario respecto a la ley que crea el Grupo de Trabajo para la investigación del caso Santiago Leguizamón y otros crímenes contra periodistas.
- Capacitar a magistrados, y a todos los funcionarios en general, respecto al necesario control de constitucionalidad y convencionalidad en lo relacionado al derecho a la libertad de expresión, particularmente en la aplicación de la Ley N.º 5777.
- Iniciar el debate respecto a una Ley de Distribución de la publicidad oficial, a fin de aportar a la sostenibilidad de los medios tradicionales y alternativos, así como iniciar un diálogo con diferentes actores sobre otras políticas similares.
- Modificar la legislación relacionada a radios comunitarias, a fin de garantizar el acceso a frecuencia, alcance y recursos para las mismas.
- Garantizar los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras de prensa, mediante una política de inspección laboral en medios de comunicación y la apertura de una mesa tripartita permanente para el sector.

---

**SANTIAGO ORTIZ**

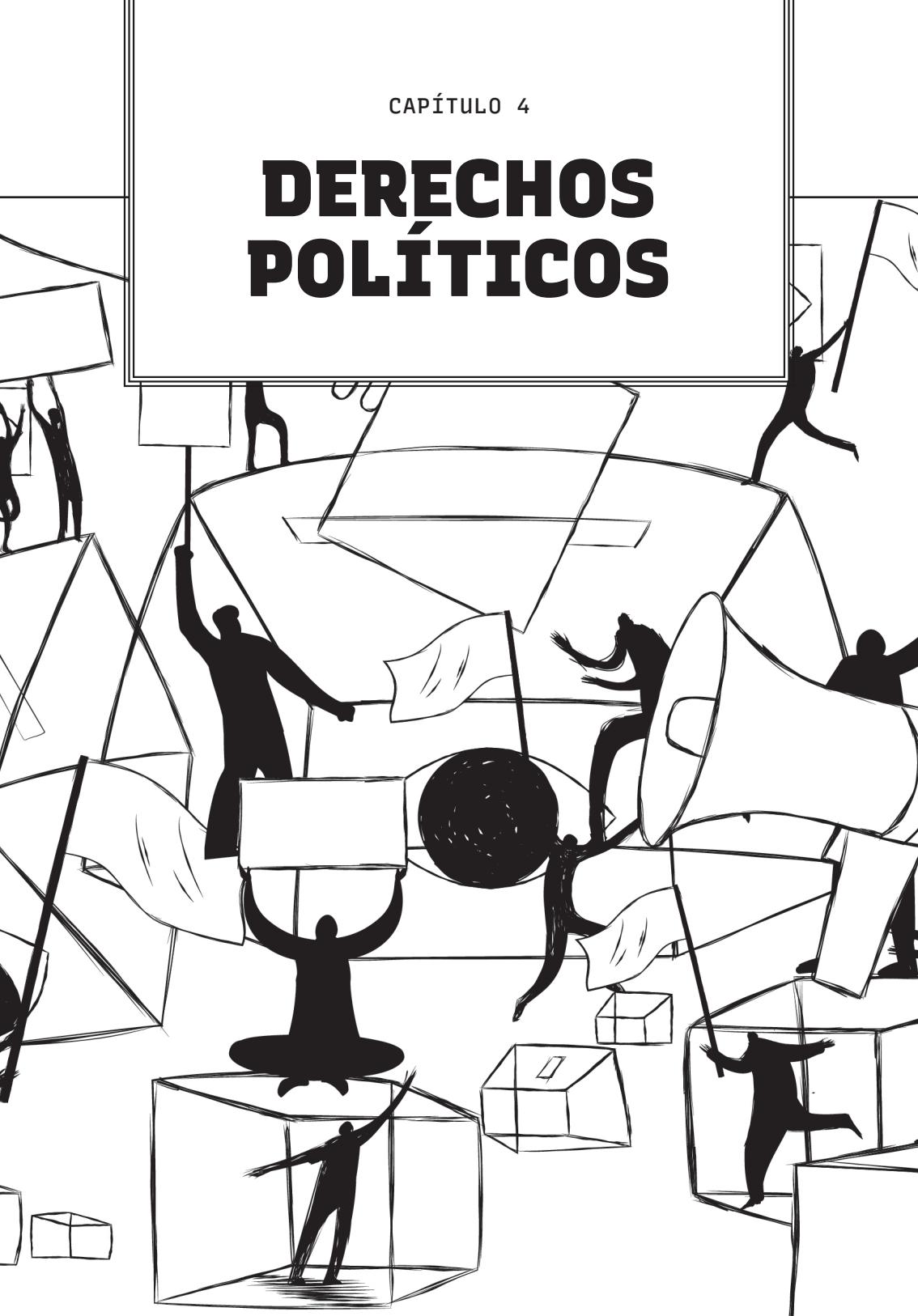
Trabajador de prensa. Secretario general del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP).

Contacto: sortizpy@gmail.com



CAPÍTULO 4

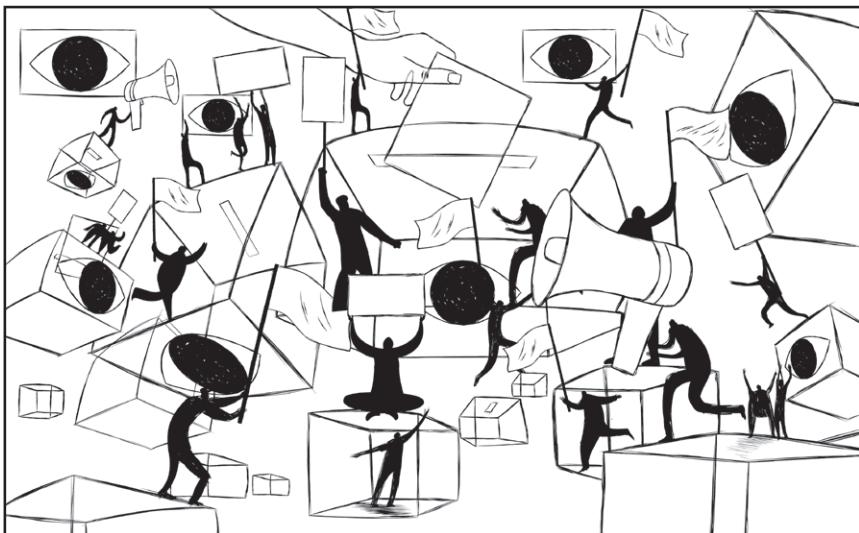
# DERECHOS POLÍTICOS





## PARTICIPACIÓN POLÍTICA

# TSJE frena reformas y auditoría ciudadana



El inicio del proceso electoral de las municipales de 2026, marcado por la falta de una reforma electoral integral y por la resistencia del TSJE a habilitar una auditoría participativa de las máquinas de votación, refleja una persistente debilidad institucional que no favorece la calidad del proceso y además dificulta el control ciudadano. Esto puede reducir la confianza pública en el sistema electoral y limita la posibilidad de fortalecer mecanismos democráticos de transparencia y fiscalización.

**Palabras claves:** *reforma electoral, TSJE, observación electoral, máquinas de votación, auditoría.*

**Enrique Gauto Bozzano**

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

El artículo aborda el freno al tratamiento de la propuesta de reforma electoral que había planteado el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), así como la resistencia de este organismo a permitir mecanismos de auditoría ciudadana de las máquinas de votación. Además del no tratamiento de la reforma, en el plano normativo se desarrollan cuatro temas: el congelamiento del estudio de una propuesta de ley sobre observación electoral nacional; la intención del TSJE de impulsar una reforma integral de la legislación sobre financiamiento político; la promulgación de una ley que va en contra de la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente (RCP) tanto en el país como en el exterior; y la presentación de un protocolo de abordaje de la violencia política contra las mujeres. Finalmente, se incluyen algunos desafíos relativos a los comicios municipales de 2026 —además de la auditoría de las máquinas—, y se brinda una reflexión sobre la intervención de las municipalidades de Asunción y Ciudad del Este.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### REFORMA ELECTORAL DEL TSJE, SIN TRATAMIENTO

A finales de agosto de 2024, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) había presentado, al presidente del Senado y a algunos(as) senadores(as), una propuesta de reforma de las dos principales leyes que organizan el sistema electoral paraguayo: Ley N.º 834/96 «Que establece el Código Electoral Paraguayo» y Ley N.º 635/95 «Que reglamenta la Justicia Electoral»<sup>1</sup>. Sin embargo, a finales de octubre de ese mismo año, en una reunión mantenida entre el presidente de la República, Santiago Peña, y los tres ministros del TSJE, se definió solicitar al Poder Legislativo una pausa en el tratamiento de la propuesta, esto, porque los ministros del TSJE consideraron que no era el momento político para tal tratamiento. Es decir, el propio TSJE consideró oportuno desistir de que se avance en el tratamiento de esta propuesta<sup>2</sup>.

La propuesta incluía numerosas modificaciones, pero omitía aspectos clave, como los controles tecnológicos, la observación electoral nacional, el financiamiento político, la participación de las mujeres y el transporte público gratuito en días de votación<sup>3</sup>. Su presentación representaba una oportunidad para reabrir el debate sobre una reforma electoral integral, que nuevamente fue postergada, siendo esta la tercera ocasión desde 2014 en que el país desaprovecha la posibilidad de avanzar en esta materia.

<sup>1</sup> «Ministros del TSJE presentan propuesta de modificación de Ley electoral a Senadores de la Nación», *Tribunal Superior de Justicia Electoral*, 28 de agosto de 2024, acceso el 23 de octubre de 2024, <https://bit.ly/48T3PR>

<sup>2</sup> «Presidente Peña aborda temas clave con ministros del TSJE», *Presidencia de la República del Paraguay*, 29 de octubre de 2024, acceso el 23 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4ozRZAO>

<sup>3</sup> Ver artículo relacionado a este derecho en Enrique Gauto Bozzano, «Propuesta de reforma electoral precisa de más amplitud», en *Derechos Humanos en Paraguay* 2024 (Asunción: Codehupy, 2024), 289-297, <https://bit.ly/4nty0Rs>

El eventual tratamiento de una nueva iniciativa debería realizarse mediante un debate multisectorial, al menos con participación del TSJE, el Poder Legislativo, las agrupaciones políticas, la sociedad civil, la comunidad académico-técnica y organismos internacionales con experiencia en observación electoral.

## **OBSERVACIÓN ELECTORAL NACIONAL: TRATAMIENTO CONGELADO**

En agosto de 2022, seis diputados(as) de tres agrupaciones políticas diferentes presentaron el proyecto de ley «Que establece disposiciones para el ejercicio de la observación electoral nacional». Poco después de su presentación, en octubre del mismo año, se llevó a cabo una audiencia pública sobre el mismo y el TSJE presentó una opinión técnica sobre dicha propuesta a una de las comisiones a las que el proyecto fue girado en la Cámara de Diputados. Luego, entre marzo de 2023 y agosto de 2024, hubo dictámenes de las tres comisiones a las que fue remitido, en todos los casos recomendando su aprobación con modificaciones.

Sin embargo, en el periodo que abarca este informe, no se presentó movimiento alguno en su tratamiento: no hubo otras comisiones a las que haya sido girado el proyecto, no hubo nuevas audiencias públicas, y tampoco fue tratado en sesión plenaria alguna de la Cámara de Diputados. El estancamiento en el tratamiento de esta propuesta es un ejemplo de la falta de una hoja de ruta clara, desde las principales instancias estatales encargadas del diseño de la normativa electoral (TSJE y Poder Legislativo), para avanzar en temas significativos que deben hacer a una reforma electoral integral. Y la regulación de la observación electoral es uno de dichos temas, el cual, además, como bien ya se señaló previamente, no fue incluido en la propuesta de reforma electoral presentada por el TSJE en agosto de 2024.

Sería oportuno que la regulación de la observación electoral nacional se realice a través de una ley y que la misma establezca plenas garantías para su ejercicio. Por lo tanto, resulta recomendable retomar la tramitación de este proyecto de ley, asegurando que las garantías estén claramente establecidas. Durante el periodo democrático han tenido lugar varias iniciativas de observación electoral nacional—propiciadas por varias organizaciones de la sociedad civil (OSC) y una universidad privada—, que constituyeron aportes muy importantes al control y a la mejora de los procesos electorales, así como a la participación ciudadana en dichos procesos, a través de la movilización voluntaria de una gran cantidad de ciudadanos(as) como observadores(as) en los propios locales de votación.

En futuros comicios, de ninguna manera debe repetirse el lamentable episodio ocurrido en el proceso electoral 2023, cuando el TSJE cometió dos significativos errores. Por un lado, emitió, vía resolución, un reglamento de regulación de la observación electoral nacional<sup>4</sup>, que establecía inconstitucionales restricciones para su ejercicio, reglamento que además emitió ya muy cerca de la fecha de la votación, imponiendo así, sobre la hora, reglas de juego a misiones de observación nacional que ya se encontraban en proceso avanzado de preparación. Por el otro, sustentándose en las disposiciones de dicho reglamento, negó la acreditación a dos misiones de observación electoral nacional, impulsadas por OSC nacionales (Decidamos —para la misión del Consorcio Saká— y Alma Cívica) que ya contaban con experiencia anterior —y muy positiva, además— de observación electoral en el país<sup>5</sup>.

## **FINANCIAMIENTO POLÍTICO: TSJE EXPRESA INTENCIÓN DE REFORMA INTEGRAL DE LEGISLACIÓN**

La mejora de los controles del financiamiento político —es decir, todo lo relativo a los ingresos y gastos de las agrupaciones políticas para su funcionamiento y la realización de campañas electorales— sigue siendo un tema clave en lo que hace a los desafíos del sistema electoral paraguayo. En sucesivos artículos sobre este derecho en informes anteriores se ha insistido sobre la necesidad de la mejora, tanto del marco legal al respecto como de la coordinación entre organismos estatales con responsabilidades en la materia (principalmente: TSJE, Contraloría General de la Repùblica, Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes [Seprelad], Ministerio Pùblico). Sin embargo, como ya fue mencionado, el tema no fue incluido en la propuesta de reforma presentada por el TSJE en agosto de 2024.

En mayo de 2025, Christian Ruiz Díaz, director de Financiamiento Político del TSJE, expresó la intención de la institución de conformar una mesa de trabajo multisectorial para preparar una propuesta de reforma integral de la legislación sobre financiamiento político. Algunos de los entes y sectores que mencionó que deberían formar parte de esta instancia son: TSJE, Contraloría General de la Repùblica, Ministerio Pùblico, OSC, referentes del sector bancario. Así también, indicó la necesidad de que con esta reforma se corrija la dispersión de la legislación sobre financiamiento político —distribuida en cuatro leyes—, que genera caos y falta de comprensión de

4 Resolución TSJE N.º 21, del 17 de febrero de 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», posteriormente modificada por la Resolución N.º 49, del 24 de marzo de 2023, que modificó algunos artículos del reglamento.

5 Para más información sobre lo expresado en los dos últimos párrafos, ver los informes de los años 2023 y 2024: Enrique Gauto Bozzano, «Debilidades legales y falencias institucionales siguen alimentando irregularidades en el proceso electoral», en *Derechos Humanos en Paraguay 2024* (Asunción: Codehupy, 2024) y Gauto Bozzano, «Propuesta de reforma...

varias disposiciones<sup>6</sup>. Esta debilidad de la legislación en la materia, señalada por Ruiz Díaz, coincide con lo expuesto en años anteriores en este informe.

## NUEVA LEY PERJUDICA INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA EN EL RCP

En diciembre de 2024 fue promulgada la Ley N.<sup>º</sup> 7443/24 «Que establece la inscripción 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»<sup>7</sup>.

Esta ley afecta muy negativamente la inscripción automática de paraguayos(as) —tanto en el país como en el exterior—, que ya estaba prevista anteriormente en la legislación nacional mediante varias acertadas disposiciones. En lugar de avanzar hacia la plena inscripción automática, esta ley introduce cargas/pasos burocráticos que afectarán en forma negativa a muchísimos ciudadanos(as) para formar parte del RCP. Esto implica que muchos ciudadanos(as) tendrán que realizar gestiones presenciales y/o virtuales adicionales para ser incluidos(as) en el RCP, y esta situación va en contra del postulado de la inscripción automática.

La ley promulgada contó con el parecer favorable del TSJE, tal como se constata en su opinión técnica emitida durante el tratamiento del entonces proyecto de ley. Básicamente, el TSJE expone allí que, técnicamente, ciertas disposiciones legales sobre inscripción automática que aún se encontraban vigentes eran inaplicables y otras perjudicaban la integridad del RCP. Sin embargo, esta postura del TSJE es también técnicamente refutable, y varios argumentos fueron expuestos por senadores(as) que votaron en contra del entonces proyecto de ley.

Las objeciones presentadas por el TSJE pueden ser claramente resueltas mediante una mejora de la gestión técnica y política de dicho organismo. Una forma sería a través del potenciamiento de herramientas digitales y de la coordinación con diversos organismos (entre ellos, las embajadas y los consulados, en el caso de la inscripción en el exterior) para incrementar, armonizar e integrar digitalmente información/datos fácilmente accesibles y disponibles sobre paraguayos(as): cédula de identidad, pasaporte, domicilio en el país o en el exterior, electores(as) fallecidos(as), por ejemplo. Sin embargo, el TSJE optó por apoyar una propuesta de ley que va en la línea de que estas informaciones/datos sean aportados a través de más gestiones virtuales y/o presenciales que deberán hacer muchos(as) ciudadanos(as).

6 Entrevista a Christian Ruiz Díaz: «Ley de financiamiento político, ¿es suficiente para controlar dinero usado en campañas electorales?» [Archivo de video], ABC TV, 3 de mayo de 2025, <https://bit.ly/43H9nvz>

7 Ley N.<sup>º</sup> 7443/24, disponible en la Gaceta Oficial, <https://bit.ly/40OK6aF>

Además, la ley fue sancionada por el Poder Legislativo en tiempo récord: ingresó el 6 de noviembre de 2024 y fue sancionada el 18 de diciembre del mismo año<sup>8</sup>. Igualmente, cabe señalar otras cuestiones relevantes sobre su tramitación:

- Casi la totalidad de los votos para aprobar esta propuesta legislativa en ambas cámaras fue de parlamentarios(as) afines a Honor Colorado, movimiento oficialista de la Asociación Nacional Republicana (ANR), partido de gobierno.
- A diferencia de la Ley N.º 6951/22 sobre inscripción automática tanto de paraguayos(as) residentes en Paraguay como en el exterior —derogada por esta nueva ley—, que sí contó con una audiencia pública y con reuniones de trabajo entre parlamentarios(as) y varios colectivos organizados de paraguayos(as) en el exterior, la Ley N.º 7443/24 no contó con ninguno de estos mecanismos de participación y consulta ciudadana. La Coordinadora de la Migración Paraguaya (Comipar) denunció esta situación en forma reiterada e incluso ya antes de la presentación del entonces proyecto de ley había señalado su preocupación por los escasos avances que el TSJE venía realizando para implementar la Ley N.º 6951/22<sup>9</sup>.

La Comisión de Asuntos Electorales y la de Asuntos Migratorios y Desarrollo de la Cámara de Diputados, según lo reportado en la web de esta cámara, se han reunido con algunas instituciones públicas para dar seguimiento a la implementación de la Ley N.º 7443/24<sup>10</sup>. Sería oportuno que estas reuniones se mantengan en el tiempo y sean invitadas en todos los casos las organizaciones de paraguayos(as) residentes en el exterior. Pero, en el fondo, lo que corresponde es derogarla y reponer las disposiciones legales que fueron derogadas por esta ley.

## PROTOCOLO PARA EL ABORDAJE DE LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES

En octubre de 2025, el TSJE y el Ministerio de la Mujer presentaron el *Protocolo para la Prevención y Atención de casos de Violencia Política contra las Mujeres por razones de género*, impulsado por ambas entidades y con apoyo de algunos organismos internacionales (IDEA Internacional, PNUD y Unión Europea)<sup>11</sup>.

8 Ver tramitación completa de la ley en «Ficha Técnica del Expediente N.º 2481662», SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 2 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4oEZTxh>

9 Coordinadora de la Migración Paraguaya (Comipar), publicaciones en Instagram disponibles en <https://bit.ly/4354vjn>

10 «Indagan sobre implementación efectiva de inscripción en el Registro Cívico Permanente», Cámara de Diputados del Paraguay, 4 de agosto de 2025, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4nsKoUY>

11 «Estas fueron las palabras de los ministros Jorge Bogarín... [Instagram], Justicia Electoral Paraguay [@justiciaelectoralpy], <https://bit.ly/43DdoA>; «Justicia Electoral y Ministerio de la Mujer impulsan protocolo contra la violencia política hacia las mujeres», TSJE, 8 de octubre de 2025, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4ogOxLy>; «MinMujer y TSJE presentaron Protocolo para la Prevención y Atención de casos de Violencia Política contra las Mujeres por razones de género», Ministerio de la Mujer, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4oN96Pr>

A nivel mundial, existe evidencia acerca de cómo esta forma de violencia hacia las mujeres incide de manera negativa en su derecho a la participación política. En Paraguay, la Ley N.º 5777/16 incluye a la violencia política entre las 15 formas de violencia contra la mujer, definidas en este cuerpo legal<sup>12</sup>. Por lo tanto, resulta oportuno contar con herramientas para el abordaje de esta forma de violencia contra las mujeres, que contribuyan a crear mejores condiciones para la participación política de ellas.

## PROCESO ELECTORAL DE LAS MUNICIPALES 2026

A través de la Resolución N.º 78/25 del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), emitida el 15 de julio de 2025<sup>13</sup>, se dio inicio formal al proceso de las elecciones municipales 2026.

El cronograma electoral, contenido en esta resolución, dispone la elección de intendentes(as) y concejales(as) en todos los municipios del país para el periodo 2026-2031. Los comicios internos simultáneos se llevarán a cabo el 7 de junio de 2026, en tanto que el 4 de octubre del mismo año serán las elecciones municipales.

En este proceso, es importante mencionar la situación de las máquinas de votación y también los desafíos que se deberían encarar respecto a ellas y a otras cuestiones.

### Máquinas de votación

#### TSJE BLOQUEA AUDITORÍA CIUDADANA

Los comicios municipales de 2026 constituirán el tercer proceso electoral de esta segunda etapa del voto y escrutinio electrónicos en Paraguay<sup>14</sup>, la cual tuvo su punto de arranque con la entrada en vigencia de la Ley N.º 6318/19. Es decir, las elecciones municipales de 2021 y las nacionales de 2023 ya contaron con la utilización de tecnología en la emisión del voto y en la realización del escrutinio.

Ya en el contexto del proceso electoral 2021, un asunto de especial atención fue la auditoría del *software* y del *hardware* del sistema electrónico para el

<sup>12</sup> «Violencia política. Es la acción realizada contra la mujer que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que la misma participe de la vida política en cualquiera de sus formas y ejerza los derechos previstos en esta Ley». Ley N.º 5777/16, artículo 6, inciso h, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3LgulRx>

<sup>13</sup> La resolución está disponible para descarga en «TSJE lanza cronograma electoral para las Elecciones Municipales de 2026», TSJE, 15 de julio de 2025, acceso el 20 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3DiztH>

<sup>14</sup> La primera etapa del voto y escrutinio electrónicos en Paraguay tuvo lugar desde noviembre de 2001 (primera utilización) hasta enero de 2008 (última utilización).

voto y el escrutinio. En aquel momento, como un mecanismo para hacerla más efectiva, varios especialistas independientes —es decir, que no eran parte de los equipos de las agrupaciones políticas—, así como algunas OSC plantearon que participen integrantes de estos sectores en el proceso de auditoría. Sin embargo, el TSJE dispuso que participen solamente referentes de las agrupaciones políticas —designados por estas— que iban a participar en aquellos comicios.

En el proceso electoral 2023, nuevamente hubo peticiones de especialistas independientes y de algunas OSC en la misma línea que las efectuadas en el proceso 2021 y, de nuevo, el TSJE efectuó la auditoría solo con participación de referentes de las agrupaciones políticas que iban a competir en dichas elecciones. Y, de acuerdo a lo dispuesto en el cronograma de las elecciones municipales 2026, sucederá lo mismo: auditoría únicamente con participación de agrupaciones políticas. Asimismo, en el actual proceso, especialistas independientes y algunas OSC vienen reiterando las mismas preocupaciones y peticiones al TSJE.

En una entrevista realizada en octubre de 2024 a Eduardo Carrillo<sup>15</sup>, especialista de la organización TEDIC, él sostuvo que «desde el momento en que no se genera un proceso de auditoría que involucre a más actores, no podemos hablar de una auditoría completa». Explicó que una auditoría real y participativa debe propiciar una validación colectiva del sistema, permitiendo a la comunidad técnica independiente, la sociedad civil, la academia y el sector privado colaborar en la identificación de vulnerabilidades que podrían existir.

Añadió que, según informaciones que obtuvo TEDIC en el marco de sus acciones de monitoreo, los espacios que tuvo el TSJE con referentes de agrupaciones políticas para la auditoría solo se limitaron a exposiciones de la empresa proveedora y la presentación de las máquinas e interacción con ellas; y afirmó que ello no constituye una auditoría técnica real del *software* y *hardware* del sistema. Concluyó que «para la comunidad informática, eso que se está llamando auditoría no es necesariamente una auditoría. Para auditar realmente un sistema, debe existir pleno acceso al código fuente del mismo»<sup>16</sup>.

En el proceso actual, como ya se indicó, también se registraron cuestionamientos de especialistas informáticos. Por ejemplo, Luis Benítez, quien además es integrante de la Sociedad Paraguaya de Inteligencia Artificial, en un artículo publicado en mayo de 2025 señaló numerosos elementos sobre las características de las máquinas de votación que iban a ser compradas por el TSJE (mediante la licitación aún vigente en aquel momento)<sup>17</sup>:

<sup>15</sup> Gauto Bozzano, «Propuesta de reforma...

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Luis Benítez, «El TSJE, una amenaza para la democracia», *Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana*, 19 de mayo de 2025, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/48U8UJC>

Uno de los puntos más críticos es el proceso de adquisición de nuevas máquinas de votación. Un análisis del documento técnico de licitación revela una serie de omisiones graves. Por ejemplo, no se exige que las máquinas tengan mecanismos que verifiquen que el sistema que arranca es el correcto, dejando la puerta abierta a que un *software* malicioso se instale sin ser detectado. Nada menciona en relación al *firmware* del equipamiento a ser adquirido, lo cual permitiría a cualquier persona con acceso interno modificar cómo funciona el sistema.

Además, se omite la obligación de tener un sistema que registre si alguien abrió o manipuló físicamente la máquina. Esto es como comprar una urna electoral sin candado y sin testigos que vigilen su uso. Peor aún, las memorias USB que se usarán para guardar y trasladar los votos no están obligadas a tener ningún tipo de cifrado. Esto equivale a transportar el padrón electoral en una hoja de papel por la calle, sin sobre ni sello.

Estas fallas no son cuestiones técnicas menores. Son vulnerabilidades que pueden ser explotadas fácilmente, tanto por grupos criminales como por actores estatales interesados en influir en los resultados de las elecciones. Al no tomar en cuenta estándares internacionales de seguridad, el TSJE pone en riesgo la confianza ciudadana en el proceso electoral. ¿Qué pasaría si en una elección cerrada se descubriera que hubo manipulación en el *software* de las máquinas o que los datos se perdieron por falta de protección? La respuesta no es técnica, es política: se derrumbaría la legitimidad de todo el sistema democrático.

A finales de mayo de 2025, Luis Alberto Mauro, director de Comisiones Electorales del TSJE, hizo declaraciones ante el debate político y público sobre la entonces licitación en curso para adquirir máquinas de votación y en particular respecto a las preocupaciones sobre la confiabilidad de las máquinas. En el marco de una entrevista brindada a un medio de comunicación señaló: «Cuando a mí me dicen “Esto puede ser *hackeable*, esto puede ser distorsionado”, yo lo que les pido, y sobre todo a la prensa que haga la pregunta, a las personas que dicen eso, en qué momento lo que eso se va a producir»<sup>18</sup>. En respuesta a estas expresiones de Mauro, unos días después —a inicios de junio de 2025—, un grupo de cinco especialistas informáticos remitieron una nota al TSJE<sup>19</sup>, donde propusieron que se les facilite un modelo de máquina de votación de cada uno de los oferentes de la entonces licitación para la compra de máquinas, o bien el modelo que sea adjudicado —así como la documentación correspondiente— para realizar una revisión técnica.

18 «TSJE: asesor insta a demostrar cómo se podrían hackear las máquinas de votos», ABC Color, 26 de mayo de 2025, acceso el 15 de octubre de 2025 (audio: entre 6:07 y 6:23 minutos), <https://bit.ly/43yq9ws>

19 Nota presentada el 2 de junio de 2025 al TSJE por Luis Benítez, Ellis Ratzlaff, Marcelo Elizeche, Matías Insaurralde y Gary Servín.

En la misma nota, los especialistas expresaron que su interés era contribuir a dotar de mayor credibilidad al proceso electoral, así como «asegurar su robustez frente a riesgos tecnológicos, y garantizar el derecho al voto»; y, también, «buscando que el TSJE promueva la incorporación de auditorías ciudadanas, técnicas y periciales antes, durante y después de los eventos electorales, así como la revisión del marco normativo vigente que regula la fiscalización del sistema electoral automatizado»<sup>20</sup>. Sin embargo, al momento del cierre de este informe, la nota no recibió respuesta del TSJE.

#### **COMPRA CANCELADA EN MEDIO DE NUMEROSAS OBJECIONES Y ARRENDAMIENTO EN PROCESO**

Tanto el proceso de los comicios municipales de 2021 como el de las elecciones generales de 2023 se llevaron a cabo con máquinas de votación arrendadas. Pero, tanto para el proceso de los comicios municipales de 2026 como para el de las elecciones generales de 2028, el TSJE lanzó en marzo de 2025 una licitación para la compra de 28.000 máquinas. Al respecto, referentes de varias agrupaciones políticas expresaron cuestionamientos de diversa índole.

En el marco del amplio debate que se generó en torno al proceso licitatorio y a las máquinas de votación que iban a ser adquiridas mediante la licitación, también es oportuno hacer mención de la denominada «Comisión Especial para el Monitoreo y Control de las Máquinas de Votación Electrónica», una comisión especial del Senado que funcionó desde mayo hasta agosto de 2025, terminando su funcionamiento con la presentación de un informe con varias recomendaciones de carácter técnico dirigidas al TSJE respecto a las máquinas<sup>21</sup>.

Finalmente, en agosto de 2025, el TSJE decidió cancelar el proceso licitatorio internacional para la compra de máquinas<sup>22</sup> y delinear una nueva licitación, pero para el arrendamiento de unas 18.000 máquinas<sup>23</sup> y solamente para el proceso electoral de 2026. El inicio del proceso licitatorio para este alquiler de máquinas tuvo lugar en octubre de 2025<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Comisión integrada por diez senadores(as) de la ANR (oficialistas y no oficialistas), PLRA y Movimiento Yo Creo. Ver informe final en «Ficha Técnica de Comisión», SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3Ja1UoR>

<sup>22</sup> Resolución DGAF TSJE 759/2025, TSJE, 29 de agosto de 2025, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4ocBQ4b>

<sup>23</sup> Cifra mencionada en la entrevista radial a Christian Ruiz Díaz, «Arrendamiento de máquinas de votación», [X], Radio Nanduti, 24 de septiembre de 2025, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3L7CjGt>

<sup>24</sup> «Tramitación de la licitación para el arrendamiento de máquinas de votación», Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/49qzl4e>

## Desafíos sobre el derecho al voto frente a las municipales 2026

Además de la necesidad de que el TSJE realice una auditoría participativa de las máquinas de votación, resulta fundamental que la institución, a partir de la experiencia del proceso electoral de 2023, aborde de manera adecuada varios aspectos para el ejercicio del voto en las elecciones municipales de 2026. En particular, se destacan dos medidas que deben ser prioritarias:

- **Instalar mesas de consulta con máquinas de práctica en todos los locales de votación.** Las mesas de consulta, implementadas por el TSJE en los comicios generales de 2023, fueron concebidas como un espacio de orientación para que los electores pudieran votar sin dificultades. También tuvieron el propósito de asistir a personas con discapacidad y ofrecer máquinas de votación de práctica, permitiendo a la ciudadanía familiarizarse con su uso antes de emitir el voto. Para las elecciones municipales de 2026, el TSJE debería implementar nuevamente esta buena práctica de las mesas de consulta con máquinas de práctica, y asegurar que el 100% de los locales de votación cuenten con ellas, ya que en los comicios de 2023 no se llegó a tener mesas de consulta y máquinas de práctica en varios locales<sup>25</sup>.
- **Evitar el ingreso de acompañantes al cuarto oscuro fuera del único caso permitido por la ley.** Tanto en las elecciones municipales 2021 como en los comicios generales 2023, una mala práctica recurrente fue el ingreso de personas acompañando a votantes al cuarto oscuro o casilla de votación, por fuera de la única excepción que permite la legislación electoral: solamente cuando el(la) elector(a) tenga alguna dificultad física que le impida realizar el procedimiento de votación. Es probable que el uso de máquinas de votación en las elecciones 2021 y 2023 haya contribuido a esta mala práctica, bajo el argumento del desconocimiento de muchos electores(as) sobre cómo votar con la máquina y, por lo tanto, muchos(as) necesitaban orientación para utilizarla. Sin embargo, el desconocimiento del uso de la máquina no es motivo legal para que los(as) miembros de mesa permitan que un(a) elector(a) ingrese acompañado(a) a votar. Esta situación puede afectar negativamente la libertad del ciudadano(a) para votar al candidato(a) de su preferencia.

<sup>25</sup> En 2023, hubo misiones de observación que reportaron información sobre la presencia de mesas de consulta y máquinas de práctica en los locales de votación. La misión de observación nacional Saká, de los 279 locales en que estuvo presente, reportó que el 85,6% (239 locales) contó con mesas de consulta; y, en cuanto a máquinas de práctica, reportó que 223 de las 239 mesas tenían dichas máquinas. En tanto, la Misión de Observación de la Unión Europea encontró que en el 92% de los locales observados había mesas de consulta (obs.: el informe de la UE no detalla el total de locales observados sobre este aspecto). Todos estos datos están mencionados en Gauto Bozzano, «Debilidades legales y falencias...

## INTERVENCIÓN DE MUNICIPALIDADES DE ASUNCIÓN Y CIUDAD DEL ESTE

En mayo de 2025, la Contraloría General de la República (CGR) solicitó, a través de una comunicación dirigida al Ministerio del Interior, la intervención de las municipalidades de Asunción y Ciudad del Este (CDE). En dicha comunicación, la CGR menciona que se han reunido requisitos constitucionales y legales, referidos principalmente a graves irregularidades en la ejecución del presupuesto municipal y en la administración de bienes municipales<sup>26</sup>. Así, se dio inicio al proceso de intervención de ambas municipalidades que culminó, en el caso de la Municipalidad de CDE, con la destitución del entonces intendente Miguel Prieto, por parte de la decisión mayoritaria de la Cámara de Diputados<sup>27</sup>. Mientras, en el caso de la Municipalidad de Asunción, el intendente Oscar «Nenecho» Rodríguez presentó renuncia al cargo, antes de que se trate en Cámara de Diputados el informe de la intervención realizada<sup>28</sup>. Tanto la destitución de Prieto como la renuncia de Rodríguez ocurrieron en agosto de 2025. En el caso de CDE, posteriormente, el TSJE convocó a elecciones de intendente(a) para el 9 de noviembre de 2025, a fin de completar el presente periodo. En Asunción, la Junta Municipal designó a Luis Bello —quien era concejal por la ANR— como intendente para completar el periodo<sup>29</sup>.

La intervención de ambas municipalidades, así como las figuras y gestiones de Rodríguez y Prieto ocuparon gran parte del debate político y público. En el caso de Prieto, además, estuvo muy presente en el debate el hecho de que podría ser candidato a presidente, apoyado por varias agrupaciones políticas, en las próximas elecciones generales de 2028.

Este artículo no busca analizar los fundamentos de las intervenciones realizadas en ambas municipalidades ni la situación judicial de Rodríguez y Prieto, sino ofrecer una reflexión desde el enfoque de los derechos políticos, especialmente del derecho a la participación política, ya que este derecho comprende tanto el derecho a elegir como el derecho a ser electo.

El juicio político a determinadas autoridades y la destitución de intendentes son mecanismos constitucionales que fueron concebidos para ser aplicados

<sup>26</sup> Contraloría General de la República, «Nota CGR 2899/2025 dirigida al Ministerio del Interior solicitando la intervención de las municipalidades de Asunción y Ciudad del Este», acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/40Ncdqm>

<sup>27</sup> «Destituyen al intendente de Ciudad del Este», *Honorável Cámara de Diputados*, 19 de agosto de 2025, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4qExoyy>

<sup>28</sup> «Óscar “Nenecho” Rodríguez realizó balance de gestión y pidió una Ley de Capitalidad para la ciudad, en momento de hacer pública su renuncia como intendente», *Municipalidad de Asunción*, 22 de agosto de 2025, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/40NiQJC>

<sup>29</sup> En el caso de la destitución de un intendente, la Constitución Nacional de la República del Paraguay (art. 165) establece la convocatoria a elecciones para completar el periodo. En cambio, la Ley N.º 3966/10 «Orgánica Municipal» (artículo 53) dispone que, cuando la renuncia del intendente se produzca en los dos últimos años del mandato, la Junta Municipal debe designar, entre sus miembros, a quien complete el periodo.

cuando dichas autoridades están incumpliendo funciones que les fueron confiadas a través de la voluntad popular expresada con el voto. Es decir, son mecanismos que pretenden cuidar la importancia de esa decisión ciudadana a través del voto, y que la misma no se lesioné cuando una autoridad incumple las funciones para las que fue electa. Esta sería la motivación de estos mecanismos, desde la visión del derecho a elegir como parte del derecho a la participación política.

Y, desde la perspectiva del derecho a ser electo y a ejercer efectivamente el cargo en cuestión, estos procedimientos deben garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso de toda autoridad electa mientras se encuentre en funciones.

Ahora bien, el paso final de ambas herramientas (juicio político a autoridades y destitución de intendente[a] previa intervención) es la votación en el Poder Legislativo. Y allí entran en tensión los méritos constitucionales y legales para remover a la autoridad —garantizándole a la vez su defensa y el debido proceso— versus la simple existencia de votos necesarios, por intereses meramente político-partidarios, para la destitución de una autoridad.

Esta reflexión también puede aplicar para decisiones de otros organismos que tienen atribuciones para remover autoridades, como por ejemplo el Juzgado de Enjuiciamiento de Magistrados.

Cuando en 2012 se destituyó al entonces presidente Fernando Lugo, el procedimiento de juicio político fue objeto de muchos cuestionamientos, a nivel nacional e internacional, por no garantizar de manera adecuada el debido proceso y el derecho a la defensa de Lugo. Tales cuestionamientos provinieron incluso del propio Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que, con base en esta situación, en 2013 recomendó al Estado paraguayo reglamentar la figura del juicio político<sup>30</sup>. En pocas palabras, en 2012, la tensión expresada anteriormente terminó volcándose en la simple existencia de intereses meramente político-partidarios. Y, cuando estos intereses priman, a los sectores con dichos intereses ya no les interesa mucho garantizar procesos adecuados para implementar herramientas constitucionales de remoción de autoridades. Y así termina lesionándose la voluntad popular traducida en la elección de una autoridad.

De esta forma, estas herramientas terminan siendo vaciadas de contenido y son utilizadas en ciertos casos para favorecer intereses político-partidarios. Y cuando esto ocurre, los derechos políticos y el derecho a la participación política se ven perjudicados.

---

<sup>30</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay (CCPR/C/PRY/CO/3)*, párrafo 24, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3J9D417>

## CONCLUSIONES

El desistimiento del TSJE de habilitar el tratamiento de su propia propuesta de reforma electoral, así como su resistencia a permitir una auditoría participativa de las máquinas de votación no son buenas señales transmitidas por este organismo y, a la vez, ambas decisiones afectan de modo negativo el proceso electoral de los comicios municipales de 2026. Por un lado, el no tratamiento de la propuesta de reforma implica desaprovechar nuevamente una oportunidad para contar con un proceso electoral de mejor calidad. Y, por otro lado, la falta de auditoría participativa, que implica la no inclusión en ella de al menos la comunidad académico-técnica y de organizaciones de la sociedad civil, limita la transparencia y la fiscalización independiente del sistema electrónico de voto y escrutinio; y también puede contribuir a que disminuya la confianza ciudadana en el proceso electoral en curso.

Otra mala señal, en este caso principalmente por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo, es la sanción y promulgación de la Ley N.º 7443/24 «Que establece la inscripción 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». Esta ley lesiona gravemente la inscripción automática, y constituye un retroceso para el acceso al derecho al voto y para la ampliación de la participación política. Al incorporar nuevas barreras burocráticas, este nuevo cuerpo legal contradice los principios de accesibilidad y universalidad del sufragio y compromete el compromiso estatal con la progresividad de los derechos políticos.

Una finalidad esencial de un sistema electoral es contribuir a garantizar los derechos políticos de los(as) ciudadanos(as). Sin embargo, año tras año, el sistema electoral paraguayo arrastra numerosas falencias y, además, aparecen más. Y, en el periodo de este informe, las tres situaciones mencionadas en las conclusiones de este artículo son ilustrativas de que el sistema electoral sigue sin mostrar mejoras y que, incluso, exhibe retrocesos a causa de decisiones erróneas de ciertos órganos estatales. Urge contar con una hoja de ruta adecuada para la mejora integral de dicho sistema. Un mejor sistema electoral corregirá varias falencias de los procesos electorales y optimizará dichos procesos. Pero, mientras tanto, se llega otra vez a un proceso electoral con deudas pendientes, que tienen al TSJE como fuerte responsable.

## RECOMENDACIONES

El TSJE y el Poder Legislativo deben:

- Establecer una hoja de ruta conjuntamente diseñada por el TSJE y las comisiones asesoras permanentes de Asuntos Electorales de ambas cámaras, para iniciar y llevar a cabo un proceso de reforma integral de la legislación electoral.
- Asegurar, en el desarrollo de dicho proceso, un debate multisectorial en el que participen diversos actores, entre ellos al menos los siguientes: TSJE, agrupaciones políticas, organizaciones de la sociedad civil, comunidad académico-técnica (es decir, especialistas independientes) y representantes de organismos internacionales que desplegaron misiones de observación electoral en Paraguay.

El TSJE debe:

- Habilitar la realización de una auditoría participativa de las máquinas de votación, lo cual implica incluir en ella a expertos(as) independientes (es decir, expertos[as] de la comunidad académico-técnica) y organizaciones de la sociedad civil.
- Asegurar, para las elecciones municipales del 4 de octubre de 2026, la instalación de mesas de consulta con máquinas de votación en el 100% de los locales de votación.
- Reforzar la capacitación de miembros de mesas receptoras de votos para las elecciones municipales del 4 de octubre de 2026 en lo referente a no permitir que personas acompañen a electores(as) dentro del cuarto oscuro o casilla de votación si no se cumple la única opción que la legislación permite, que es cuando un(a) elector(a) tiene alguna discapacidad física que le impida realizar el procedimiento de votación.

El Poder Legislativo debe:

- Derogar la Ley N.º 7443/24, en vista de que va en contra de la inscripción automática de paraguayos(as) en el RCP tanto en el país como en el extranjero.

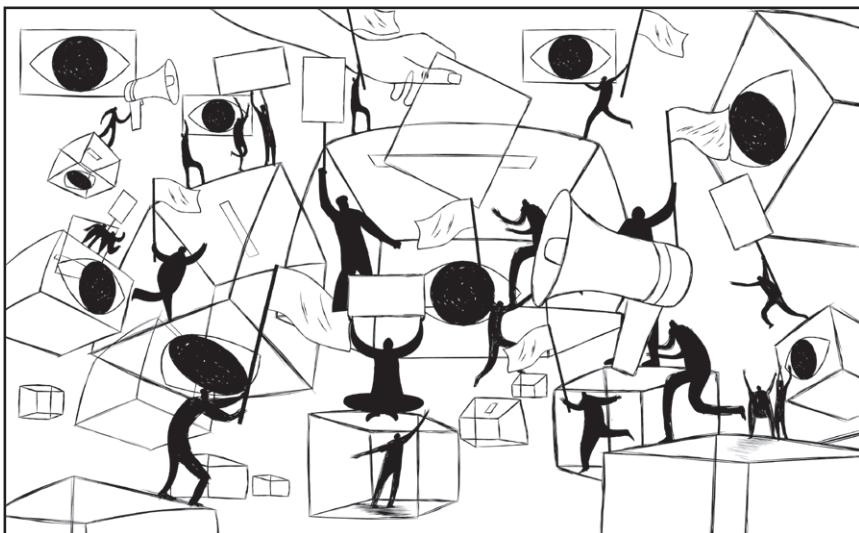
**ENRIQUE GAUTO BOZZANO**

Investigador voluntario de Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana. Coordinador de proyectos de Decidamos entre 2017 y 2021. Secretario Ejecutivo de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) entre marzo de 2013 y abril de 2016. Coordinador del Área de Capacitación de Decidamos entre agosto de 2009 y febrero de 2013. Activista de organizaciones e iniciativas juveniles en el periodo 1997-2012.

Contacto: egautob@gmail.com

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

# Democracia en disputa: mujeres, poder y violencia política en Paraguay



El año 2025 dejó al descubierto tensiones entre los avances formales y los retrocesos estructurales en materia de igualdad política en Paraguay. Mientras las mujeres conquistaron una representación histórica en el Congreso, las prácticas de disciplinamiento, acoso y violencia política de género siguieron marcando los límites de su participación. De cara a las elecciones de 2026, el país enfrenta un dilema para garantizar una democracia libre de violencias y exclusión hacia las mujeres.

**Palabras claves:** *participación política, violencia política de género, mujeres, redes sociales, Paraguay.*

**Clemen Bareiro Gaona, Mónica Encina Gaona,  
María M. Pereira y Montserrat Valladares Barriocanal**

EMANCIPA PARAGUAY

El presente artículo analiza los principales avances y retrocesos ocurridos en 2025, un año clave previo a un nuevo ciclo electoral, en el que se pondrá a prueba la voluntad democrática del país para garantizar la participación plena y libre de violencia de las mujeres. Además de examinar tendencias institucionales y políticas como la paridad, la posible fusión de ministerios y el rol del Ministerio de la Mujer. El texto incorpora una revisión detallada de casos emblemáticos de violencia política de género ocurridos dentro y fuera del Congreso. Estos episodios permiten observar cómo operan los mecanismos de disciplinamiento, sanción diferenciada y hostilidad simbólica que condicionan la presencia y la voz de las mujeres en la vida pública. En conjunto, se ofrece un panorama del estado del derecho a la participación política de las mujeres en 2025 y de los desafíos que marcarán la antesala de las elecciones de 2026.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### MÁS SOMBRAS QUE LUCES EN EL PANORAMA ELECTORAL

**PARIDAD, ENTRE EL RÉCORD, LA TENDENCIA BAJA Y OBSTÁCULOS PERSISTENTES.** En el Congreso paraguayo, las mujeres representan aproximadamente el 24% del total de bancas, lo que constituye un récord histórico, pero aún muy lejos de la paridad establecida en los estándares internacionales<sup>1</sup>. En la Cámara Alta, once senadoras ocupan escaños de un total de cuarenta y cinco, mientras que en la Cámara de Diputados poco más del 20% de sus integrantes son mujeres. A nivel regional y global, la presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo continúa siendo baja: solo el 22,9% de las carteras ministeriales en el mundo están dirigidas por mujeres<sup>2</sup> y Paraguay no escapa a esta tendencia. En el ámbito parlamentario, la media mundial se sitúa en 27,2%, por lo que el país permanece por debajo de ambos promedios. En el Paraguay, los partidos políticos continúan siendo un terreno de disputa. En octubre de 2025, dirigentes del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) reiteraron públicamente que la paridad 50/50 «no se negocia», señalando las resistencias internas para implementar medidas afirmativas. Persisten los obstáculos estructurales que limitan la participación de las mujeres: las barreras en el financiamiento político, la falta de apoyo partidario y las diversas formas de violencia política de género. Según el informe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)<sup>4</sup>, el sistema de voto

<sup>1</sup> Inter-Parliamentary Union. Women in National Parliaments: Paraguay Profile. Ginebra, 2025, <https://bit.ly/4oYVCjP>

<sup>2</sup> «Las funciones de liderazgo político en 2025: Continúa el predominio de los hombres», ONU Mujeres América Latina y el Caribe, 8 de marzo de 2025, acceso el 11 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4omMjdj>

<sup>3</sup> Unión Interparlamentaria. Women in Politics 2025: Regional Averages and Trends. Ginebra, 2025.

<sup>4</sup> «Participación política de las mujeres y acceso a la representación en América Latina, Instituto International para la Democracia y la Asistencia Electoral», IDEA, 8 de febrero de 2024, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3Jjdhl>

preferente introducido en 2019 abrió algunas oportunidades, pero los mecanismos de exclusión continúan operando a distintos niveles.

**CAPACITACIÓN, UN ESFUERZO POSITIVO.** En este periodo, la Justicia Electoral relanzó su Escuela para Mujeres Líderes en Paraguarí, con el objetivo de ampliar las oportunidades de participación política femenina.

**TRES MUJERES EN EL ESCENARIO ELECTORAL MUNICIPAL ASUNCIENO.** En el proceso electoral municipal, que ya posee cronograma<sup>5</sup>, tres figuras de mujeres emergen como referentes de una oposición que todavía no logra recomponerse ni articular un proyecto político sólido. En ese contexto, sus posicionamientos resultan significativos no solo por lo que representan en términos de liderazgo, sino por la forma en que interpelan las estructuras partidarias tradicionales y los mecanismos de disciplinamiento político que limitan la autonomía de las mujeres. **Johanna Ortega**, diputada del Partido País Solidario, expresó su interés en disputar la Intendencia de Asunción, pero también su disposición a ceder el lugar a **Katty González** si esta decidiera presentarse, gesto que evidencia las tensiones entre solidaridad política y la exigencia de contención que suele recaer sobre las mujeres dentro de los espacios partidarios<sup>6</sup>. Por su parte, **Soledad Núñez**, exministra de Vivienda y excandidata a la vicepresidencia, inscribió el movimiento Alternativa Asunción en el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), aunque sostuvo que permanece abierta a una alianza, reafirmando la necesidad de construir colectivamente una alternativa democrática en la capital<sup>7</sup>. Estas posiciones reflejan la persistente deuda democrática con la participación política de las mujeres, quienes, aun siendo protagonistas de los procesos de renovación, siguen enfrentando expectativas de conciliación, subordinación y prudencia que rara vez se exigen a sus pares varones<sup>8</sup>.

## MINISTERIO DE LA MUJER: INFORME DE GESTIÓN Y CAMBIO DE CABEZA

El Ministerio de la Mujer publicó en su Informe de Gestión Presidencial 2025 que durante el año se fortalecieron políticas de cuidado, prevención y empoderamiento, llegando a más de 20.000 personas en procesos de sensibilización sobre violencia basada en género y trata de personas<sup>9</sup>. Además, la institución socializó su Plan de Acción 2025-2028 para la

5 Ver artículo sobre participación política en este capítulo.

6 «Johanna Ortega dispuesta a ceder su precandidatura a la intendencia de Asunción para apoyar a Katty González», *El Nacional*, 1 de septiembre de 2025, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/43TkHnZ>

7 «“Alternativa Asunción”, que impulsa candidatura de Soledad Núñez, se inscribe en el TSJE», *ABC Color*, 28 de agosto de 2025, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/40rmhBkz>

8 Clemen, Bareiro Gaona, *Ante una crisis ¡Que venga una mujer!* (Asunción: Servilibro, 2023).

9 «Informe de Gestión Presidencial 2025: Cuidado, prevención y empoderamiento de las mujeres como ejes sociales», *Ministerio de la Mujer*, acceso el 11 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4hPHtF4>

Red de Mecanismos de Género, con el objetivo de coordinar esfuerzos interinstitucionales hacia la igualdad sustantiva<sup>10</sup>.

En paralelo, el nombramiento de la Dra. Alicia Pomata como nueva ministra de la Mujer estuvo muy presente en el debate público. Su perfil, centrado en la gestión técnica, plantea algunas interrogantes sobre el rumbo que tomará la agenda de igualdad en un contexto político polarizado. Si bien todavía resulta muy prematuro evaluar su desempeño, su llegada al cargo ocurre en un momento de redefinición institucional y exige un compromiso renovado con los principios de igualdad y no discriminación.

## FUSIÓN DE MINISTERIOS: RETROCESO, MÁS QUE INTEGRACIÓN ESTRATÉGICA

En el plano institucional, el proyecto de creación del Ministerio de la Familia, presentado en mayo de 2025, marcó un punto de inflexión. La iniciativa propone fusionar el Ministerio de la Mujer, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) y la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) bajo una sola cartera<sup>11</sup>. Las organizaciones feministas y de derechos humanos advirtieron que esta propuesta constituye un retroceso institucional, pues diluye la rectoría de la política de género y debilita la protección especializada de las mujeres<sup>12</sup>. El oficialismo, en cambio, argumentó que la medida busca racionalizar y hacer más eficientes los recursos del Estado<sup>13</sup>.

Además, la discusión sobre la creación del Ministerio de la Familia reactivó un problema estructural: la excesiva centralización de las políticas de igualdad en el Ministerio de la Mujer. Este modelo ha tendido a concentrar las decisiones en el nivel nacional, invisibilizando las desigualdades territoriales y la precarización de las Secretarías de la Mujer a nivel departamental y municipal. Estas oficinas locales, que cumplen un rol clave en la atención y derivación de casos de violencia, operan con escasos recursos, alta rotación de personal y limitada articulación institucional, condiciones que podrían agravarse en un escenario de fusión ministerial.

El tutelaje histórico sobre las mujeres, legitimado bajo el discurso de la «protección», ha sido una de las formas más persistentes de control patriarcal ejercido por el Estado. La propuesta de fusionar el Ministerio de la Mujer

<sup>10</sup> «MinMujer socializó Plan de Acción 2025-2028 de la Red de Mecanismos de Género», *Ministerio de la Mujer*, acceso el 11 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4ok2ckV>

<sup>11</sup> «Debatén en audiencia pública proyecto que crea el Ministerio de la Familia», *Senado.gov.py*, 22 de mayo de 2025, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4oQXOjW>

<sup>12</sup> «El proyecto de ley que busca crear un Ministerio de la Familia atenta contra la necesaria protección especial de la niñez y de las mujeres», *Codelhupy*, 7 de abril de 2025, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3WHsdhX>

<sup>13</sup> «Oficialismo presentó proyecto de ley que crea el Ministerio de la Familia. Fusiona Juventud, Mujer y Niñez», *La Tribuna*, 2 de abril de 2025, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/470Ql9U>

con el de la Niñez y la Adolescencia y la Secretaría de la Juventud no representa una integración estratégica, sino un retroceso político. Esta fusión reproduce la idea de las mujeres como sujetos dependientes o vulnerables, desmantelando espacios institucionales conquistados para garantizar derechos y agendas propias. Detrás del argumento de eficiencia administrativa se esconde, en realidad, un vaciamiento de las políticas de igualdad y una despolitización estatal<sup>14</sup>.

Además, esta fusión supone un incumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ya que debilita la estructura creada para garantizar la igualdad y erradicar la discriminación. Según los principios de la Convención, los Ministerios de la Mujer deben contar con áreas especializadas en igualdad, no discriminación y prevención de la violencia. Al unificarlos, el Estado diluye esas funciones, reduce capacidades técnicas y políticas y retrocede en sus compromisos internacionales de protección de los derechos de las mujeres<sup>15</sup>.

## VIOLENCIA DE GÉNERO: UNA DE CAL Y OTRA DE ARENA

En octubre de 2025, el Ministerio de la Mujer y el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) lanzaron el *Protocolo para la Prevención y Atención de casos de Violencia Política contra las Mujeres por razones de género*, destinado a candidatas, electas y activistas<sup>16</sup>.

Sin embargo, en abril de 2025, el Senado paraguayo rechazó la creación de tribunales especializados en violencia contra la mujer, optando en su lugar por Juzgados de «violencia familiar», lo que significó un debilitamiento del enfoque de género<sup>17</sup>.

Esta situación se inscribe en un contexto más amplio de violencia estructural: el país cerró septiembre de 2025 con al menos 28 feminicidios, incluyendo a víctimas de comunidades indígenas, lo que revela la persistencia de la violencia estructural que condiciona el ejercicio de derechos políticos y ciudadanos<sup>18</sup>.

14 Rosa Ricoy, «Capítulo 13: Teorías jurídicas feministas» en *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, Vol. 1, pp. 459-499. (México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015), acceso el 11 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3KhVkw>

15 Naciones Unidas, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, <https://bit.ly/3LrYuq>

16 «MinMujer y TSJE presentaron Protocolo para la Prevención y Atención de casos de Violencia Política contra las Mujeres por razones de género», *Ministerio de la Mujer*, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/40N96Pr>

17 «Senado da luz verde a juzgados de violencia familiar y descarta los de género», *ABC Color*, 23 de abril de 2025, acceso el 11 de octubre de 2025, <https://bit.ly/49wdsWM>

18 «Paraguay reporta al menos 28 mujeres asesinadas en 2025», *Prensa Latina*, 19 de septiembre de 2025, acceso el 11 de octubre de 2025, <https://bit.ly/40UZ5Qh>

## CONGRESO Y MEDIOS COMO ESCENARIO DE VIOLENCIA POLÍTICA

En este periodo se registraron episodios que muestran cómo la violencia política de género opera en múltiples planos, institucional, mediático y partidario, y afecta de forma diferencial a mujeres de distintos partidos y trayectorias. Destacamos los siguientes casos de parlamentarias.

- **Johanna Ortega: campañas de desprecio y censura parlamentaria<sup>19</sup>.** En mayo, la diputada Johanna Ortega fue blanco de una campaña de odio y desinformación impulsada por declaraciones del senador Javier Zacarías Irún, quien difundió versiones falsas sobre su vida privada. Ortega denunció este hecho como violencia política de género, al señalar que se buscó desacreditarla a través de su rol de esposa y su vida familiar, en lugar de discutir sus propuestas políticas. Además, durante una sesión legislativa, denunció que el cierre anticipado del debate —cuando intentaba referirse a presuntos sobresueldos vinculados al Ejecutivo— constituyó una forma de censura que limitaba su voz como parlamentaria.
- **Norma «Yamy Nal» Aquino: sanción desproporcionada y hostilidad mediática.** En septiembre, el Senado expulsó a la senadora Norma Aquino «Yamy Nal» tras la filtración de audios que también involucran al senador Javier Vera «Chaqueñito». Mientras Aquino fue despojada de su investidura, Vera recibió una sanción menor de suspensión sin sueldo, lo que generó denuncias de disciplinamiento político diferenciado por género. Si bien es válido discutir el desempeño de Aquino como parlamentaria, el tratamiento político y mediático de su caso excedió la crítica legítima y derivó en ataques hacia su cuerpo, su aspecto y su peso, reproduciendo estereotipos misóginos y humillaciones que no se aplican a sus pares varones<sup>20</sup>. Este doble estándar expone cómo la violencia política de género se expresa tanto en el discurso institucional como en el mediático<sup>21</sup>.
- **Esperanza Martínez: resistencias y castigos políticos.** También en el mes de septiembre, la senadora Esperanza Martínez se posicionó críticamente ante propuestas simplistas de endurecimiento de penas para abordar la violencia de género, advirtiendo que dichas medidas no resuelven los problemas estructurales<sup>22</sup>. A partir de estas posturas, denunció haber sido objeto de «castigo político», expresado en el bloqueo de

<sup>19</sup> «Zacarías Irún acusa a Ortega de tener un “nepomarido” y ella lo niega», ABC Color, 23 de mayo de 2025, acceso el 12 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4qIxDqI>

<sup>20</sup> «Senado deja sin banca a Yamy Nal por audios sobre supuestas coimas», Última Hora, 17 de septiembre de 2025, acceso el 12 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3JJATkT>

<sup>21</sup> «Política: se está armando la gorda. La senadora Norma Aquino fue expulsada de la bancada...» [Facebook], TV Noticias Itacurubí, 12 de septiembre de 2025, acceso el 12 de octubre de 2025, <https://bit.ly/43QS76C>

<sup>22</sup> «El camino es la educación, no aumentar las penas», afirma Esperanza Martínez», Última Hora, 9 de septiembre de 2025, acceso el 12 de octubre de 2025, <https://bit.ly/43baG5n>

proyectos y represalias dentro del Congreso<sup>23</sup>. Al cierre de este informe, la senadora Esperanza Martínez seguía siendo blanco de ataques mediáticos por periodistas varones vinculados al oficialismo, quienes la acusaban falsamente de recibir financiamiento del gobierno de Nicolás Maduro. Las declaraciones sin fundamentos buscan desacreditar su trayectoria política y su autoridad como referente de la oposición, reproduciendo así estrategias de deslegitimación basadas en estereotipos de género<sup>24</sup>.

- **Katty González y Lilian Samaniego: seguimiento de casos.** La destitución irregular de Katty González ocurrida en el 2024<sup>25</sup> continúa generando implicancias en este periodo. El lento avance de su caso contrasta con otros episodios registrados durante 2025, en los que la violencia política de género volvió a manifestarse, especialmente desde plataformas mediáticas. Por otro lado, el periodista Pipo Dios ofreció disculpas públicas a la senadora Lilian Samaniego luego de haber emitido comentarios agraviantes hacia su persona en su programa *El Repasador*. Las expresiones, ampliamente difundidas en redes sociales, fueron consideradas una forma de violencia simbólica y mediática contra una mujer en el ámbito político. El pedido de disculpas se produjo después de que Samaniego presentara una denuncia formal y posteriormente la ratificara ante las autoridades competentes. Este episodio evidenció la persistencia de un discurso misógino en los medios, donde la autoridad de las mujeres políticas continúa siendo puesta en duda o atacada desde parámetros de género<sup>26</sup>. El caso de la senadora Samaniego es ilustrativo, ya que sus agravios estuvieron ampliamente expuestos en redes sociales y evidenciaron nuevamente la normalización del discurso misógino en los medios

Estos casos, aunque distintos en naturaleza y gravedad, comparten un mismo patrón: la deslegitimación pública de las mujeres políticas mediante mecanismos que apelan a su vida privada, su autoridad o su imagen, con el objetivo de disciplinarlas y limitar su participación. Esta lógica se replica y amplifica en los entornos digitales, donde la violencia política adquiere formas específicas y de mayor alcance.

23 «Senadora Esperanza Martínez insiste en que ley de protección a periodistas es necesaria», ABC Color, 16 de octubre de 2025, acceso el 17 de octubre de 2025, <https://bit.ly/43Sd3dv>

24 «El Senado analizará presunto apoyo de Venezuela a campañas locales», La Tribuna, 23 de octubre de 2025, acceso el 24 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4nWfNOx>

25 Miyuki Shimanaka De Bayav, Julieta Gamarra y Marcia González, «Un año más de resistencia colectiva», en *Derechos Humanos en Paraguay 2024* (Asunción: Codehupy, 2024).

26 «Frente al Juzgado, Pipo Dios le pide disculpas a la senadora Lilian Samaniego», Última Hora, 3 de octubre de 2025, acceso el 12 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3X9gqce>

## DIMENSIÓN DIGITAL DE LA VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO

Las redes sociales constituyen un ámbito donde la violencia política de género adquiere formas específicas. Estudios impulsados por TEDIC<sup>27</sup> y el Ministerio de la Mujer<sup>28</sup> identifican prácticas recurrentes, como la ridiculización, la sexualización, la difusión de rumores y la exposición de información privada. Estas agresiones tienen efectos directos sobre la participación política: generan autocensura, desgaste emocional y riesgos para la seguridad de las mujeres políticas.

En 2025, como se ha visto, tanto Katty González como Johanna Ortega y Norma Aquino fueron objeto de ataques misóginos en redes sociales, donde se cuestionó no solo su posición política, sino también su cuerpo, su aspecto físico y su carácter. Este tipo de hostilidad evidencia que la violencia política de género opera tanto en espacios institucionales como en entornos digitales.

La ausencia de una ley específica sobre violencia política de género en Paraguay obliga a enmarcar los casos bajo la Ley N.º 5777/16 «De protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia», lo que limita la tipificación, prevención y sanción. Asimismo, la institucionalidad responsable—principalmente el Ministerio de la Mujer—carece de recursos suficientes para responder a la magnitud del problema, pese a un leve aumento presupuestario proyectado para 2026.

En este escenario, la violencia política de género se constituye en un obstáculo persistente para la representación de las mujeres y para el fortalecimiento democrático. Los casos de 2025 muestran un patrón, y es que el disciplinamiento político hacia mujeres del oficialismo y opositoras es más severo y hostil que el aplicado a sus pares varones<sup>29</sup>.

27 Mariela Cuevas y Maricarmen Sequera, *Violencia de género facilitada por la tecnología a mujeres políticas en Paraguay* (Asunción: TEDIC, 2024), <https://bit.ly/3LuLBzT>

28 Ministerio de la Mujer, *Lentes lisas para los medios de comunicación. Elaboración de noticias sobre violencia hacia las mujeres: herramientas claves* (Asunción: Ministerio de la Mujer, 2021), <https://bit.ly/3WCU3fm>

29 Por ejemplo, el caso del senador Javier Vera, conocido como «Chaqueñito», tras escándalo de audios filtrados que probaban un presunto tráfico de influencias («Supuestos audios de "Yamy Nal" y "Chaqueñito" revelan presunta compra de votos y negociados en Senado», ABC Color, 11 de septiembre de 2025, acceso el 11 de octubre de 2025, <https://bit.ly/47mgvIM>). La impunidad de Vera ha sido una constante. Basta recordar la denuncia presentada por Francisca Espínola Zeballos, funcionaria del Senado, joven e indígena, quien lo acusó de haberla amenazado durante una llamada telefónica —hecho que quedó grabado—, sin que se haya aplicado sanción alguna («Senador "Chaqueñito" maltrató a una funcionaria» [Archivo de video], C9N Paraguay, 31 de mayo de 2024, acceso el 10 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3WAqggP>). Otra muestra es la de Hernán Rivas, acusado del hecho punible de uso de documentos públicos de contenido falso, por la utilización de un presunto título falso de abogado. Las sanciones fueron notoriamente menores. «Senador Hernán Rivas será juzgado por presunto uso de título falso de abogado», ABC Color, 10 de octubre de 2025, acceso el 12 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4qZnZjN>

## CONCLUSIONES

De cara al año electoral 2026, las dinámicas analizadas en este artículo adquieren una relevancia particular. Las prácticas de disciplinamiento, exclusión y violencia política de género que marcaron el 2025 no solo afectan el presente democrático, sino que anticipan los desafíos que enfrentarán las mujeres en la próxima contienda electoral. Este debate cobra aún más importancia considerando que, en el actual proceso de negociaciones dentro de la oposición, son mujeres quienes emergen como principales referentes para disputar la Intendencia de Asunción, uno de los cargos más estratégicos del escenario político nacional. Su protagonismo expone la urgencia de garantizar condiciones igualitarias, libres de violencia y con acceso equitativo a recursos políticos y financieros.

Aunque se observan avances, como el lanzamiento del *Protocolo para la Prevención y Atención de casos de Violencia Política contra las Mujeres por razones de género*, una herramienta institucional significativa que marca un precedente en el país, estos progresos conviven con retrocesos estructurales que amenazan la vigencia de los derechos conquistados. La persistencia de barreras en los partidos políticos, la tendencia regresiva de ciertas reformas institucionales y la baja representación de mujeres en espacios de decisión muestran que la paridad y la igualdad sustantiva continúan lejos de materializarse.

Más allá de las cifras y los cargos ocupados, persiste un patrón cultural profundo: el castigo a las mujeres que ocupan el espacio público, especialmente cuando lo hacen desde posiciones críticas o de autoridad. Periodistas, comunicadoras, activistas y lideresas políticas experimentan mecanismos de silenciamiento, ridiculización y hostilidad tanto en ámbitos institucionales como mediáticos y digitales. Esta lógica, que actualiza una larga genealogía de exclusión política, no solo busca limitar la representación formal, sino también disciplinar la presencia simbólica de las mujeres en la esfera pública.

Durante el año 2025 se evidenció cómo la violencia política de género, expresada a través de sanciones desproporcionadas, campañas de desprestigio, ataques misóginos en redes sociales y discursos legitimados por actores institucionales, opera como un mecanismo de control para desalentar la participación de las mujeres y preservar los privilegios de los hombres. A esta realidad se suma la ausencia de un marco normativo específico para tipificar y sancionar la violencia política de género, lo que perpetúa la impunidad y limita las posibilidades de reparación.

En conjunto, estos elementos muestran que la participación política de las mujeres en Paraguay enfrenta no solo obstáculos estructurales, sino también resistencias simbólicas que buscan mantener inalteradas las jerarquías

de poder. El desafío pendiente es transformar tanto las normas como las prácticas del sistema político, de modo que la voz y la presencia de las mujeres no sean toleradas de manera excepcional, sino reconocidas como condición necesaria de la democracia.

La inminencia de las elecciones de 2026 pondrá a prueba la capacidad del Estado y de los partidos políticos para garantizar condiciones equitativas y libres de violencia. Cualquier reforma institucional o renovación de liderazgos deberá orientarse por los principios de igualdad, no discriminación y transversalidad, asegurando que los derechos de las mujeres no dependan de coyunturas políticas ni de la voluntad de turno, sino de políticas públicas sólidas, sostenidas y descentralizadas. Solo así será posible avanzar hacia una democracia verdaderamente inclusiva.

## **RECOMENDACIONES**

- Aprobar una ley específica sobre violencia política de género, alineada con estándares internacionales (CEDAW, Belém do Pará).
- Garantizar recursos suficientes al Ministerio de la Mujer para ampliar la cobertura territorial y digital de mecanismos de protección.
- Adoptar protocolos intrapartidarios y parlamentarios para prevenir y sancionar la violencia política de género.
- Monitorear y regular las plataformas digitales en coordinación con la sociedad civil, para prevenir hostilidad y violencia digital.
- Fortalecer programas de formación política como la Escuela para Mujeres Líderes, incorporando estrategias de autocuidado y seguridad digital.
- Implementar, monitorear y fortalecer el *Protocolo para la Prevención y Atención de casos de Violencia Política contra las Mujeres por razones de género*, asegurando su aplicación efectiva en procesos electorales y no electorales, así como la coordinación sostenida entre el TSJE, el Ministerio de la Mujer y las organizaciones de la sociedad civil.

**CLEMEN BAREIRO GAONA**

Socióloga que acompaña procesos colectivos en defensa de los derechos humanos y la participación de las mujeres desde una mirada feminista y territorial.

Contacto: clemenbareirogaona@gmail.com

**MÓNICA ENCINA GAONA**

Educadora popular y activista feminista. Forma parte de procesos de organización y formación en Emancipa Paraguay y otras redes. Le mueve la idea de aprender juntas y construir desde la acción colectiva.

Contacto: monicaeg@revistaemancipa.org

**MARÍA M. PEREIRA**

Socióloga y activista feminista. Participa en equipos de investigación y cuenta con experiencia en el desarrollo de proyectos, en la creación de espacios de aprendizaje colectivo y el acompañamiento a organizaciones sociales.

Contacto: macky.pereira@gmail.com

**MONTSERRAT VALLADARES BARRIOCANAL**

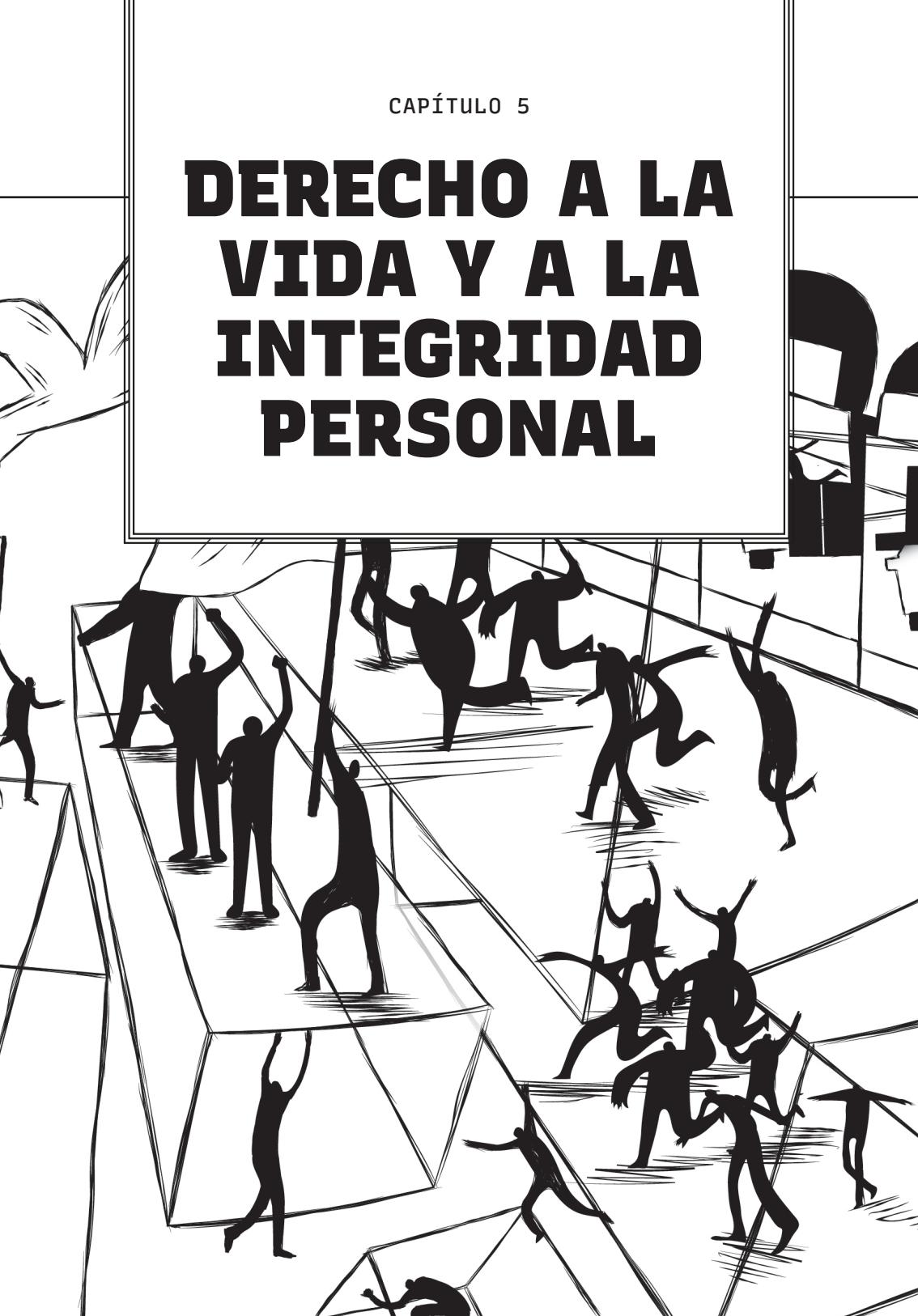
Comunicadora, educadora y activista feminista con experiencia en formación, comunicación con enfoque de género y producción de contenidos sociales. Apasionada por el trabajo en equipo y los procesos comunitarios.

Contacto: montse.vallada@gmail.com



CAPÍTULO 5

# DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL





# ¿Organizaciones terroristas u orden ilegal transnacional?



La decisión de designar al Comando Vermelho y al Primeiro Comando da Capital como organizaciones terroristas, siguiendo el enfoque de la administración Trump, no implicó una renovación real en la gestión del combate al crimen organizado en Paraguay. A esto se suma la falta de un diagnóstico preciso y de una conceptualización acorde con la complejidad actual del poder ilegal en el PND 2050, junto con la necesidad urgente de una política de seguridad basada en un enfoque de derechos humanos.

**Palabras claves:** *poder ilegal, crimen organizado, organizaciones terroristas, orden ilegal transnacional, PND 2050, debilidad institucional.*

**Ramón Corvalán**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA PARAGUAY (SERPAJ-PY)

En el artículo se aborda el contexto en que el Gobierno paraguayo designó a dos organizaciones criminales del Brasil como organizaciones terroristas y posteriormente desplegó un operativo elaborado por el Comando de las Fuerzas Militares como medida de garantía y protección de la seguridad de la población. Se destaca el riesgo de insistir en un modelo de gestión de la seguridad definido por el fracaso, testimoniado por la expansión transnacional del crimen organizado en las últimas décadas.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### DE LUCHA A GUERRA, SIN CAMBIO DE PARADIGMA

En este periodo, los hechos que se detallan a continuación definen la persistencia de un modelo de militarización de los territorios como eje básico de la política oficial de seguridad, y puntualmente de enfrentar al narcotráfico. El pasaje de la denominación de lucha contra el crimen organizado a la guerra contra organizaciones terroristas internacionales no supone precisamente un cambio de paradigma hacia uno basado en un enfoque de derechos humanos.

**DECRETO SOBRE ORGANIZACIONES TERRORISTAS INTERNACIONALES.** Mediante la firma del Decreto N.º 4857, por parte del presidente de la República, Santiago Peña, el Paraguay oficializó la designación como organizaciones terroristas internacionales a las organizaciones denominadas Comando Vermelho y Primeiro Comando da Capital (PCC)<sup>1</sup>. Podría observarse que este decreto replica lo que, en febrero de 2025, el gobierno de Trump, a través de la firma del Aviso Público 12672, comunicaba la designación de organizaciones terroristas extranjeras al Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG), a grupos de larga trayectoria como el Cartel de Sinaloa, el Cartel del Golfo y La Nueva Familia Michoacana, el Cartel del Noreste (CDN, una escisión de los Zetas) y Carteles Unidos, un conjunto de células que opera en el sur de México<sup>2</sup>. La firma del Decreto N.º 4857 estuvo antecedida por un operativo policial realizado el 28 de octubre en Río de Janeiro contra el grupo criminal Comando Vermelho, que dejó al menos 132 personas muertas. La acción fue descrita como un operativo «de magnitudes nunca antes vistas» y el más sangriento de la historia reciente de Brasil<sup>3</sup>. La llamada «Operación Contención» tenía como objetivo detener a 100 presuntos integrantes del grupo con órdenes de captura, pero derivó en la redada más letal registrada en el país.

<sup>1</sup> «Paraguay oficializa designación como organizaciones terroristas internacionales el PCC y al Comando Vermelho», IP Agencia de Información Paraguaya, 31 de octubre de 2025, acceso el 31 de octubre de 2025, <https://bit.ly/48oSNaP>

<sup>2</sup> Leire Ventas, «El gobierno de Trump designa a los carteles mexicanos y al Tren de Aragua como "organizaciones terroristas": qué significa y qué consecuencias puede tener», BBC News, 22 de enero de 2025, acceso el 8 de noviembre de 2025, <https://bbc.in/4rndkj5>

<sup>3</sup> Diego Zúñiga, «Masacre en Río: "Esto es un baño de sangre, una tragedia"», DW, 29 de octubre de 2025, acceso el 8 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4i8T54j>

**REFUERZO DE LA SEGURIDAD FRONTERIZA.** Dos días después se reunió el Consejo de Defensa Nacional de Paraguay (CODENA) y, al encontrar que el Comando Vermelho y el PCC —definidas como bandas transnacionales— estaban «operativamente presentes» en Paraguay, resolvió reforzar la seguridad fronteriza para protegerse de los criminales brasileños que buscan refugio. El presidente Santiago Peña puntualizó que la designación de organizaciones terroristas internacionales «no colisiona en ningún sentido con el Brasil, que no asigna esta calificación terrorista a ambos grupos criminales»<sup>4</sup>.

**«OPERACIÓN ESCUDO GUARANÍ».** Para el 6 de noviembre de 2025, el presidente Santiago Peña dispuso la implementación de la «Operación Escudo Guaraní»<sup>5</sup>, elaborada por el Comando de las Fuerzas Militares, «en el marco de la lucha contra el crimen organizado transnacional y las organizaciones terroristas internacionales». El operativo movilizó a más de 4.000 efectivos del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y el Comando Logístico, en coordinación con la Policía Nacional, la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD), Migraciones, la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios y el Ministerio Público. La iniciativa fue presentada como una medida para reforzar la seguridad y proteger a la población en los puntos considerados más sensibles del país.

**INVERSIÓN PARA LA SEGURIDAD EN LA TRIPLE FRONTERA.** Anteriormente, el Gobierno ya había asignado una millonaria inversión para el Ejército en la Triple Frontera, específicamente en la Tercera División de Infantería de Ciudad del Este. La inversión cubriría los gastos de construcción de una cuadra modelo, que se sumará a las tres ya existentes, y tendrá un costo de Gs. 4.900 millones, equipamientos por Gs. 1.200 millones y camionetas por Gs. 3.500 millones; además, se asignarían 120 hombres, en una zona considerada la más importante del país, por su ubicación estratégica en la Triple Frontera, la presencia de un puente internacional (de la Amistad), la hidroeléctrica Itaipú, un aeropuerto, entre otros factores<sup>6</sup>.

**PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO DE LA ARMADA Y EL EJÉRCITO PARA COMBATIR EL CONTRABANDO Y EL CRIMEN ORGANIZADO.** A principios de 2025, el ministro de Defensa Óscar González hacía referencia a la existencia de dos proyectos de fortalecimiento de la Armada y el Ejército, cuya idea básica consistía en «modernizar los elementos con que cuentan actualmente ambos Ejércitos y adquirir nuevos equipamientos, con el propósito de dotar a ambas fuerzas de mayor potencial en la lucha contra el crimen organizado que se maneja en forma fluvial, y el contrabando que “hace agua” en los principales ríos»<sup>7</sup>.

4 «Paraguay oficializa designación..., IP...

5 «Paraguay despliega operación «Escudo Guaraní» para reforzar combate al crimen organizado en sus fronteras», IP Agencia de Información Paraguaya, 6 de noviembre de 2025, acceso el 6 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/48ku56E>

6 Ruth Benítez Díaz, «Gobierno asigna millonaria inversión para el Ejército en la Triple Frontera», Última Hora, 13 de mayo de 2025, acceso el 8 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/43Cg15Y>

7 «FFAA plantean equipar el Ejército y la Armada contra el crimen organizado», Última Hora, 20 de enero de 2025, acceso el 6 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4r5OHqE>

- 1. Propuestas de mejoramiento del Ministerio de Defensa.** Se encuentran en planificación inicial:
  - a. La nueva construcción de la Academil (Academia Militar) en su fase de selección de los 3 mejores anteproyectos. Las FF. AA. de la Nación tienen la fortaleza de la formación académica conjunta (Ejército - Armada y Fuerza Aérea).
  - b. La conformación y el equipamiento de 4 batallones de Infantería Motorizados, con la adquisición de armamentos, medios de movilidad táctica y equipos militares modernos.
  - c. La modernización del Sistema de Telecomunicaciones, que consiste en adquisición de equipos y tecnologías que estarán integradas al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) para el alcance nacional y servicio estatal, a más de satisfacer necesidades operacionales.
  - d. La revitalización de vehículos blindados Urutu y Cascabel, que son de dotación orgánica (12 Urutu - 28 Cascabel) y 20 Urutu de donación de Brasil.
- 2. Proyectos de la Armada paraguaya.** Están en proceso de planificación inicial para el 2025 dos iniciativas:
  - a. **Proyecto de modernización y ampliación del material (Arsenal de Marina).** Se inició un trabajo conjunto entre equipos de la Armada y del Ministerio de Industria y Comercio, que se enfoca en tres aspectos fundamentales:
    1. Sistemas de extracción de 3 buques del agua a tierra para mantenimientos y reparaciones.
    2. Parte logística y administración.
    3. Adecuación y modernización de los talleres de maquinarias pesadas del Arsenal de Marina.
  - b. **Proyecto de vigilancia.** Consiste en un sistema de montaje de mando, control, inteligencia, reconocimiento y vigilancia en la Prefectura General Naval, con tecnologías de sensores, cámaras, internet satelital Starlink, todo para la eficiencia en el control del tráfico fluvial diurno y nocturno, y en especial en contra de los movimientos irregulares de embarcaciones en los principales ríos Paraguay y Paraná. Orientado a la lucha en contra del contrabando y delitos conexos y el crimen organizado que se mueve en el ámbito fluvial.

## EL FRACASO DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

La Comisión Global de Políticas de Drogas, en su informe del 2024 titulado *Más allá del castigo: de las respuestas de la justicia penal a la reforma de la política de drogas*, destaca la existencia de un reconocimiento de que «la guerra contra las drogas» ha sido un fracaso y, por lo tanto, muchos países comenzaron a aplicar estrategias de reducción de daños, a despenalizar la posesión personal y a regular los mercados para socavar el comercio ilegal, como partes de una iniciativa más amplia de adopción de enfoques que respeten la autonomía individual y aborden los determinantes sociales de la drogodependencia<sup>8</sup>.

Asimismo, el informe señala que:

La prohibición de las drogas ha tenido consecuencias catastróficas en todo el mundo. Los intentos de los Estados por controlar o eliminar el tráfico de drogas han contribuido al aumento de la violencia, el suministro de drogas tóxicas y las crisis de los sistemas de justicia penal. La prohibición favorece la aplicación de las formas más desproporcionadas y violentas de castigo —la pena de muerte, la detención arbitraria, la tortura, los castigos corporales, el «tratamiento» impuesto de manera coercitiva— a pesar de que su uso infringe las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos<sup>9</sup>.

El presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), José Luis Caballero, señala una idea similar en una entrevista al referirse a la relación entre la seguridad ciudadana y la presencia fuerte del crimen organizado en la actualidad:

[...] la Comisión insiste en que la protección a la seguridad ciudadana tiene que darse desde una perspectiva de derechos. Esto implica que no puede recurrirse arbitrariamente a figuras como los estados de excepción, ni a prolongarlos; que no puede recurrirse arbitrariamente a determinar condiciones de esta naturaleza como conflicto armado interno. La alternativa no puede ser el cierre de espacios cívicos<sup>10</sup>.

Otra cuestión relevante es la manera en que la estrategia oficial continúa focalizando sus esfuerzos casi exclusivamente en el narcotráfico, pese a que el crimen organizado en Paraguay —y en la región— abarca un entramado mucho más amplio y complejo. Esta mirada reducida ha sido señalada por la investigadora peruana Lucía Dammert, quien advierte que Latinoamérica

<sup>8</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas, *Informe. Más allá del castigo: de las respuestas de la justicia penal a la reforma de la política de drogas* (Ginebra, Comisión Global de Políticas de Drogas, 2024), <https://bit.ly/481NHvg>

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

<sup>10</sup> «Entrevista exclusiva a José Luis Caballero, presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos», *Agenda Estado de Derecho*, 4 de septiembre de 2025, acceso el 6 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/487N5nR>

concentra actualmente un tercio de los homicidios del mundo, aun cuando representa apenas el 9% de la población global<sup>11</sup>. Para Dammert, esta desproporción —que convierte a la región en la más violenta del planeta— no es un hecho aislado, sino la expresión de un sistema donde convergen violencia, corrupción, impunidad y desigualdad estructural.

En este contexto, la autora propone comprender el crimen organizado a partir de ocho grandes fenómenos interconectados que configuran lo que denomina la «anatomía del poder ilegal»<sup>12</sup>.

1. **Narcotráfico.** Ha dejado de ser un negocio regional para convertirse en un mercado global, con un proceso creciente de feminización y una alta capacidad de regulación territorial. No solo genera violencia, sino que financia campañas políticas y conecta economías ilícitas con circuitos financieros formales.
2. **Trata de personas y el tráfico de migrantes.** Formas contemporáneas de «esclavitud moderna» que afectan principalmente a mujeres, niñas y poblaciones migrantes empobrecidas, captadas por redes transnacionales que prometen movilidad y terminan explotándolas en prostitución, trabajos forzados o cobros extorsivos para cruzar fronteras.
3. **Minería ilegal.** En algunas zonas supera al narcotráfico como fuente de ingresos para organizaciones criminales. No se trata solo de extracción clandestina, sino de un sistema que articula contrabando, devastación ambiental, explotación laboral y lavado de activos. Como señala Dammert, estas redes han diversificado su negocio «del polvo blanco al metal dorado», encontrando en la minería una fuente segura y rentable.
4. **Tala ilegal, el tráfico de especies y la pesca no regulada.** Actividades que destruyen ecosistemas y, simultáneamente, financian estructuras criminales cada vez más sofisticadas.
5. **Extorsión.** Aparece como una de las prácticas más extendidas y devastadoras para la vida cotidiana. Dammert lo describe como «precio del miedo»: pagar para sobrevivir.
6. **Tráfico de armas.** La región cuenta con fronteras porosas, instituciones corruptas y mercados ilegales muy dinámicos que facilitan el acceso a armamento.

<sup>11</sup> Lucía Dammert, *Anatomía del poder ilegal. Violencia, crimen organizado y corrupción en América Latina* (Santiago de Chile: Ariel, 2025).

<sup>12</sup> Dammert, *Anatomía del poder ilegal...*

7. **Lavado de activos.** Los capitales ilícitos se insertan en la economía formal a través de bancos, inmobiliarias, empresas fachadas y, más recientemente, criptomonedas. Dammert habla de un «cripto lavado», que dificulta aún más el rastreo de los recursos.
8. **Riesgo de narco-Estados.** Países cuyas instituciones son capturadas por el dinero del crimen, hasta el punto de que decisiones políticas y económicas terminan respondiendo a intereses ilegales.

Durante el último año, en Paraguay, la prensa ha registrado hechos vinculados a estos ocho fenómenos que conforman la anatomía del poder ilegal. Este panorama confirma la necesidad de diseñar una política de seguridad capaz de superar un modelo tradicional que ya ha demostrado su fracaso.

En el informe del año pasado se había advertido sobre la base del Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (2023) y del Índice Global de Crimen Organizado (2023), que Paraguay enfrentaba graves problemas que debilitaban su institucionalidad democrática y su Estado de derecho, con indicadores persistentes de corrupción sistémica, impunidad y penetración de actores criminales en estructuras estatales<sup>13</sup>. La continuidad de estos problemas vuelve a evidenciarse en evaluaciones internacionales recientes.

Por un lado, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2024, de Transparencia Internacional, ubicó a Paraguay en el puesto 149 entre 180 países, consolidando por tercer año consecutivo su posición como el segundo país más corrupto de Latinoamérica, solo por detrás de Venezuela<sup>14</sup>. Por otro lado, el Latin America Country Risk Index and Analysis 2025, del Adam Smith Center for Economic Freedom de la Florida International University, alerta sobre la erosión institucional, el avance del crimen organizado y la fragilidad económica como los principales factores de riesgo para la región. El informe clasifica el panorama regional en estado de «alerta», el nivel más alto de riesgo, destacando a Paraguay, Brasil y Bolivia entre los países con mayor deterioro en la confianza, mientras México muestra el aumento más crítico, con señales de sobrealcance del Ejecutivo y debilitamiento judicial. Este informe concluye que el crimen organizado se mantiene como el riesgo más significativo para Latinoamérica en 2025, lo que implica la continua erosión de la autoridad estatal y de la confianza pública en las instituciones democráticas, así como dudas crecientes sobre la capacidad de los gobiernos para enfrentar el problema con eficacia<sup>15</sup>.

13 Cristina Coronel y Ramón Corvalán, «Crisis climática y crimen organizado trazan el futuro de la política de seguridad», en *Derechos Humanos en Paraguay 2024*, 321-329 (Asunción: Codehupy, 2024).

14 «Paraguay empeora en ranking de corrupción: Puesto 31 en el mundo y segundo en Sudamérica», *Última Hora*, 12 de febrero de 2025, acceso el 6 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49ZwJ35>

15 Erich de la Fuente, Eduardo Gamarra et al., *Latin America Country Risk Index and Analysis. Political, Social, Economic and International Risk* (Miami: Adam Smith para la Libertad Económica, Universidad Internacional de Florida, 2025), <https://bit.ly/4r6KNxN>

## LA SEGURIDAD EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2050

En el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050 (PND 2050)<sup>16</sup>, presentado a fines de octubre de 2025 y liderado por el Banco Central del Paraguay y el Ministerio de Economía y Finanzas, la cuestión de la seguridad se menciona en el Pilar 4: *Instituciones, seguridad y proyección internacional*. Puntualmente, en el apartado 4.3.1 *Garantizar la seguridad del Estado y la integridad del territorio paraguayo*, se hace referencia al combate al crimen organizado y narcotráfico. También, en la acción estratégica 3. *Seguridad fronteriza y territorial*, se propone «implementar un sistema de vigilancia y control territorial contra el narcotráfico, incluyendo rutas fluviales, aéreas y terrestres». Sin embargo, en la sección más diagnóstica, titulada *Tendencias globales y regionales*, no se registra una mención al crimen organizado como un rasgo global en la actualidad, ni las fragilidades institucionales del Estado paraguayo para enfrentar los desafíos que supone dicho «poder ilegal».

Esta ausencia de análisis y conceptualización del problema explicaría que lo relacionado a la seguridad se aborda siempre con el enfoque tradicional de «lucha contra el narcotráfico», focalizándose en las denominadas «amenazas externas», cuando la realidad local precisamente no solo se encuentra atravesada por los diversos fenómenos del crimen organizado, sino que dicho atravesamiento se produce en un marco institucional con escasa resiliencia para enfrentar sus impactos sociales, políticos, económicos y culturales.

## CONCLUSIONES

En la región se observa una tendencia creciente a utilizar la categoría de «organizaciones terroristas» para referirse a grupos narcotraficantes, siguiendo la línea inaugurada por la administración Trump. De esta práctica emergió el término «narcoterrorismo», ampliamente difundido tras el megaoperativo en Río de Janeiro. Sin embargo, el Relator Especial de la ONU sobre Derechos Humanos y la Lucha contra el Terrorismo, Ben Saul, ha señalado que este concepto no existe en el derecho internacional: es una etiqueta política que no aporta claridad jurídica y que, además, confunde fenómenos distintos<sup>17</sup>. Mientras el terrorismo implica violencia política, el crimen organizado —según la Convención de 2000— se define por fines de lucro. Por ello, el Relator recomienda mantener ambas categorías claramente separadas.

<sup>16</sup> MEF, *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay (PND 2050)*, <https://bit.ly/4rlgfj0>

<sup>17</sup> Daniel Gallas, «Narcoterrorismo: cómo los gobiernos usan el término en el discurso de guerra contra facciones criminales como el Comando Vermelho», *BBC News Brasil*, 3 de noviembre de 2025, acceso el 6 de noviembre de 2025, <https://bbc.in/3JZ1ZET>

Esta distinción es crucial, dado que la calificación de «organizaciones terroristas» puede reforzar enfoques militarizados que, pese a su impacto mediático, no han demostrado eficacia en la reducción del poder ilegal, cuya expansión transnacional es hoy evidente. Además, el discurso antiterrorista opera como herramienta de presión geopolítica, como lo mostró la reciente negociación entre Estados Unidos, México y Canadá en torno a aranceles, control fronterizo y cooperación contra el crimen organizado.

En este escenario, una política de seguridad efectiva no puede limitarse a nuevas etiquetas que reproducen un modelo ya reconocido como fallido. Como advierte Dammert<sup>18</sup>, comprender la consolidación del poder ilegal exige atender a cinco factores estructurales: la crisis de representación política, la corrupción endémica, el crecimiento de economías paralelas, la naturalización de la violencia y la histórica debilidad estatal en amplios territorios.

En relación con estos territorios, resulta urgente analizar los espacios que se reconfiguran alrededor de la Ruta Bioceánica, pensada para dinamizar el comercio regional, pero también susceptible de convertirse en un corredor estratégico para la expansión del crimen organizado<sup>19</sup>.

## RECOMENDACIONES

Es pertinente remarcar que se reiteran dos de las recomendaciones planteadas en el informe anterior:

- 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 las conforman.
- Definir e implementar políticas y estrategias nacionales integrales para combatir el crimen organizado, incluidos el tráfico de armas, la producción y el tráfico de drogas, el lavado de activos y los delitos ambientales en base a las leyes disponibles.

<sup>18</sup> Dammert, *Anatomía del poder ilegal...*

<sup>19</sup> «Ruta Bioceánica: Analista advierte que puede ser usada por criminales», *Última Hora*, 3 de noviembre de 2025, acceso el 6 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/49W6R8a>

**RAMÓN CORVALÁN**

Integra el equipo de coordinación, así como el de educación del Servicio Paz y Justicia, Paraguay (SERPAJ-PY). Responsable del capítulo sobre derecho a la educación en el informe *Derechos Humanos en Paraguay* de la Codehupy.

Contacto: avetrueno@yahoo.es

CAPÍTULO 6

# USO DEL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES





# Derechos encorsetados en el país del equilibrio fiscal



El gobierno de Santiago Peña profundiza el desmantelamiento de las capacidades estatales y configura un Estado estructuralmente debilitado e incapaz de garantizar derechos sociales mínimos. El acuerdo con el FMI, el endeudamiento sostenido, la destrucción de capacidades productivas y el auge de la triangulación comercial y la especulación financiera trazan un modelo de país económica, financiera, ambiental y humanamente insostenible en el largo plazo.

**Palabras claves:** equilibrio macroeconómico, ajuste fiscal, derechos humanos.

**Alhelí González Cáceres**

SOCIEDAD DE ECONOMÍA POLÍTICA DEL PARAGUAY (SEPPY)

¿Puede un Estado garantizar los derechos humanos si la política económica impone un techo al déficit público? El análisis que presentamos evalúa los alcances de la política fiscal en materia de financiamiento de las acciones necesarias para garantizar el ejercicio pleno de derechos fundamentales. Para ello, este informe expone cómo las decisiones tributarias, las políticas económicas y los acuerdos ratificados por el Estado subordinan los derechos humanos a la lógica del mercado. El punto de referencia para el análisis lo constituyen los *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*, elaborados por el Center for Economic and Social Rights (CESR)<sup>1</sup>, promovidos por la iniciativa global del mismo nombre, complementados con el marco legal paraguayo. A través de este prisma, se busca exponer cómo el camino elegido por el Gobierno conduce a la profundización de las desigualdades estructurales y a la vulneración de derechos fundamentales.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### REGLA FISCAL: UNA CAMISA DE FUERZA PARA LA SOCIEDAD

Como establecimos en el informe anterior<sup>2</sup>, la relación entre fiscalidad y derechos humanos se define por una disputa fundamental. Avanzar en el análisis exige reafirmar esta premisa: la noción de equilibrio fiscal es intrínsecamente incompatible con un Estado social de derecho.

Esta incompatibilidad surge de la lógica que sustenta el equilibrio fiscal: restringir las capacidades estatales e imponer un techo al déficit público, lo que limita estructuralmente el gasto social. Lejos de ser un principio técnico neutral, se convierte así en el instrumento perfecto para vaciar de contenido la función social del Estado.

La ortodoxia de la disciplina fiscal y su obsesión por el equilibrio presupuestario no son más que construcciones ideológicas. Operan como un dispositivo de poder para impulsar una reconfiguración neoliberal del Estado. Desde la Crítica de la Economía Política, este dogma se sostiene en una falacia: equiparar las finanzas públicas con el presupuesto doméstico, ignorando deliberadamente la naturaleza y las obligaciones de lo público.

<sup>1</sup> El CESR es una organización no gubernamental de carácter internacional con sede en Estados Unidos, cuyo trabajo está orientado hacia la distribución justa de los recursos y el poder para garantizar una vida digna a generaciones actuales y futuras. El documento *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal* fue elaborado de manera conjunta con organizaciones referentes en el ámbito y se encuentra disponible en <https://bit.ly/3XG4nn8>

<sup>2</sup> Alhellí González Cáceres, «Derechos restringidos sin equilibrio fiscal», en *Derechos Humanos en Paraguay 2024* (Asunción: Codehupy, 2024), <https://bit.ly/4oYoFEy>

Este marco conceptual se materializa en las condicionalidades que imponen organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). La austeridad que promueven no genera —ni puede generar— crecimiento económico genuino ni desarrollo. Sin embargo, logra con sistemática eficacia una redistribución regresiva de la riqueza, transfiriéndola hacia las élites que concentran el poder económico y político.

Un caso emblemático es el de Paraguay, que ha cedido parte de su soberanía en política económica al adoptar el «Instrumento de Coordinación de Políticas» con el FMI. Este acuerdo, actualmente en vigor, obliga al Estado a priorizar la estabilidad macroeconómica y a reformar sus instituciones bajo esta lógica.

En la práctica, la disciplina fiscal actúa como un corsé que disciplina a toda la sociedad. Prioriza el servicio de la deuda pública sobre el bienestar de la población y subordina los derechos humanos a los dictámenes del mercado financiero internacional. Al incorporar el marco de los derechos humanos, la crítica se agudiza y revela el carácter estructuralmente violento de esta política económica. La austeridad fiscal, al recortar sistemáticamente el gasto en salud, educación, vivienda y protección social, constituye una regresión deliberada.

En síntesis: lejos de ser una medida técnica e inevitable, la austeridad es una opción política. Una opción que castiga el gasto público mientras socializa las pérdidas del capital, acelerando la mercantilización de todos los aspectos de la vida social.

## DÉFICIT, FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y DEFAULT SELECTIVO

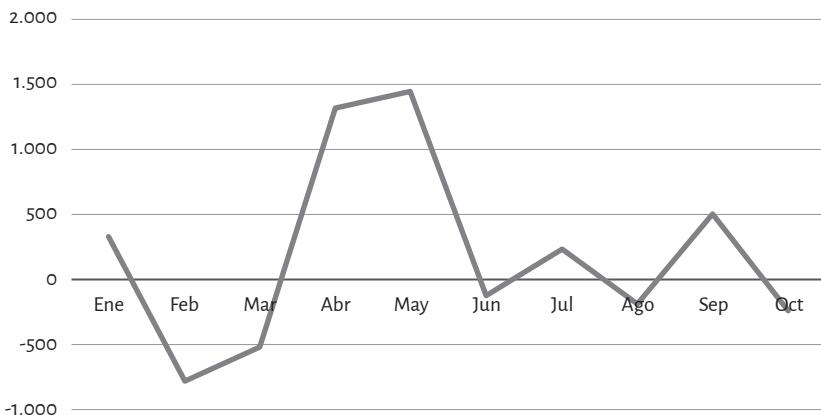
Según se desprende del *Informe de la Situación Financiera de la Administración Central*<sup>3</sup>, el déficit acumulado se situó en torno al 1,1% del PIB. Sin embargo, lo que no menciona el informe es que, para mantener a raya el déficit fiscal, el Estado ha entrado en un *default* selectivo. Es decir, ha dejado de cumplir con sus obligaciones financieras con proveedores locales e instituciones, entre las que se encuentran la Cámara de Alimentación Escolar del Paraguay (CAEP), las farmacéuticas que abastecen al sistema sanitario y al Instituto de Previsión Social (IPS) —lo que explica la falta de medicamentos en los establecimientos de salud—, las constructoras, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), entre otras<sup>4</sup>.

3 Ministerio de Economía y Finanzas, *Informe de la Situación Financiera de la Administración Central*. Octubre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4pr6RSm>

4 «Deudas pendientes del Gobierno crecen y ya superan los US\$ 1.250 millones», ABC Color, 12 de noviembre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/44fBwdo>

Si observamos el estado de las operaciones del Gobierno (gráfico 1), veremos que a octubre del 2025 el resultado primario ha sido negativo, como gran parte del ejercicio fiscal en este y en años anteriores. El déficit primario se situó en torno a los 228,9 mil millones de guaraníes<sup>5</sup>. Este resultado negativo implica que el Estado paraguayo no alcanza a cubrir sus gastos operativos y de inversión, excluyendo los costos del servicio de la deuda. En otras palabras, el Gobierno prioriza el pago de la deuda antes que garantizar los servicios públicos más elementales para la población, incluidos aquellos relacionados con la alimentación escolar.

**GRÁFICO 1. RESULTADO PRIMARIO - OPERACIONES DEL GOBIERNO - ADMINISTRACIÓN CENTRAL ENERO A OCTUBRE DE 2025 EN MILES DE MILLONES DE GUARANÍES**



Fuente: Elaboración propia con base en el *Informe de la Situación Financiera*, Ministerio de Economía y Finanzas, 2025.

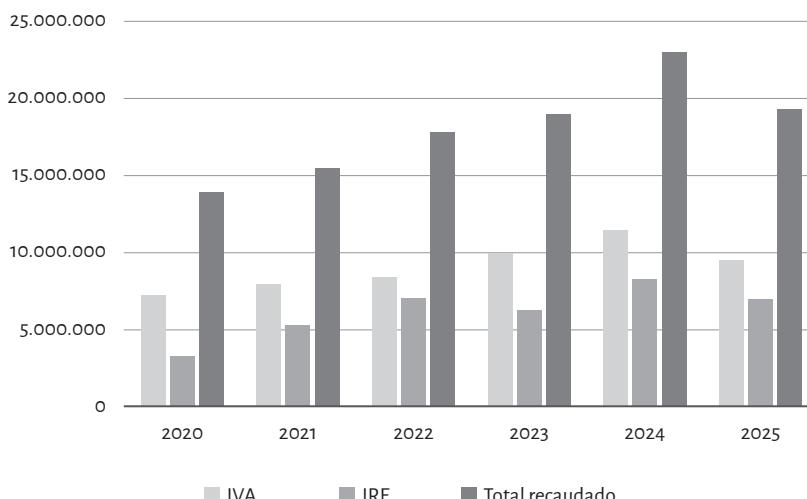
Como hemos señalado, el déficit primario significa que el Estado no puede garantizar los recursos financieros suficientes para cubrir sus gastos operativos. Lo que se traduce en atrasos en pagos a acreedores, funcionarios públicos, entre otros. La situación se agrava al momento de observar que tampoco logra alcanzar el financiamiento necesario para realizar inversiones de capital y mejorar la infraestructura pública. En este punto, si bien la corrupción y el malgasto público son problemas recurrentes, lo verdaderamente problemático es la escasa capacidad de recaudación del Estado, con una estructura impositiva que privilegia la fuga de capitales y profundiza desigualdades estructurales.

<sup>5</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, *Serie Mensual 2003-2025*, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4ifh8yx>

## PERSISTENTE REGRESIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO COMPROMETE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

Uno de los pilares del supuesto equilibrio macroeconómico es el sistema impositivo. En el caso paraguayo, el régimen impositivo persiste en su carácter regresivo. En el gráfico 2 puede apreciarse que la mayor parte de la recaudación estatal proviene de los impuestos indirectos, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Esta estructura implica que la carga principal para financiar el Estado recae sobre los sectores más vulnerables de la población, ya que estos impuestos se aplican por igual a todos los consumidores, independientemente del nivel de renta. En consecuencia, lejos de actuar como un mecanismo redistributivo, la política fiscal refuerza desigualdades estructurales y pone en evidencia las severas restricciones que impone un marco de disciplina fiscal ideado desde la ortodoxia económica.

**GRÁFICO 2. RECAUDACIÓN POR TIPO DE IMPUESTOS EN COMPARACIÓN CON EL TOTAL RECAUDADO 2020-2025<sup>\*</sup>**



\* Los datos correspondientes a la recaudaciones del 2025 están disponibles solo hasta el mes de septiembre.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT, 2025)<sup>6</sup>.

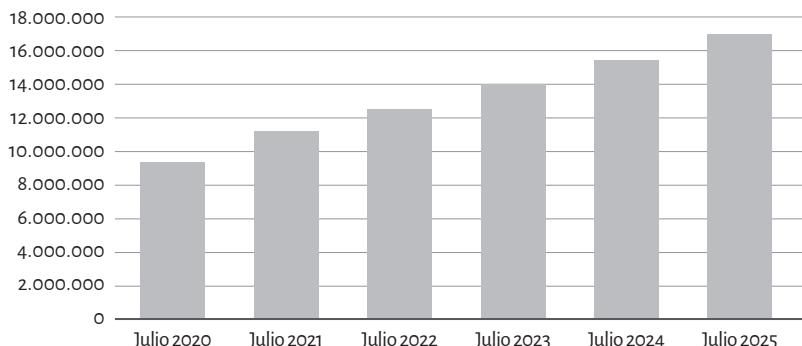
6 Los datos sistematizados se encuentran disponibles en el portal web de la institución en la sección de Informes Económicos, disponible en <https://bit.ly/48hxlih>

El 52% del total de las recaudaciones del Estado en el año 2020 correspondió al IVA, frente al aporte empresarial, que apenas representó el 23% del total. Hasta septiembre de 2025, la tendencia se mantuvo, con una representación del IVA en torno al 49% del total de las recaudaciones y un 36% correspondiente al Impuesto a la Renta Empresarial (IRE). Mientras que el Impuesto a los Dividendos y el Impuesto Único a las Maquilas prácticamente no son representativos. Los datos confirman no solo el carácter regresivo de la estructura tributaria, sino también reflejan una gigantesca desigualdad que afecta principalmente a los sectores socioeconómicos más vulnerables, cuya capacidad de consumo se ve restringida, tanto por el impuesto sobre el consumo como por el aumento sostenido del precio de los alimentos que integran la canasta básica. A esto se añaden los gastos destinados a movilidad, acceso a salud y educación, elementos que conducen a un aumento sostenidamente peligroso en el uso de tarjetas de crédito para financiar el consumo primario de la población y cuyo uso se ha incrementado en un 36%. Se torna así una situación financieramente insostenible<sup>7</sup> en el largo plazo, frente a salarios congelados y un mercado laboral ampliamente informal y sin posibilidades de expansión con empleos suficientes y de calidad.

Una estructura marcada por la baja presión tributaria y un régimen regresivo en un escenario de disciplina fiscal implica que el endeudamiento del Estado, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional, se presenta como la única vía de alcanzar los recursos financieros necesarios para cubrir el descalce presupuestario. El resultado fiscal anualizado evidencia un saldo negativo de USD -1.058,7 millones, que representan el 2,3% del PIB. Este periodo estuvo marcado también por la caída en las inversiones, particularmente en el sector de la construcción. En el gráfico 3 puede observarse la dinámica del endeudamiento público.

<sup>7</sup> «Endeudamiento vía tarjetas de crédito sigue en aumento», ABC Color, 20 de octubre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3XMoyzM>

**GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA ENTRE JULIO DE 2020 Y JULIO DE 2025 EN MILES DE DÓLARES**



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del Informe Económico, Banco Central del Paraguay, 2025<sup>8</sup>.

La emisión de títulos de deuda pública se consolida como el mecanismo de financiamiento predilecto del Gobierno, tanto en guaraníes como en dólares, por el uso discrecional que este mecanismo permite. Esta recurrencia no es una elección técnica neutral, sino la consecuencia estructural de una política económica sometida a las exigencias de los organismos financieros internacionales, que se combina con la persistencia de élites políticas y empresariales que históricamente se han enriquecido —y continúan haciéndolo— a través del Estado.

Desde una perspectiva teórica, este fenómeno puede interpretarse a través de varias dimensiones:

- **Disciplina de los mercados y soberanía limitada.** Según la lógica neoliberal, la deuda actúa como un disciplinador externo que obliga al Estado a mantener credibilidad ante los acreedores y en la que la política económica queda subordinada a los imperativos de los mercados financieros. La prioridad sigue siendo cumplir con los servicios de la deuda en detrimento del bienestar social.
- **Austeridad como ordenamiento político y social.** La dependencia del financiamiento mediante bonos no es un fin en sí mismo, sino un medio para garantizar el flujo financiero persistente hacia los capitales tanto locales como extranjeros que operan en el país, a la vez de enriquecer a los grupos políticos vinculados. En definitiva, su verdadero objetivo

<sup>8</sup> Los datos presentados corresponden al Anexo Estadístico del Informe Económico del Banco Central del Paraguay, consultado en noviembre de 2025, <https://bit.ly/4a6KdtQ>

es imponer un régimen de austeridad que afecta directamente al gasto social, a la infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, consolidando un modelo en el que la riqueza se transfiere sistemáticamente hacia el capital.

- **Financierización de la política pública.** Optar por este tipo de instrumentos conduce a la financierización del Estado. Bajo este paradigma, la gestión pública abandona progresivamente sus funciones productivas y de bienestar para operar como un vehículo que garantiza flujos de renta al sector financiero. El Estado, lejos de constituirse como un contrapeso al poder del capital, se convierte en su garante principal.

En síntesis, la aparente neutralidad técnica con la que se justifica la colocación de títulos de deuda encubre su verdadera naturaleza: es el instrumento clave de un dispositivo de poder que consolida un modelo económico excluyente y empobrecedor. Este mecanismo no solo externaliza y restringe las opciones de política fiscal, sino que institucionaliza la transferencia de recursos públicos al sector financiero, profundizando la desigualdad y negando la posibilidad de un desarrollo genuino con enfoque de derechos.

Para el Gobierno, bajo el amparo del FMI, los derechos humanos son las variables por ajustar, y esto ya ha sido planteado en el informe anterior<sup>9</sup>. La vigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal limita las posibilidades de garantizar el pleno goce de derechos por las restricciones que implica en términos de acceso a recursos económicos y ampliación del margen presupuestario para impulsar inversiones de capital y, sobre todo, inversión social en áreas estratégicas para el desarrollo nacional, como son salud y educación.

## CONCLUSIONES

La obsesión por el equilibrio fiscal y la relevancia del equilibrio macroeconómico como sinónimo de desarrollo son elementos que integran la propuesta de ajuste estructural de los noventa. A este dogma le es inherente una narrativa que promueve un Estado mínimo —en cuanto a su función social— y una apología constante de lo privado, al tiempo que estigmatiza lo público como ineficiente y corrupto.

El problema radical de esta concepción es que lo «público» es la materialización del contrato social: es el mecanismo a través del cual una sociedad se organiza para garantizar colectivamente derechos fundamentales como salud y educación, bases para una vida digna. En los últimos años puede observarse que el contrato social se ha roto y en su lugar se han trazado las

<sup>9</sup> González Cáceres, «Derechos restringidos sin equilibrio fiscal»...

bases para una nueva forma de organización social basada en la agudización de la competencia, el individualismo extremo y el ajuste social como principio aglutinador. Al desmantelar lo público, no se está atacando a una abstracción burocrática, sino que se está socavando la propia arquitectura que permite la realización de los derechos humanos.

Históricamente alineado con los intereses de los organismos financieros internacionales, el Estado paraguayo ha aplicado con rigor los programas de ajuste, aun a costa de la calidad de vida de su población. Esta subordinación ha creado una incapacidad estructural para cumplir con sus obligaciones como garante de derechos. Lejos de ser una simple falta de voluntad política, se trata de un diseño institucional que lo imposibilita.

Esta incapacidad estatal se manifiesta con crudeza en el sistema tributario. El Paraguay sostiene una estructura fiscal profundamente regresiva, donde el peso de financiar al Estado recae sobre los trabajadores. Mientras tanto, se otorgan subsidios, exenciones fiscales y garantías de repatriación de utilidades a los grandes capitales. Esta política no es un error de implementación: es la aplicación deliberada de un modelo que prioriza la acumulación de capital sobre la inversión pública para propiciar el bien común.

En conclusión, la economía paraguaya no solo está encorsetada por una dinámica productiva que profundiza la desigualdad, sino que su arquitectura institucional y fiscal ha sido deliberadamente desmontada. El Estado no es un mero espectador que simplemente opta por no garantizar derechos: se ha convertido en una entidad estructuralmente incapacitada para hacerlo, incluso si así lo pretendiera. Su diseño, moldeado por décadas de ortodoxia neoliberal, le impide materializar su mandato constitucional de justicia social y dignidad humana.

## **RECOMENDACIONES**

En el periodo analizado se mantiene la esencia de lo que ya se había planteado en informes anteriores. Recuperamos algunas de las recomendaciones señaladas:

- Avanzar hacia una estructura tributaria más equitativa y progresiva.
- Transparentar la recaudación tributaria y aduanera en todos los niveles.
- Propiciar espacios de debate y discusión sobre la centralidad de las finanzas públicas para garantizar los derechos humanos en el Paraguay.

- Impulsar un debate nacional sobre las prioridades que se deben reflejar en el Presupuesto General de la Nación, atendiendo al derecho a la alimentación, a la tierra y al ambiente sano, el derecho a la salud, al trabajo y a la educación.
- Exigir al Ministerio de Economía y Finanzas la realización de un análisis exhaustivo respecto a cuánto el Estado deja de recaudar por causa de la evasión fiscal.
- Propiciar espacios de debate respecto a la justicia tributaria y la situación de la deuda pública.

**ALHELÍ GONZÁLEZ CÁCERES**

Directora de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). Economista, docente e investigadora. Máster en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Social e Investigación, FLACSO Paraguay. Doctoranda en Economía, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina. Cuenta con estudios de posgrado en Análisis de la Economía Mundial y en Economía y Finanzas Internacionales por la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Complutense de Madrid, y el Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, respectivamente. Es integrante del CT de CLACSO «Crisis y Economía Mundial» y de la Plataforma Iberoamericana de Prospectiva sobre Desarrollo Territorial y Agroalimentación. Miembro de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe (AEALC) y de la Junta Directiva de la Sociedad de Economía Política y Pensamiento Crítico de América Latina y el Caribe (SEPLA).

Contacto: caceresalhelio6@gmail.com

DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN  
Y SOBERANÍA ENERGÉTICA

# El costo oculto de la abundancia energética en el Paraguay



El sector energético en el Paraguay está caracterizado por ser altamente extractivista, lo que impacta en su acceso, principalmente a las comunidades indígenas, y se profundiza con las recientes modificaciones legislativas. La evidencia revela desigualdades estructurales y efectos negativos asociados a proyectos electrointensivos. A fin de enfrentarlos, se plantean caminos para fortalecer un acceso universal, asequible y sostenible a este servicio básico, clave para la inclusión y el desarrollo social.

**Palabras claves:** energía, soberanía energética, cobertura eléctrica, electrointensivas, hidroeléctricas.

**Mercedes Canese**

CAMPÀÑA ITAIPÚ CAUSA NACIONAL

Este artículo centrará la atención, por un lado, en la situación de los pueblos indígenas y las brechas persistentes en su acceso a la energía; y, por otro, en los principales proyectos legislativos en debate o recientemente aprobados. Entre ellos destaca la Iniciativa Popular para la Tarifa Social Eléctrica, actualmente en trámite, junto con las modificaciones más relevantes a las leyes que regulan el sector energético. Dado que los derivados del petróleo constituyen los energéticos de mayor consumo en el país, se abordará especialmente su uso en el sector transporte y en las obras de infraestructura asociadas. En segundo lugar, se analizarán la biomasa, el impacto ambiental y social vinculado a los agro-negocios, y la tendencia decreciente de este recurso como fuente energética. Finalmente, se examinará el modelo extractivista que predomina en el sector eléctrico y sus implicancias económicas, contraponiéndolo con las iniciativas y demandas sociales que buscan avanzar hacia una mayor soberanía energética.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### LEYES PRIVATISTAS

La transición energética tiende a una matriz energética menos sustentable y el sector está siendo desregulado para su privatización. El Sindicato de Trabajadores de la ANDE (SITRANDE), la Unión de Ingenieros de la ANDE (UIA) y la Asociación de Profesionales de la ANDE (APROANDE) denunciaron el intento de rápida aprobación del proyecto de ley fusión del Ministerio de Industria y Comercio (MIC) con el Viceministerio de Minas y Energía (VMME), actualmente dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Los gremios lograron frenar esta aprobación<sup>1</sup>; de todas formas, ese proyecto es apenas un avance más sobre todo el plan de privatización y desregulación planteado ya desde el gobierno de Horacio Cartes (2013-2018). Apenas asumió, logró la aprobación de la Ley N.º 5102/13 de Alianza Público Privada (APP) y de la Ley N.º 5074/13 de Llave en Mano. Estas leyes, que proponen la elaboración, ejecución, financiación y administración de obras y empresas públicas en manos privadas, han sido profundizadas con las modificaciones introducidas en la Ley N.º 7452/25, que moderniza la Ley de APP y permite todo tipo de obras en el sector eléctrico y energético.

Además, se ha ampliado la Ley N.º 3009/06 de Producción y Transporte Independiente de Energía Eléctrica con la Ley N.º 7299/24, que permite la concesión privada de hidroeléctricas de hasta 50 MW (antes solo era hasta 2 MW), y la modificación de la Ley de Energías Renovables, sancionada el 18

<sup>1</sup> «Sitrande repudia fusión de Minas y Energía y anuncia protesta», *Última Hora*, 1 de septiembre de 2025, acceso el 26 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/3X4Fis2>

de noviembre de 2025 y en espera de promulgación o voto al momento de la redacción de este informe<sup>2</sup>.

Tal como fue sancionado, el proyecto establece la posibilidad de concesión de todos los segmentos del negocio eléctrico, sin autorización del Congreso —autorización obligatoria, según el artículo 202 inciso 11 de la Constitución de la República—, y la venta directa de energía entre un productor privado y un gran consumidor, utilizando la infraestructura de la ANDE, además de la generación eléctrica privada. Estas medidas desregulatorias en un sector que es naturalmente monopólico son un riesgo en cuanto al incremento de las tarifas y la calidad del servicio, así como las garantías de su provisión para el cumplimiento de los derechos humanos.

## **INICIATIVA POPULAR PARA DECLARAR LA ELECTRICIDAD UN DERECHO HUMANO**

En el año 2023 se inició la campaña de recolección de firmas de la iniciativa popular para el tratamiento del proyecto de ley «Que garantiza a la energía eléctrica como un derecho humano y amplía la tarifa social». En el año 2024 se presentaron más de 50 mil firmas en el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)<sup>3</sup>. Finalmente, en abril de 2025, el TSJE dio ingreso en la Cámara de Senadores al proyecto, con lo cual inició su circuito legislativo<sup>4</sup>.

El proyecto propone descuentos decrecientes a clientes en baja tensión de la ANDE, ampliando la tarifa social vigente y asignación de fondos de la renta eléctrica a la ANDE para alcanzar una cobertura eléctrica del 100%. Esta ampliación beneficiará especialmente a las comunidades indígenas, adultos mayores, familias de escasos recursos, juntas de saneamiento de agua potable y mipymes.

A pesar de que la Ley N.º 6983/22 de Iniciativa Popular establece que el «estudio correspondiente se iniciará sin demora en la Cámara respectiva»<sup>5</sup>, el proyecto ha tenido apenas un dictamen favorable en seis meses. En octubre, la Comisión de Pueblos Indígenas emitió un dictamen positivo, lo que habilitaría su tratamiento en el Congreso<sup>6</sup>. A inicios de 2025, la morosidad de la

2 «Ficha Técnica del Expediente #2401043», SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 17 de agosto de 2025, <https://bit.ly/3K7Ezeq>

3 «Iniciativa popular protarifa social alcanza 48.661 firmas», Última Hora, 24 de diciembre de 2024, acceso el 9 de marzo de 2025, <https://bit.ly/44igv1c>

4 «Ficha Técnica del Expediente #2502051», SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 14 de julio de 2025, <https://bit.ly/44bHrzL>

5 Ley N.º 6983 del 16 de septiembre de 2022 «Que modifica los artículos 266 y 271 de la Ley N.º 834/1996 “Que establece el Código Electoral Paraguayo” y sus modificaciones y el artículo 39 de la Ley N.º 3966/2010 “Orgánica Municipal”», Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación, acceso el 10 de agosto de 2025, <https://bit.ly/48300av>

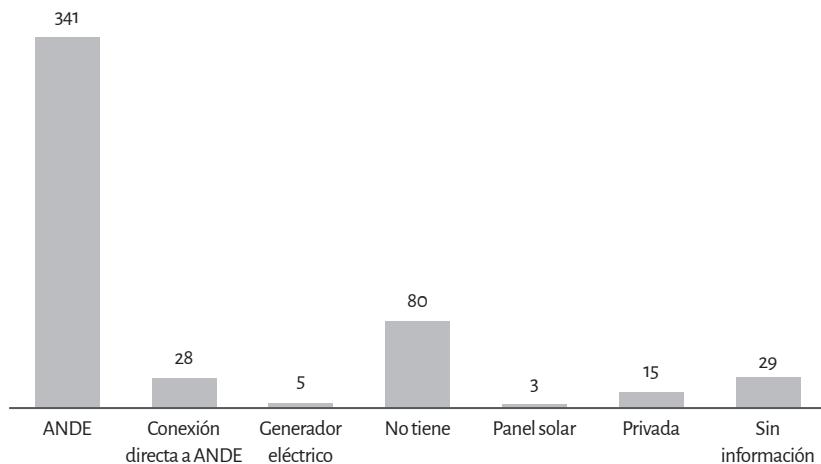
6 «Comisión asesora emite dictamen favorable al proyecto que amplía tarifa social», Honorable Cámara de Senadores, 20 de octubre de 2025, acceso el 24 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4oPXSKw>

ANDE<sup>7</sup> se encontraba en un 22% y existían 500 mil usuarios morosos, de los cuales el 80% eran clientes residenciales o familiares<sup>8</sup>, lo que evidencia los problemas de asequibilidad de la energía eléctrica.

## **DISCRIMINACIÓN A LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO POLÍTICA DE ESTADO**

La población indígena tiene un limitado acceso a la electricidad, con una baja cobertura eléctrica y en condiciones precarias, especialmente en los asentamientos más alejados de los centros de consumo eléctrico. La respuesta del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) a un pedido de informes, realizado por la Cámara de Senadores en 2024, reporta que, de 600 establecimientos educativos comprendidos en 501 predios, 80 no tienen cobertura eléctrica de ningún tipo y 369 están conectados a la ANDE (ver gráfico 1, que indica la cobertura eléctrica de las instituciones educativas indígenas en Paraguay en 2024<sup>9</sup>).

**GRÁFICO 1. COBERTURA ELÉCTRICA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS INDÍGENAS EN PARAGUAY EN 2024**



Fuente: Respuesta a resolución de pedido de informes aprobada en el Senado, a solicitud del senador José Oviedo<sup>10</sup>.

7 ANDE, *Resumen Estadístico 2020-2024*, <https://bit.ly/4pDsoaD>

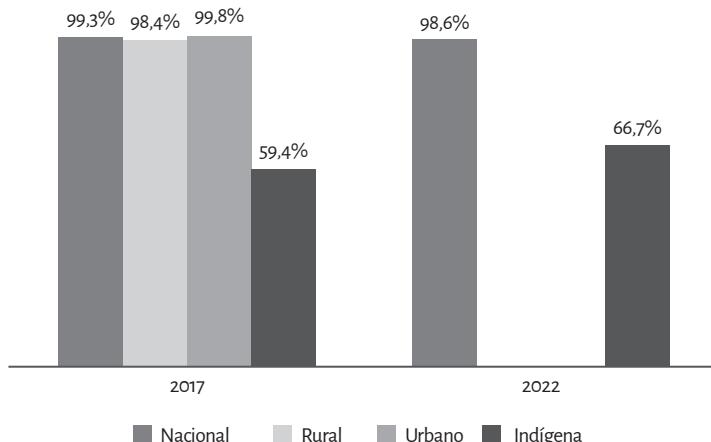
8 «ANDE: la morosidad bajó del 29% al 22% en 2024», ABC Color, 29 de enero de 2025, acceso el 13 de febrero de 2025, <https://bit.ly/49tdVcu>

9 «Ficha Técnica del Expediente #240057», SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 5 de abril de 2025, <https://bit.ly/3LPt4Y8>

10 *Ibidem*.

Aunque no se cuenta con datos más actuales, también es relevante comparar los valores del Censo Indígena 2022 con las variables nacionales de cobertura eléctrica. Si bien la cobertura eléctrica a los hogares indígenas mejoró respecto al 2017, su acceso a la electricidad sigue siendo muy inferior respecto a la población de Paraguay en general. El gráfico 2 indica la cobertura eléctrica nacional, urbana, rural e indígena, según últimos datos disponibles del Censo Indígena, en % de hogares sobre el total, correspondientes a los años 2017 y 2022.

**GRÁFICO 2. COBERTURA ELÉCTRICA NACIONAL, URBANA, RURAL E INDÍGENA, SEGÚN ÚLTIMOS DATOS DISPONIBLES DEL CENSO INDÍGENA, EN % DE HOGARES SOBRE EL TOTAL (2017 Y 2022)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>11</sup>.

En los hogares indígenas, la leña es la fuente energética principal. En 85,6% de los hogares se utiliza para la cocción de alimentos<sup>12</sup>. El uso de la leña en los hogares, sin una cocina eficiente, además de desperdiciar el 50% de la energía, es causa de afecciones de salud. En Paraguay «se encontró una mayor prevalencia de enfermedades respiratorias en los hogares que utilizan carbón o leña (45% > 29%)»<sup>13</sup>. También, al ser la cocción tradicionalmente en el piso, es mayor el riesgo de accidentes, por quemaduras, de niños, niñas, adolescentes y personas que están cerca del fuego.

11 Instituto Nacional de Estadística, *Vivienda y Hogar*, <https://bit.ly/4pmksu1>. Instituto Nacional de Estadística, *Población Indígena*, <https://bit.ly/4pdCoZe>

12 Instituto Nacional de Estadística, *Población Indígena*,...

13 Karin Troncoso, Kirk R. Smith, Aida Galeano, Ricardo Torres y Agnes Soares da Silva, «Afecciones respiratorias por el uso de leña y carbón en comunidades de Paraguay», *Revista Pediatría – Órgano Oficial de la Sociedad Paraguaya de Pediatría*, v. 45, n. 1, abr 2018, 45-52, <https://bit.ly/47YJZDX>

Los proyectos de construcción de sistemas eficientes de cocción con leña, como los fogones en alto, avanzan muy lentamente si se considera que existen 37 mil familias indígenas y los proyectos en curso beneficiarán apenas a 3.500 familias rurales, campesinas e indígenas<sup>14</sup>.

## **CRIPTOMINERÍA, ELECTROINTENSIVAS Y REVISIÓN DEL ANEXO C DE ITAIPÚ Y YACYRETÁ**

**TARIFAS: «REGALO» DEL GOBIERNO.** En tanto no se imprime celeridad para reducir el costo de la factura eléctrica a la población de menores recursos, sectores vulnerables, juntas de saneamiento y mipymes, el Gobierno paraguayo entrega a precios inferiores al mercado su energía de ambas binacionales y subsidia la criptominería.

**REVISIÓN DEL ANEXO C DE ITAIPÚ Y DE YACYRETÁ.** En 1973, el Paraguay firmó el Tratado de Itaipú con Brasil y el Tratado de Yacyretá con Argentina, a partir de lo cual se construyeron las centrales hidroeléctricas con el mismo nombre sobre las aguas compartidas del río Paraná.

- **Itaipú.** Brasil ha alegado históricamente, para no pagar el precio justo por la energía cedida por Paraguay, una interpretación parcial del Tratado. Este mismo Tratado establece que su Anexo C, referente a los aspectos tarifarios, técnicos y energéticos, debe revisarse obligatoriamente al cumplirse los 50 años de su vigencia, plazo que se cumplió en el año 2023, con el cual también terminó el pago de la deuda de la binacional. Inexplicablemente, arguyendo protestas por denuncias de espionaje de la Cancillería brasileña a Paraguay, en vez de acelerar estas negociaciones, el Gobierno paraguayo ha levantado la mesa de negociación, perjudicando sus propios intereses<sup>15</sup>. Esta mesa se reanudaría en breve, según recientes anuncios de la Cancillería<sup>16</sup>, luego de dos años perdidos.
- **Yacyretá.** En este caso, el plazo era de 40 años y se cumplió en el año 2014, sin que hasta la actualidad se haya puesto en vigencia modificación alguna de su Anexo C.

Las condiciones de intercambio son evidentemente injustas: con precios internacionales crecientes de la energía no inferiores a 100 USD/MWh, Paraguay recibe un pago de Brasil y Argentina que no alcanza los 50 USD/MWh.

<sup>14</sup> «PROEZA avanza con la entrega e instalación de cocinas eficientes en comunidades rurales campesinas e indígenas», *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*, <https://bit.ly/4pcGmzM>

<sup>15</sup> «Anexo C: Paraguay todavía espera que Brasil explique espionaje», *Hoy*, 22 de octubre de 2025, acceso el 29 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4oNMSNj>

<sup>16</sup> «Paraguay y Brasil analizan fechas para reanudar revisión del Anexo C», *La Nación*, 22 de noviembre de 2025, acceso el 25 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/43QZUBL>

Un precio justo podría significar ingresos adicionales de casi 1.800 millones de USD/año para Paraguay<sup>17</sup>.

**DEUDA HISTÓRICA DE AMBAS BINACIONALES.** Itaipú y Yacyretá tienen una deuda histórica especialmente gravosa con los pueblos indígenas. El Paraguay<sup>18</sup> nada ha hecho para resarcir y devolver a sus territorios a los pueblos ava guaraní paranaenses, desalojados incluso de tierras no inundadas por Itaipú<sup>19</sup>, ni a los pueblos mbya guaraní, igualmente afectados por Yacyretá, lo cual debería estar incluido en la revisión de ambos tratados.

## **EXTRACTIVISMO DE LA ELECTRICIDAD PARAGUAYA: EXPORTACIÓN DE HIDROELECTRICIDAD**

La cesión de la energía paraguaya de las binacionales a sus socios en los emprendimientos de Itaipú y Yacyretá cumple todas las características del extractivismo. El Paraguay no recibe el precio de mercado, no genera desarrollo ni empleo local con esta exportación. Los ingresos que recibe, provenientes de la compensación por cesión de energía de Itaipú, se utilizan en el rentismo. Es más, la Ley N.º 7264/24 de «Hambre Cero»<sup>20</sup> ha absorbido el 80% de esta renta eléctrica, anteriormente destinada a la educación y la investigación, desfinanciándolas.

En el caso de Yacyretá, la situación es peor, pues Argentina históricamente ha acumulado una deuda a favor de Paraguay en concepto de cesión de energía aunque, según las últimas publicaciones, Argentina estaría cumpliendo parcialmente con los pagos adeudados<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> A precio de mercado (100 USD/MWh), y con un costo del servicio (8,9 USD/kW-mes, o bien, 14,4 USD/MWh) más la compensación (11 USD/MWh), el beneficio **adicional** paraguayo debería ser igual a por lo menos (100 – 14,4 – 11 =) 74,6 USD/MWh. Admitiendo una exportación de por lo menos 24 millones de MWh/año de energía paraguaya de Itaipú al Brasil (2024), sería igual a (24 M MWh/año x 74,6 USD/MWh =) 1.790 M USD/año.

<sup>18</sup> Del lado brasileño, el Tribunal Supremo Federal ha condenado al Estado brasileño a pedir disculpas y resarcir a los ava guaraní paranaenses, pero ninguna acción se ha hecho del lado paraguayo por parte del Estado ni de Itaipú. «Itaipú y Brasil piden disculpas a los avá guaraní por violaciones de DD.HH.», ABC Color, 30 de octubre de 2025, acceso el 3 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/3K6Ff60>

<sup>19</sup> Asociación Yvy Parana Rembe’ýpe, *Deuda histórica de Itaipú Binacional lado paraguayo, con el pueblo Ava Guarani Paranaense* (Asunción: Fundación Rosa Luxemburgo, Asociación Yvy Parana Rembe’ýpe y Jerovía, 2021), <https://bit.ly/4nXsbvG>

<sup>20</sup> Ley N.º 7264 del 5 de abril de 2024 «Que crea el fondo nacional de alimentación escolar para la universalización equitativa de la alimentación escolar (Hambre Cero en nuestras escuelas y sistema educativo), modifica y amplía la Ley N.º 5210/2024 “De alimentación escolar y control sanitario” y sus posteriores modificaciones y modifica la Ley N.º 6628/2020 “Que establece la gratuidad de los cursos de admisión y de grado en todas las universidades públicas del país, en el Instituto Superior de Bellas Artes, Instituto Nacional de Educación Superior, en institutos de formación docente, dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias y en el Instituto Nacional de Salud y modifica los artículos 3, 5 y 6 de la Ley N.º 4758/2012 “Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación” y sus modificatorias”, Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación, acceso el 11 de abril de 2025, <https://bit.ly/40Hbrf8>

<sup>21</sup> «Argentina está al día por cesión en la EBY y es inminente un acuerdo», Última Hora, 20 de febrero de 2025, acceso el 18 de marzo de 2025, <https://bit.ly/4iegv8y>

Además de Argentina, Yacyretá debe más de 1.000 millones de USD a Paraguay en concepto de compensación por territorio inundado<sup>22</sup>, un daño socioambiental que afectó a los bosques, a las tierras más fértiles de Paraguay, a los mbya guaraní y al ferrocarril Carlos A. López. Las vías del tren inundadas hasta hoy no han sido repuestas por Yacyretá, aunque hace 10 años se encuentra en obra con un avance de apenas el 10%<sup>23</sup>.

## **CRIPTOMINERÍA, SERVICIOS DIGITALES E HIDRÓGENO MAL LLAMADO VERDE**

### **Nueva forma de extractivismo: la criptominería**

La ANDE ha establecido tarifas subsidiadas para esta actividad. Según cálculos realizados por la Campaña Itaipú Causa Nacional, en base a pedidos de informe realizados por el Senado a la ANDE y al Instituto de Previsión Social (IPS), la ANDE perdió en 2024 la suma de 177 millones de USD de las criptomineras legales<sup>24</sup>.

Constantemente se intervienen criptomineras ilegales, que roban enormes cantidades de energía eléctrica en media tensión que, según el informe presentado a la Cámara de Senadores en 2024 por la ANDE, la estatal registró un total de 48 conexiones ilegales con una pérdida para la ANDE de 75,5 mil millones de Gs., aproximadamente 10 millones de USD<sup>25</sup>.

La criptominería, además, genera 361 veces menos empleo que las demás actividades económicas en Paraguay, según datos procesados del informe a la Cámara de Senadores, proveídos por el IPS (Campaña Itaipú Causa Nacional 2024) y del Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>26</sup>. En el gráfico 3 pueden verse datos del empleo formal de la criptominería y de la economía paraguaya en general, en empleos/MWh de potencia contratada.

<sup>22</sup> «Yacyretá: la deuda histórica no se discute en la negociación del acuerdo operativo», ABC Color, 5 de febrero de 2025, acceso el 14 de abril de 2025, <https://bit.ly/44jzFnr>

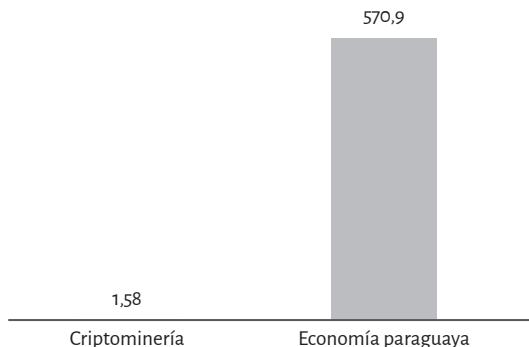
<sup>23</sup> «Con acuerdo operativo, Yacyretá reactivará obras del ferrocarril tras años de abandono», ABC Color, 19 de mayo de 2025, acceso el 3 de julio de 2025, <https://bit.ly/4oKTFRN>

<sup>24</sup> Campaña Itaipú Causa Nacional, «Parecer sobre Proyecto de Ley “Que establece la tarifa de energía eléctrica a los consumidores electrointensivos”», SILPy - Sistema de Información Legislativa, <https://bit.ly/3XAClJA>

<sup>25</sup> ANDE, «Respuesta del pedido de informe solicitado a la “Administración Nacional de Electricidad (ANDE), en referencia a la pérdida, robo o sustracción de energía ocasionadas en razón de la instalación de criptomonedas”», SILPy - Sistema de Información Legislativa, <https://bit.ly/4oOfgrf>

<sup>26</sup> «Principales Resultados Finales del Censo 2022», 21 de agosto de 2024, Instituto Nacional de Estadística, <https://bit.ly/48loPwB>

**GRÁFICO 3. EMPLEO FORMAL DE LA CRIPTOMINERÍA Y DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA EN GENERAL, EN EMPLEOS/MWh DE POTENCIA CONTRATADA**



Fuente: Campaña Itaipú Causa Nacional, «Parecer sobre Proyecto de Ley “Que establece la tarifa de energía eléctrica a los consumidores electrointensivos”».

La criptominería está acelerando el consumo de electricidad, que al ritmo actual estaría requiriendo de nuevas fuentes a partir del 2030, con seguridad más costosas y altamente contaminantes<sup>27</sup>, lo que incluso podría ser antes, si se mantiene el aumento del ritmo de crecimiento del consumo eléctrico<sup>28</sup>.

Pero, además de extraer enormes cantidades de energía, que son exportadas en forma de servicios digitales sin generación de empleo, causan un daño social y afectan a la calidad del servicio eléctrico en las comunidades donde se instalan. *El Surti* ha documentado la lucha de todo un barrio en contra de una granja de criptominería en Villarrica, que impidió a sus habitantes dormir durante 6 meses<sup>29</sup>.

### Hidrógeno no tan verde

Otro proyecto electrointensivo en construcción es la planta de hidrógeno de Atome Energy. La Campaña Itaipú Causa Nacional denunció el contrato firmado por esta empresa con la ANDE por 1.000 MW, con una tarifa que es apenas el 50% del costo de la energía<sup>30</sup>. El inicio de las obras de Atome Energy sería en el cuarto trimestre de 2025<sup>31</sup>.

27 «Paraguay podría quedarse sin excedente energético en 2030, alerta la UIP», *Megacadena*, 23 de abril de 2025, acceso el 21 de mayo de 2025, <https://bit.ly/3jIMVLD>

28 «ANDE: uso de criptominería legal equivale a 1,4 unidades de Itaipú», *ABC Color*, 17 de febrero de 2025, acceso el 15 de marzo de 2025, <https://bit.ly/47QCILL>

29 Josué Congo, «Rebelión contra la criptogranja», *El Surti*, 10 de junio de 2025, acceso el 16 de julio de 2025, <https://bit.ly/405ll82>

30 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 20 de julio de 2025, <https://bit.ly/4ofwCEg>

31 «Atome acuerda vender toda su producción a empresa noruega», *ABC Color*, 13 de septiembre de 2025, acceso el 19 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/44kTnzb>

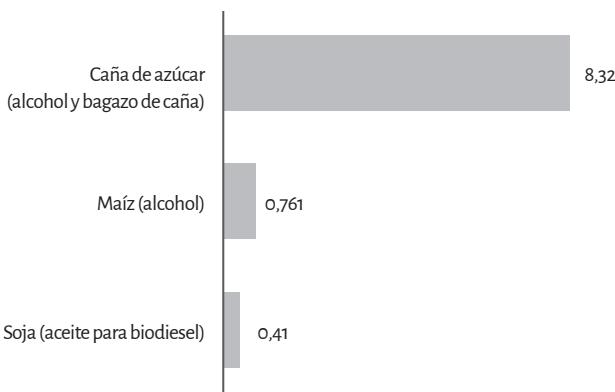
En noviembre de 2025, para mejorar las finanzas de la ANDE, el Gobierno ha anunciado un aumento tarifario para el 2026, que afectaría a sectores de mayor consumo<sup>32</sup>. Esta propuesta debe considerar el empleo formal que generan estos usuarios para definir la gradualidad de los aumentos, no solo su nivel de consumo.

## **CRISIS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR DE LA CAÑA DE AZÚCAR Y AVANCE DEL EUCALIPTO PARA CELULOSA**

### **Caña de azúcar, un caso emblemático**

Además de la destrucción intencionada de la agricultura familiar campesina, como consecuencia de los agronegocios, el caso de la caña de azúcar es emblemático por su enorme potencial energético. En términos netos (potencial energético de un cultivo menos el consumo de energía para su cultivo<sup>33</sup>), en Paraguay, la caña de azúcar puede producir 11 veces más energía que el maíz para alcohol y 20 veces más que la soja. El gráfico 4 expone la energía neta por cultivo energético, en tep/ha-año de energía neta.

**GRÁFICO 4. ENERGÍA NETA POR CULTIVO ENERGÉTICO. EN tep/ha-año DE ENERGÍA NETA**



Fuente: Mercedes Canese, *Análisis del impacto social, económico y ambiental de la instalación de industrias vinculadas a las energías renovables en el Paraguay*, Tesis de Maestría en Energía, FIUNA.

32 «ANDE: ¿ahorro de G. 43.000 o aumento de G. 6,8 millones?», ABC Color, 9 de noviembre de 2025, acceso el 16 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4pkVJGx>

33 Viceministerio de Minas y Energía del MOPC, *Balance Energético Nacional 2024*, <https://bit.ly/3MaS7lE>

A su vez, la caña de azúcar es el cultivo con mayor generación de empleo permanente, igual a 86,5 empleos permanentes anuales por cada 1.000 hectáreas, frente a la soja, con 1,0 empleos permanentes anuales por cada 1.000 hectáreas, y el maíz, con 0,8 empleos permanentes anuales por cada 1.000 hectáreas<sup>34</sup>.

Las políticas públicas van de contramano a los beneficios energéticos y sociales de la caña de azúcar. Durante todo el año, los cañicultores se han manifestado por la falta de compra suficiente de la Planta Alcohólica de Petróleos Paraguayos (Petropar) en Mauricio José Troche, departamento de Guairá<sup>35</sup>. También se han suscitado protestas en otras localidades por la fijación de precios bajos para su producción, lo que ha llevado a la disminución de la superficie agrícola<sup>36</sup> que, según datos del INE, ha bajado de 115 mil hectáreas en 2012 a 90 mil en 2022<sup>37</sup>.

### Avance del polémico proyecto de Paracel

Otro proyecto energético industrial es Paracel, aunque no se encuentra aún en producción de energía. Se trata de una planta de celulosa<sup>38</sup> a partir de plantaciones de eucalipto, que producirá a su vez electricidad por una potencia de 90 MW<sup>39</sup>. El proyecto ha tenido denuncias por usurpación de tierras fiscales, campesinas e indígenas, privilegios impositivos, contaminación e inseguridad alimentaria<sup>40</sup>.

## VIOLACIÓN DE LA LEY DE TRANSPORTE ELÉCTRICO

La Ley N.º 6925/22 «de incentivos y promoción del transporte eléctrico en el Paraguay» establece que, en caso de realización de obras públicas viales de cualquier tipo, la entidad pública responsable deberá analizar en el estudio de factibilidad la alternativa de realizar una obra de transporte público eléctrico, en especial trenes, tranvías y trolebuses. Esta ley se encuentra actualmente en total estado de violación, ya que ninguna obra pública cuenta con el estudio comparativo requerido.

34 *Ibidem*.

35 «Cañicultores», *Última Hora*, publicaciones sobre el tema durante 2025, acceso el 2 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4pkekma>

36 Atlas de Estadísticas Ambientales del Paraguay - INE, *Superficie de cultivo de Caña de azúcar por años, según departamentos*, <https://bit.ly/480eyaU>

37 INE, *Población Indígena...*

38 Viceministerio de Minas y Energía, *Estimación del consumo y producción de Biomasa forestal con fines energéticos* (Asunción: MOPC/VMME/BID, 2025), <https://bit.ly/404fVGS>

39 Víctor Ferreira, «Revelan por qué la construcción de la planta de celulosa de Paracel sigue en pausa», *ABC Color*, 23 de agosto de 2025, acceso el 7 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/48dvA5l>

40 «Paracel: privilegios impositivos y monocultivo», *Made in Paraguay*, 30 de agosto de 2022, acceso el 5 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/43E3Exb>. En noviembre, un tribunal alemán sentenció que la marca de teléfonos celulares Apple no podrá usar la expresión «carbono neutro», por créditos de carbono adquiridos de Paracel en Paraguay, confirmando estas denuncias. Ver publicación de *Economía* del 24 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3KsBg3E>

Un caso emblemático es la APP de la Duplicación de la Ruta PY02 de Ypacaraí a Caaguazú, que el Gobierno nacional ha anunciado que ampliará, por Adenda, sin licitación ni concurso. La Adenda contempla el ensanchamiento de las rutas de Luque-San Bernardino y Luque-Areguá-Itauguá-Ypacaraí. Es especialmente crítico que no se analice la alternativa del tren eléctrico en el segundo tramo mencionado, ya que corresponde al trazado histórico del ferrocarril Carlos Antonio López, construido en el periodo del Paraguay independiente entre 1856 y 1964.

El ensanchamiento de la ruta afectará a 400 frutilleros y 6 escuelas y, según los vecinos, se está realizando sin la debida consulta e información a los afectados<sup>41</sup>. Ellos solicitan, en cambio, que se reactive el ferrocarril a través del proyecto de tren de cercanías, postergado desde al menos una década. Además, denuncian irregularidades en la adjudicación directa al mismo consorcio que realizó la duplicación de la Ruta PY02<sup>42</sup>.

En general, el sector transporte público está en crisis en Paraguay, lo que pone en riesgo un derecho garantizado por la Constitución: el libre tránsito. Según el Banco Mundial, en 2025 solo el 7% de las personas que se movilizan lo hacen en transporte público y, en cambio, el 78% utiliza para sus viajes los autos y las motos<sup>43</sup>, lo que eleva el consumo de derivados del petróleo, importados, contaminantes y no renovables.

## CONCLUSIONES

El Estado paraguayo discrimina a los pueblos indígenas que tienen una cobertura eléctrica 33% menor que el conjunto de la población nacional. Es también la población más expuesta a enfermedades respiratorias por la falta de cocinas a leña eficientes, que eviten el humo directo a las personas del hogar, solo considerando esta causa.

Las organizaciones que han impulsado la Iniciativa Popular de ampliación de Tarifa Social Eléctrica llevan más de medio año esperando su aprobación, lo que permitirá un acceso pleno y precios más asequibles de la energía eléctrica, además del fortalecimiento de la ANDE. En cambio, el Gobierno entrega energía en cesión a Brasil y Argentina por debajo del precio de mercado y subsidia la criptominería. Esta última adelantaría las necesidades de fuentes nuevas de electricidad al 2030 o antes, además de no generar nada de empleo, contaminar acústicamente barrios enteros y

41 «Ampliación de la Ruta PY02 afectará a 400 frutilleros y partirá en dos el predio de un centenario club de Areguá», *Luque al Día*, 3 de septiembre de 2025, acceso el 14 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/4oPZUu8>

42 «Ampliación de denuncia penal contra la Alianza Público-Privada (APP) de la Ruta 2», *Radio Fe y Alegría*.

43 Javier Morales Sarriera, Fernando Merino, Aiga Stokenberga y Yang Chen, «Mejorar el transporte urbano a través de los macrodatos: Nuestra experiencia en Paraguay», *Blogs del Banco Mundial*, 30 de abril de 2025, acceso el 18 de mayo de 2025, <https://bit.ly/4iipO7h>

alterar la calidad del servicio eléctrico. La exportación hidroeléctrica y las electrointensivas son una forma muy perjudicial de extractivismo de recursos naturales estratégicos.

El Gobierno sigue sin reparar la deuda histórica con los ava guaraní paranaenses y los mbyá guaraní por la construcción de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá.

La destrucción de la agricultura familiar de la caña de azúcar avanza sin ninguna reacción eficaz de parte del Gobierno, destruyendo una fuente limpia de energía que sustituye a hidrocarburos y leña nativa. El Gobierno está avanzando en las privatizaciones del sector energético, lo que representa una amenaza futura de precios más altos de energía y empeoramiento de la calidad del servicio, considerando el carácter de monopolio natural de este servicio básico.

El uso eficiente de la energía en el transporte, como es estructuralmente el uso del transporte público y masivo eléctrico, está fuera de las políticas de Estado, aunque existan leyes que lo incentiven, que son sistemáticamente violadas.

## RECOMENDACIONES

- Reconocer la electricidad como derecho humano, aprobando sin dilaciones la Ampliación de la Tarifa Social Eléctrica.
- Negociar con firmeza condiciones justas en Itaipú y Yacyretá para aumentar la renta eléctrica y financiar genuinamente, con estos fondos, políticas energéticas con contenido social.
- Garantizar acceso inmediato a energía de calidad para todos los pueblos indígenas, con cocinas eficientes y soluciones energéticas sostenibles.
- Detener subsidios y privilegios a actividades electrointensivas que no generan empleo y afectan la calidad del servicio.
- Impulsar una matriz energética más renovable, fortaleciendo y brindando apoyo técnico, precio justo, financiamiento e industrialización de la producción de caña de azúcar como cultivo energético estratégico.
- Cumplir la Ley N.º 6925/22 y priorizar el transporte público eléctrico como política de Estado.
- Involucrar a la ciudadanía en todos los procesos de reforma energética para asegurar transparencia, participación y justicia social.

**MERCEDES CANESE**

Ingeniera industrial, docente universitaria, magíster en Energía de FIUNA, exviceministra de Minas y Energía, asesora parlamentaria, consultora en temas de energía e industria, integrante de la Campaña Itaipú Causa Nacional.

Contacto: mercanese@gmail.com

CAPÍTULO 7

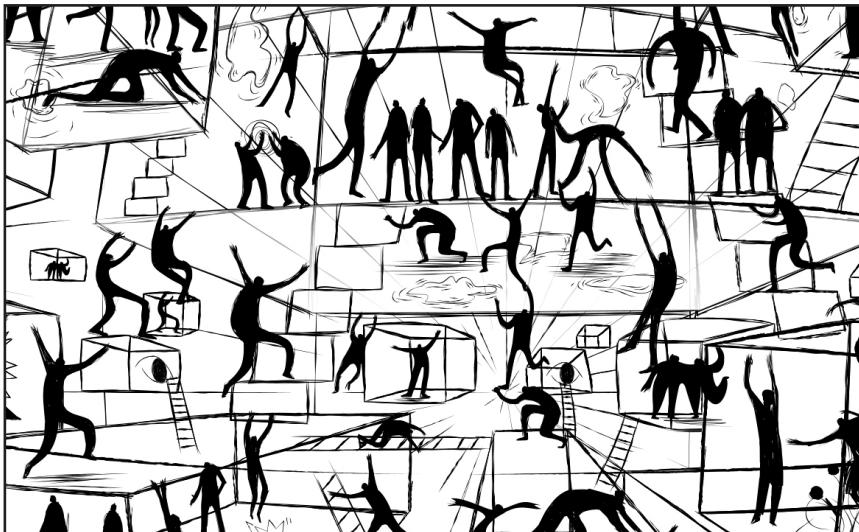
# SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DD. HH.





SISTEMA INTERNACIONAL DE  
PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

# Volver al siglo XIX



Paraguay persiste con una política exterior contraria al multilateralismo, evidenciada en su respaldo a acciones calificadas como genocidio, el desfinanciamiento de organismos regionales, el rechazo a tratados internacionales y la falta de cumplimiento íntegro de sus obligaciones ante órganos de derechos humanos. El genocidio en Gaza anuncia el colapso de un orden internacional basado en normas, arriesgando siglos de progreso de la humanidad.

**Palabras claves:** *genocidio, Naciones Unidas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, derechos de las mujeres.*

**Hugo Valiente**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

Este artículo aborda el compromiso de Paraguay como Estado miembro de organizaciones internacionales en relación con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Se analiza la posición del Estado con respecto a su obligación de prevención y sanción del genocidio, el avance en la ratificación de tratados internacionales y el grado de cumplimiento de los casos en los que recibió condenas en los sistemas internacionales de protección de los que forma parte.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### RESPALDO OFICIAL A UN GENOCIDIO

Organizaciones de derechos humanos de reconocida solvencia, como Human Rights Watch<sup>1</sup> y Amnesty International<sup>2</sup>, han concluido, tras rigurosas investigaciones en el terreno, que la matanza de palestinos en Gaza ejecutada deliberadamente por Israel constituye un genocidio, conforme al derecho internacional. A la misma conclusión arribó la reconocida organización de derechos humanos israelí B'tselem<sup>3</sup>. Además, dos procedimientos públicos especiales del Consejo de Derechos Humanos presentaron determinantes informes. Por una parte, en julio, Francesca Albanese, Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en el territorio palestino ocupado desde 1967, presentó un informe sobre el rol jugado por empresas e intereses corporativos en el mantenimiento de la ocupación ilegal israelí y su actual campaña genocida en Gaza<sup>4</sup>. En septiembre, la «Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel» concluyó que las autoridades y las fuerzas israelíes perpetraron cuatro de los cinco actos genocidas definidos en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948<sup>5</sup>.

A contramano de los esfuerzos de la comunidad internacional encaminados a detener este genocidio en curso, Paraguay continuó con su posición contraria a todas las iniciativas de un cese al fuego, favorables a la protección de las víctimas civiles y de la rendición de cuentas de los perpetradores.

1 Human Rights Watch, *Extermination and Acts of Genocide. Israel Deliberately Depriving Palestinians in Gaza of Water* (Nueva York, Human Rights Watch, 2024).

2 Amnesty International, *You Feel Like You Are Subhuman». Israel's Genocide against Palestinians in Gaza* (Londres, Amnesty International, 2024).

3 B'tselem, *Our Genocide* (Jerusalén: B'tselem, 2025).

4 Consejo de Derechos Humanos, *De la economía de ocupación a la economía de genocidio. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967*, Francesca Albanese (Doc. ONU A/HRC/59/23, 2 de julio de 2025).

5 Consejo de Derechos Humanos, *Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Conference room paper of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel* (Doc. ONU A/HRC/60/CRP3, 16 de septiembre de 2025).

- **Contra la ayuda humanitaria.** En diciembre de 2024, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Paraguay se alineó en contra de la adopción de una resolución que exigía a Israel que respete el mandato de la agencia para los refugiados palestinos, la UNRWA, por sus siglas en inglés, llamando a este país a cumplir con sus responsabilidades internacionales, permitiendo el ingreso de ayuda humanitaria a la población civil en Gaza<sup>6</sup>. La resolución tuvo el respaldo mayoritario de 159 votos a favor, 9 en contra y 11 abstenciones. Los votos en contra fueron de Estados Unidos, Israel, Argentina, Paraguay, Tonga, Papúa Nueva Guinea, Palau, Nauru y Micronesia.
- **Contra el alto al fuego, liberación de rehenes y protección de civiles.** También votó en contra de un proyecto de resolución que exigía un alto al fuego humanitario inmediato, incondicional y permanente en Gaza que deberán respetar todas las partes, y reiteraba además su exigencia de que se libere de inmediato y sin condiciones a todos los rehenes, así como medidas de protección para la población civil<sup>7</sup>. La resolución fue adoptada por 158 votos a favor, nueve en contra y trece abstenciones. En contra votaron Estados Unidos, Israel, República Checa, Hungría, Naurú, Papúa Nueva Guinea, Tonga, Argentina y Paraguay.
- **Contra opinión consultiva sobre obligaciones de Israel.** Adicionalmente, en el 79.<sup>º</sup> periodo ordinario de sesiones de la Asamblea, Paraguay votó en contra de una resolución que solicitó a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva relativa a las obligaciones de Israel, como potencia ocupante y como miembro de las Naciones Unidas, en relación con la presencia y actividades de Naciones Unidas, sus agencias, otras organizaciones internacionales y terceros Estados en el Territorio Palestino Ocupado, y la obligación de garantizar el acceso de la asistencia humanitaria, entre otros aspectos. La resolución fue adoptada por 87 votos a favor, 53 abstenciones y 26 votos en contra<sup>8</sup>. En octubre de 2025, la Corte Internacional de Justicia resolvió que Israel tiene la obligación de facilitar el trabajo de las agencias de Naciones Unidas, incluida la UNRWA, y declaró que no fueron demostradas sus alegaciones de que una parte significativa de los empleados de esta última fueran miembros de Hamás u otra organización terrorista<sup>9</sup>.

6 Resolución ES-10/25 aprobada por la Asamblea General el 11 de diciembre de 2024. Apoyo al mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.

7 Resolución ES-10/26 aprobada por la Asamblea General el 11 de diciembre de 2024. Exigencia de un alto el fuego en Gaza (Doc. ONU A/RES/ES-10/26, 16 de diciembre de 2024).

8 Resolución 79/232 aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2024. Solicitud de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de Israel en lo que respecta a la presencia y las actividades de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y terceros Estados (Doc. ONU A/RES/79/232, 19 de diciembre de 2024).

9 International Court of Justice, Press release N.<sup>º</sup> 2025/48, 22 de octubre de 2025, <https://bit.ly/40jeCCr>

- **Contra la captura de impulsores del genocidio.** El 21 de noviembre de 2024, la Corte Penal Internacional libró órdenes de captura en contra del premier israelí y su ministro de Defensa, Benjamin Netanyahu y Yoav Gallant, respectivamente<sup>10</sup>, y del líder de Hamás Mohammed Diab Ibrahim Al-Masri<sup>11</sup>, bajo cargos de cometer crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Inmediatamente, la Cancillería paraguaya, a través de su cuenta oficial en X, lamentó la decisión que, según ellos, «atenta contra el legítimo derecho de Israel a defenderse». El Paraguay rechazó lo que denominó «la instrumentalización política del derecho internacional» y afirmó que la orden «compromete la legitimidad de la Corte» y «debilita» los esfuerzos por la paz<sup>12</sup>. Solamente cinco Estados parte del Estatuto de Roma anunciaron públicamente su desacato a la orden de la Corte Penal Internacional, entre ellos Hungría y Rumania<sup>13</sup>.
- **Contra el alto al fuego.** Ante la parálisis del Consejo de Seguridad, que no adoptó medidas legalmente vinculantes para establecer un cese al fuego debido al veto de Estados Unidos<sup>14</sup>, la Asamblea General adoptó en junio de 2025 otra resolución, no vinculante, que exigía un alto al fuego inmediato, incondicional y permanente en Gaza, al igual que la liberación inmediata de todos los rehenes, la entrada de ayuda humanitaria irrestricta y la rendición de cuentas de parte de Israel<sup>15</sup>. La resolución fue adoptada por 149 votos a favor, doce en contra y diecinueve abstenciones. Votaron en contra Estados Unidos, Israel, Hungría, Argentina y Paraguay, entre otros.
- **Contra el respaldo a la Declaración de Nueva York.** En el 80.<sup>º</sup> periodo de sesiones de la Asamblea General, el Paraguay votó en contra de otra resolución de respaldo a la Declaración de Nueva York, surgida de una de las múltiples iniciativas multilaterales llevadas adelante en 2025 para lograr la paz en Palestina, la Conferencia Internacional de Alto Nivel para el Arreglo Pacífico de la Cuestión de Palestina y la Implementación de la Solución Biestatal, celebrada del 28 al 30 de julio de 2025 en Nueva York<sup>16</sup>. La resolución recibió 142 votos a favor, diez en contra y doce

<sup>10</sup> «Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I Rejects the State of Israel's Challenges», *International Criminal Court*, 21 de noviembre de 2024, <https://bit.ly/46UzqRB>

<sup>11</sup> «Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I issues warrant of arrest for Mohammed Diab Ibrahim Al-Masri (Deif)», *International Criminal Court*, 21 de noviembre de 2024, <https://bit.ly/3LoEtr7>

<sup>12</sup> «El Gobierno de la República del Paraguay lamenta la decisión de la Corte Penal Internacional de emitir órdenes de arresto» [X], *Ministerio de Relaciones Exteriores (@mreparaguay)*, 21 de noviembre de 2024, <https://bit.ly/48sGTIS>

<sup>13</sup> Rebecca Ingber, «Mapping State Reactions to the ICC's Netanyahu, Gallant Warrants», *Just Security*, 6 de marzo de 2025, acceso el 30 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3LzNo4u>

<sup>14</sup> «Gaza: La Asamblea General adopta abrumadoramente una resolución que exige el alto el fuego y pide que Israel rinda cuentas», *Noticias ONU*, 12 de junio de 2025, <https://bit.ly/4n91rtA>

<sup>15</sup> Resolución ES-10/27 aprobada por la Asamblea General el 12 de junio de 2025. Protección de los civiles y cumplimiento de las obligaciones jurídicas y humanitarias (Doc. ONU A/RES/ES-10/27, 13 de junio de 2025).

<sup>16</sup> Resolución 80/15 aprobada por la Asamblea General el 12 de septiembre de 2025. Respaldo a la Declaración de Nueva York sobre el Arreglo Pacífico de la Cuestión de Palestina y la Implementación de la Solución Biestatal (Doc. ONU A/RES/80/15).

abstenciones. En contra, nuevamente se alinearon Estados Unidos, Israel, Hungría, Argentina, Paraguay y algunos Estados insulares del Pacífico.

- **Contra la participación palestina en ámbitos multilaterales.** El Paraguay también votó en contra de una resolución de la Asamblea General que permitió al jefe de Estado de la Autoridad Nacional Palestina a dirigirse en videoconferencia ante la Asamblea<sup>17</sup>. La resolución fue adoptada por 145 votos a favor, cinco en contra y seis abstenciones. Además del Paraguay, votaron en contra Estados Unidos, Israel, Nauru y Palau. En agosto de 2025, el Departamento de Estado norteamericano revocó las visas de los miembros de la Organización para la Liberación de Palestina y de la Autoridad Palestina, con el objetivo de impedirles participar de la Asamblea General y a la Conferencia Internacional de Alto Nivel para el Arreglo Pacífico de la Cuestión de Palestina y la Implementación de la Solución Biestatal<sup>18</sup>, en un contexto donde Palestina sería reconocida como Estado por Francia e Inglaterra, miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Todas estas acciones del Paraguay contradicen sus obligaciones como Estado parte de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

## DESFINANCIAMIENTO DEL IPPDH DEL MERCOSUR

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del Mercosur es un órgano técnico que promueve la articulación de políticas de derechos humanos entre los Estados miembros y actúa como el órgano técnico de apoyo en la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADH). El organismo tuvo un rol muy relevante para fortalecer la cooperación regional, generar estándares comunes y apoyar el cumplimiento de obligaciones internacionales, contribuyendo a la consolidación democrática y la protección de derechos fundamentales en el bloque.

En diciembre de 2024, el IPPDH informó que en 2025 sufriría una crisis presupuestaria debido a la asignación más baja en su historia. Además, Argentina, Paraguay y Uruguay decidieron no realizar aportes financieros, lo que compromete la sostenibilidad operativa del organismo, amenazando la continuidad de funciones clave, como investigación, formación, relaciones

<sup>17</sup> Resolución 80/1 aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2025. Participación del Estado de Palestina en el octogésimo período de sesiones (Doc. ONU A/RES/80/1, 19 de septiembre de 2025).

<sup>18</sup> «Trump Administration Reaffirms Commitment to Not Reward Terrorism and Revokes Visas of Palestinian Officials Ahead of UNGA», U.S. Department of State, 29 de agosto de 2025, <https://bit.ly/3WH1S3q>

institucionales y promoción de derechos<sup>19</sup>. El Estado paraguayo aporta apenas el 6,3% del presupuesto del Instituto<sup>20</sup>, pero a cambio obtiene grandes beneficios, como la formación especializada en derechos humanos de sus funcionarios públicos<sup>21</sup>. Para profundizar la crisis, el actual gobierno extremista argentino mantiene la intención de cerrar el IPPDH y expulsarlo de su sede actual en el sitio de memoria de la ESMA en Buenos Aires.

Es preocupante el debilitamiento de los mecanismos regionales de protección, en un contexto de creciente tensión política y retrocesos democráticos en algunos Estados miembros del Mercosur.

## EXÁMENES CASI AL DÍA

**INFORMES.** El Paraguay ha dado algunos pasos para cumplir con sus informes periódicos pendientes, y solamente le queda rendir cuentas al Comité contra la Discriminación Racial, cuyo reporte debió presentar en 2018. En el periodo de este informe, el Paraguay ha presentado sus reportes pendientes ante el Comité contra la Desaparición Forzada<sup>22</sup> y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>23</sup>.

**EXÁMENES.** El único examen que por ahora está agendado es ante el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En junio de 2025, el Comité emitió la lista de cuestiones previas que el Estado debe responder para ampliar aquellas cuestiones poco o mal abordadas en su informe<sup>24</sup>. El Paraguay será examinado en el 93.º periodo de sesiones, agendado para junio y julio de 2026.

**EPU.** En abril de 2026, Paraguay será examinado en el cuarto ciclo del Examen Periódico Universal (EPU). El 10 de octubre de 2025 fue el plazo límite para la presentación de informes por parte de las organizaciones de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo. En el anterior EPU, en el 2021, Paraguay aceptó formalmente 202 de las 210 recomendaciones recibidas, no aceptó cuatro relacionadas al acceso al aborto seguro, y «tomó nota» de una

19 «Situación presupuestaria del IPPDH Mercosur a partir de la RES. 34/24 del GMC del 4/12/24», IPPDH, 4 de diciembre de 2024, <https://bit.ly/4hihsEbY>

20 «Sócios cortam verba e Brasil deve financiar sozinho órgão de direitos humanos do Mercosul», *Folha de S. Paulo*, 6 de diciembre de 2024, <https://bit.ly/474JzeN>

21 «Asunción será sede del curso internacional sobre cumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Ministerio de Justicia*, 26 de enero de 2025, <https://bit.ly/4ncW78C>

22 Comité contra la Desaparición Forzada, *Información complementaria presentada por el Paraguay con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención* (Doc. ONU CED/C/PRY/AI/1, 20 de enero de 2025).

23 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *V y VI Informes Periódicos Combinados de la República del Paraguay al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Doc. ONU E/C.12/PRY/5, 10 de diciembre de 2024).

24 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *List of issues and questions in relation to the eighth periodic report of Paraguay* (Doc. ONU CEDAW/C/PRY/Q/8, 19 de junio de 2025).

recomendación de Argentina relativa a la investigación del caso de las niñas ejecutadas por la Fuerza de Tarea Conjunta<sup>25</sup>, caso sobre el que se informa más adelante.

## PROCEDIMIENTOS PÚBLICOS ESPECIALES: CASO YVY PYTE

A fines de 2024, nueve procedimientos públicos especiales enviaron una comunicación al Estado paraguayo expresando preocupación por la escalada de violencia contra el pueblo indígena guaraní paí tavyterá en la comunidad de Yvy Pyte, Amambay. Se denuncian invasiones armadas, tala ilegal, falsificación de títulos, desplazamientos forzados, asesinatos de líderes indígenas, obstrucción al acceso a la educación y, como colofón, la ausencia de protección efectiva. Los relatores solicitan información sobre investigaciones penales, medidas de protección, restitución de tierras, regularización territorial, garantías del consentimiento libre, previo e informado y urgen la adopción urgente de medidas de protección e investigación de los hechos<sup>26</sup>.

El Estado respondió a los mecanismos atribuyendo toda la responsabilidad de la violencia al grupo armado no estatal Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), al que califica como terrorista. Eximió de toda responsabilidad a sus fuerzas de seguridad. Se limitó a destacar su marco legal robusto para la protección de los pueblos indígenas, con medidas tales como el Plan Nacional de Pueblos Indígenas y protocolos de consulta, pero sin ofrecer evidencia concreta de aplicación sostenida y efectiva en terreno. Las investigaciones penales en curso revelan una fragmentación institucional y una débil capacidad de protección frente a invasiones y despojos del territorio indígena, cuestión agravada por la endeblez del ente rector, el INDI. La voluntad política del Estado se centra más en la seguridad militar que en la garantía de derechos territoriales y culturales. Esta narrativa oficial ignora la naturaleza multifocal y multicausal de la violencia, minimiza el impacto estructural de la misma y no aborda las causas profundas de los ilegalismos que florecen y se disputan el control del territorio, lo que pone en duda su compromiso real con los derechos indígenas<sup>27</sup>.

## FALLIDA CANDIDATURA EN LA OEA

El Paraguay promovió la candidatura de su canciller, Rubén Ramírez Lezcano, al cargo de secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA) para el periodo 2025-2030. Si bien no se trata propiamente

<sup>25</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Paraguay. Adición. Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado* (Doc. ONU A/HRC/48/9/Add.1, 14 de septiembre de 2021).

<sup>26</sup> Doc. ONU AL PRY 2/2024.

<sup>27</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Nota MPG/OI/N.º 114/2024, 5 de diciembre de 2024.

de un puesto en un órgano de vigilancia de un tratado, el cargo tiene una especial relevancia para la agenda regional de derechos humanos y para la gobernanza política y financiera de los órganos del sistema interamericano, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La candidatura nunca levantó vuelo. Era evidente el fracaso cuando, a principios de marzo de 2025, los gobiernos de Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Uruguay, Ecuador, República Dominicana y Costa Rica anunciaron su apoyo a la candidatura del canciller de Surinam, Albert Ramdin. A fines de ese mes y antes de la Asamblea Ordinaria de la OEA, Paraguay retiró la candidatura, culpando a los «países amigos» de haber cambiado su compromiso inicial «en los últimos días y en forma abrupta e inexplicable»<sup>28</sup>. En realidad, Paraguay nunca obtuvo el respaldo público de ningún Estado miembro.

Análisis especializados apuntan a una cadena de desaciertos que explican mejor el fallido intento. Hubo una subestimación de la importancia del CARICOM (Comunidad del Caribe), cuyos miembros suman catorce votos en la OEA, que el Paraguay nunca intentó convencer, lo que revela el desconocimiento del equilibrio de poder en la organización. Asimismo, Paraguay envió señales equívocas en su estrategia diplomática: lanzó la candidatura en la Asamblea General de la OEA en Asunción, lo que fue visto como poco profesional y egocéntrico, y retiró su apoyo al presupuesto de la OEA en el último momento, generando desconfianza. Pero su principal error fue apostar totalmente al apoyo de Estados Unidos, presentando la candidatura como funcional a los intereses hegemónicos de la potencia, despreciando alianzas multilaterales más sólidas y priorizando la búsqueda de apoyo de Trump y congresistas republicanos, cuestión que tampoco se logró<sup>29</sup>.

La prensa local enfatizó el enorme costo presupuestario que este fracasado intento representó para las arcas del Estado, ya que la candidatura y sus gastos, ocultos y explícitos, fueron financiados con el presupuesto de la Cancillería<sup>30</sup>.

## RECHAZO OFICIAL A UN TRATADO PANDÉMICO

Finalmente, tras tres años de intensas negociaciones, el 20 de mayo de 2025 fue adoptado un acuerdo sobre pandemias de la Organización Mundial de la Salud, por 124 votos a favor, ninguna objeción y once abstenciones. El Paraguay, junto a otros Estados, tales como Israel, Hungría, Rusia, Irán y

<sup>28</sup> «Paraguay retira candidatura del Canciller para la Secretaría General de la OEA», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 25 de marzo de 2025, <https://bit.ly/48znbeG>

<sup>29</sup> Janaína Figueiredo, «Os erros do Paraguai na OEA», *O Globo*, 25 de marzo de 2025, <http://glo.bo/3WMK3zT>. Rubén M. Perina, «The OAS Is Fragile Ahead of a Key Election», *Americas Quarterly*, 13 de marzo de 2025, <https://bit.ly/3W5em4N>

<sup>30</sup> «Costó millones al país la fallida candidatura de Ramírez en la OEA», *ABC Color*, 6 de marzo de 2025, <https://bit.ly/4horhIL>

Venezuela, estuvo entre los que no votaron a favor. Este nuevo tratado, que surgió de las duras enseñanzas de la pandemia del COVID-19, tiene como objetivo promover la cooperación internacional para responder de forma más firme y equitativa a futuras pandemias. El siguiente paso de la negociación incluye la conformación de un grupo de trabajo intergubernamental que deberá elaborar un anexo al Acuerdo que establezca un sistema de acceso a patógenos y distribución de beneficios (PABS) para ser estudiado y analizado en la Asamblea Mundial de la Salud del 2026, tras lo cual el tratado se abrirá a la firma y ratificación<sup>31</sup>.

Como ya habíamos indicado en el informe del 2024, el Paraguay se opone a este tratado, adhiriendo oficialmente narrativas de desinformación favorecedoras de los intereses de la poderosa industria farmacéutica. El Paraguay nuevamente es reclutado en las filas contrarias al multilateralismo, aunque sea a costa de sus intereses nacionales, atendiendo a su dependencia de la cooperación internacional, debido a que el Estado carece de la capacidad sanitaria suficiente para proteger a su población<sup>32</sup>.

## ACUERDO BILATERAL NO VIRTUOSO CON ESTADOS UNIDOS

El Paraguay firmó un «acuerdo de entendimiento de Tercer País Seguro (STCA)» con Estados Unidos<sup>33</sup>. El texto firmado es bastante escueto y no ofrece mucha claridad con respecto a cuáles son las obligaciones contraídas. Marco Rubio, secretario de Estado norteamericano, declaró que el acuerdo provee

a los solicitantes de asilo que se encuentran actualmente en los Estados Unidos la oportunidad de presentar sus solicitudes de protección en Paraguay, lo que permite a nuestras naciones compartir la carga de gestionar la inmigración ilegal y, al mismo tiempo, poner fin al abuso del sistema de asilo de nuestra nación.<sup>34</sup> [traducción del autor]

En concreto, lo que el acuerdo permitiría es que Estados Unidos transfiera a Paraguay a personas que lleguen a sus fronteras y soliciten asilo, y que no puedan ser retornadas a sus países de origen sin violar el principio de no devolución. El acuerdo firmado es muy claro en señalar que no hay obligación de Estados Unidos de asignar fondos que asistan a las personas que queden

31 «La Asamblea Mundial de la Salud adopta un Acuerdo Histórico para que el mundo sea más equitativo y seguro frente a las futuras pandemias», Organización Mundial de la Salud, 20 de mayo de 2025. <https://bit.ly/3WbgXNH>

32 Hugo Valiente, «Contra el derecho internacional», en *Derechos Humanos en Paraguay 2024*, Asunción: Codehupy, 2024, pp. 362-376, <https://bit.ly/4omzt6v>

33 «Paraguay inicia una nueva etapa de relación con Estados Unidos», Ministerio de Relaciones Exteriores, 26 de septiembre de 2023, <https://bit.ly/3jhNhs9>

34 «Signing of a Safe Third Country Agreement with Paraguay», U.S. Embassy in Paraguay, 26 de septiembre de 2023, <https://bit.ly/4nUB7ER>

en la «sala de espera» del Paraguay, país que deberá cubrir estas necesidades según sus recursos y capacidades técnicas. Ante un pedido de informe del Senado, la Cancillería aportó poca información adicional: no existe una estimación del flujo de refugiados que se comprometió a recibir, el impacto presupuestario y el marco de garantías para asegurar los derechos de las personas que sean trasladadas. Lo que sí quedó claro en la respuesta de la Cancillería fue que el acuerdo forma parte de una estrategia más amplia de «diversificar» el vínculo estratégico con Estados Unidos<sup>35</sup>.

Con este acuerdo, Paraguay entró oficialmente al engranaje de la política antimigratoria de la administración norteamericana, que ha sido observada por incumplir las obligaciones internacionales en materia de derecho de los refugiados<sup>36</sup>. La duda se centra en cuál es la ventaja que el país obtendría de esta alianza no virtuosa que le obliga a «compartir la carga» de la «inmigración ilegal» hacia Estados Unidos. La experiencia salvadoreña, con un acuerdo similar, nos indica que este tipo de pactos se dio a cambio de la impunidad del jefe de Estado latinoamericano que estaba siendo investigado ante la justicia norteamericana<sup>37</sup>.

## ALGUNOS TRATADOS SÍ, ESCAZÚ SIEMPRE NO

El Paraguay dio algunos pasos para ratificar tratados internacionales de derechos humanos que se encontraban pendientes, después de muchos años sin reportar avances en este sentido.

- **Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.** El Ministerio de Relaciones Exteriores había remitido en marzo de 2018 el tratado para su ratificación al Poder Legislativo, un compromiso asumido en el último EPU<sup>38</sup>. Finalmente, el instrumento suscrito en 1960 fue ratificado por el Paraguay mediante la Ley N.º 7431/25.

<sup>35</sup> «Ficha Técnica del Expediente N.º 145972», SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 2 de octubre de 2025, <https://bit.ly/42Y55iG>

<sup>36</sup> «Solicitar asilo es un derecho universal, recuerda ACNUR tras órdenes ejecutivas de Estados Unidos», *Naciones Unidas*, 31 de enero de 2025, <https://bit.ly/42K9fSr>

<sup>37</sup> Nelson Rauda Zablah, «El Salvador o la opacidad que rodea el “paraíso de la seguridad”», *Nueva Sociedad*, marzo de 2025, acceso el 28 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/4nNgovG>. Carlos García, «Bukele consigue que Trump deseche el trabajo de “Vulcan”, la unidad especial que persiguió a la MS-13», *El Faro*, 24 de junio de 2025, acceso el 28 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/3jHNBQ>

<sup>38</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo...*, párrs. 118.6-118.9 (recomendaciones de Rwanda, Polonia, Rumania y Senegal).

- **Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores<sup>39</sup>.** También como parte del compromiso del último EPU, en junio de 2025 el Ministerio de Relaciones Exteriores remitió al Poder Legislativo el proyecto para su ratificación, que tuvo media sanción en la Cámara de Senadores en septiembre de 2025<sup>40</sup>.

No obstante, otros importantes tratados siguen pendientes, aun cuando fueron compromisos asumidos por Paraguay en el anterior EPU, entre ellos: el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>41</sup>, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia<sup>42</sup> y el Acuerdo de Escazú<sup>43</sup>.

Este último acuerdo, que entró en vigor en abril de 2021, ya fue ratificado por 18 de los 26 Estados que conforman el Grupo de Latinoamérica y el Caribe donde tendrá vigencia<sup>44</sup>. En el EPU, el Paraguay tomó nota de las recomendaciones que instaron a su ratificación, señalando que se avanzaría un proceso interno de análisis, diálogo e intercambio entre los diversos actores interesados. Sin embargo, no existe evidencia pública de iniciativas oficiales en 2025 encaminadas a reconsiderar la ratificación. La posición obstructiva hacia el acuerdo, promovida desde sectores del agronegocio y grupos religiosos fundamentalistas, continúa teniendo peso en el debate político nacional. El Estado persiste en bloquear la ratificación de este tratado, cuyo objeto es la protección de los defensores del ambiente<sup>45</sup>, a quienes responde con una dura represión. Otro claro ejemplo del tipo de abusos que ocurren es la persecución penal que enfrenta Vidal Brítez, productor de yerba mate de Paso Yobái, Guairá, como represalia por su defensa de un medioambiente limpio, saludable y sostenible, detenido por orden del Ministerio Público el 26 de marzo de 2025<sup>46</sup>.

39 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo...*, párr. 118.10 (recomendación de Argentina).

40 «Ficha Técnica del Expediente N.º 2502333», SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 24 de septiembre de 2024, <https://bit.ly/3J1lQlg>

41 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo...*, párr. 118.11 (recomendación de Côte d'Ivoire).

42 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo...*, párrs. 118.1-118.2 (recomendaciones de Bahamas, Costa Rica, Francia, Mongolia, Marruecos y Níger).

43 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo...*, párrs. 118.3-118.5 (recomendaciones de Slovenia, Canadá y Uruguay).

44 Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, *United Nations Treaty Collection*, consultado el 24 de septiembre de 2024, <https://bit.ly/4orZSgf>

45 Amnistía Internacional, *Una receta para criminalizar: Personas defensoras del ambiente, el territorio y la tierra en Perú y Paraguay* (Londres: Amnistía Internacional, 2018), <https://bit.ly/3Wa0Tsu>

46 «Paraguay: Libertad para defensor de los derechos ambientales: Vidal Brítez», *Amnistía Internacional*, 1 de abril de 2025, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/47A1ljw>

## CASOS OCURRIDOS EN 2025

### Caso Katty González Villanueva

Representada legalmente por Codehupy, Katty González Villanueva presentó una comunicación individual ante el Comité de Derechos Humanos en relación con su destitución del Senado el 14 de febrero de 2024. Se alegan violaciones a los artículos 2.3, 14.2, 25 y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señalando que fue removida sin un procedimiento justo ni condena penal previa, vulnerando su presunción de inocencia y derechos políticos.

La destitución se realizó sin respetar el reglamento vigente, que exigía mayoría calificada y plazo para defensa. La exsenadora no tuvo acceso previo a la acusación ni a las pruebas. Posteriormente, el Ministerio Público desestimó las denuncias penales por falta de elementos incriminatorios. La acción de inconstitucionalidad presentada ante la Corte Suprema de Justicia para impugnar su destitución permanece sin resolución, lo que constituye una denegación de justicia. Además, autoridades legislativas han declarado públicamente que no acatarán una eventual reposición judicial.

A través de la comunicación presentada, se solicitó al Comité que reconozca la violación de derechos y la falta de recurso efectivo, en el contexto de repressalias políticas y deterioro de garantías democráticas en Paraguay.

### Medida cautelar a favor de ARCB

El 7 de junio de 2025, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor del niño ARCB, a partir de una solicitud presentada por su madre, quien perdió contacto con su hijo desde 2023, a pesar de contar con una sentencia judicial de convivencia desde 2021. En particular, la CIDH solicitó al Estado que defina inmediatamente un programa adecuado de relacionamiento del niño con la madre, en cumplimiento de la sentencia de la jurisdicción interna de 2021, con el acompañamiento psicosocial que corresponda<sup>47</sup>. El caso ilustra un patrón poco documentado e invisible, amparado en muchos casos por el fuero de la infancia del sistema judicial, que consiste en la violencia vicaria ejercida por perpetradores sobre los hijos habidos en común con la expareja.

Con esta medida, en la actualidad, el Paraguay tiene cuatro medidas cautelares vigentes dictadas por la CIDH. Las otras refieren a los casos de la niña Mainumby (2015), del grupo ayoreo totobiegosode en aislamiento voluntario (2016), y la adolescente Panambi (2017)<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución 43/2025. Medidas Cautelares No. 1323-24. A.R.C.B. respecto de Paraguay*, 7 de junio de 2025.

<sup>48</sup> «Medidas Cautelares - Mapa Interactivo», CIDH, acceso el 2 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3IOsrRb>

## SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

### Caso de las niñas de Yby Yaú

En enero de 2025, se publicó la decisión del Comité de Derechos del Niño que concluyó una investigación relativa al caso de las muertes de las niñas Lilian Mariana Villalba y María Carmen Villalba, ejecutadas arbitrariamente por la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) en un operativo contrainsurgencia a inicios de septiembre de 2020<sup>49</sup>. El caso y la controvertida versión oficial fueron analizados en detalle en un informe anterior de la Codehupy<sup>50</sup>.

El Comité concluyó que «las acciones del Estado parte causaron las muertes de las niñas» y que hubo «privación arbitraria de la vida en violación del artículo 6 (1) de la Convención». La investigación estatal fue «marcada por errores e insuficiencias», incluyendo la destrucción de evidencia clave como la ropa de las víctimas, lo cual «no se requería según el protocolo de COVID-19». El Comité señaló que «la falta de una autopsia adecuada y la negativa a aceptar asistencia internacional» impidieron esclarecer los hechos. Además, consideró que «la gravedad de la violación se agrava por la negligencia extraordinaria o el intento deliberado de encubrimiento». El Comité recomendó medidas urgentes para concluir la investigación, fortalecer la infraestructura forense y revisar el marco legal de las fuerzas de seguridad y, en particular, solicitó establecer la verdad de lo sucedido, reconocer y aceptar la responsabilidad por las fallas en los procedimientos de investigación<sup>51</sup>.

El Estado, lejos de actuar en consonancia con sus obligaciones internacionales, se limitó a manifestar su desacuerdo con la decisión del Comité de publicar el informe de investigación, lo que, en opinión del Estado, contravino sus facultades fijadas en el Protocolo Facultativo sobre el procedimiento de comunicaciones y su reglamento. El Paraguay exigió que todos los documentos y las actuaciones se mantuvieran con carácter confidencial, argumentando que existían «procesos y diligencias investigativas» en curso en la jurisdicción interna. Acusó al Comité de tener una posición «poco objetiva y carente de imparcialidad» y de «usar un lenguaje poco responsable, excesivamente generalizador, desbalanceado y terminológicamente impreciso». El Paraguay «puso en duda» la predisposición del Comité de colaborar de manera «constructiva y de buena fe»<sup>52</sup>, pero no aportó pruebas ni elaboró argumentos que justifica-

49 «Paraguay, responsable de graves violaciones de derechos humanos por la muerte de dos niñas, según un comité de la ONU», OHCHR, 25 de enero de 2025, <https://bit.ly/3W6dHB>

50 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), pp. 82-87, <https://bit.ly/42MftAI>

51 Committee on the Rights of the Child, *Inquiry concerning Paraguay conducted under article 13 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure. Report of the Committee*, 17 de enero de 2025, Doc. ONU CRC/C/PRY/IR/1.

52 Nota MP-ONUC/OI/N.º 10/2025 de fecha 23 de enero de 2025 de la Misión Permanente del Paraguay ante la ONU con sede en Ginebra.

ran en qué medida la publicidad del informe malogró o podría malbaratar las supuestas «investigaciones en curso». Ninguna medida fue adoptada para dar cumplimiento a las recomendaciones con respecto al caso.

Cabe recordar que, con respecto a este caso, el Estado no dio su acuerdo de fecha para una visita del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, quien había solicitado la autorización para colaborar con un equipo forense internacional en la investigación. Asimismo, en el marco del EPU del 2021, había rechazado una recomendación de Argentina, que habría ofrecido la cooperación del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) para la exhumación y autopsia de las niñas<sup>53</sup>.

### **Casos Sawhoyamaxa y Yakyé Axa**

En seguimiento de las visitas de la Corte Interamericana de septiembre de 2024, la Corte destacó algunos avances en infraestructura, salud y educación. Sin embargo, aún existen «múltiples aspectos por mejorar y compromisos estatales pendientes de cumplir». Persisten cinco reparaciones pendientes, especialmente la entrega y titulación del territorio y el suministro de bienes básicos a la comunidad Yakyé Axa<sup>54</sup>.

En el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaxa, la Corte resolvió mantener abierto el procedimiento de supervisión respecto de cuatro reparaciones pendientes, en particular las medidas legislativas y administrativas pendientes para entregar física y formalmente a la comunidad sus tierras tradicionales y el suministro de bienes y servicios básicos necesarios para la subsistencia<sup>55</sup>.

En ambos casos, Paraguay todavía debe establecer en su legislación un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los miembros de los pueblos indígenas, ya que el marco jurídico actual no es idóneo.

El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y Tierraviva advirtieron que, a dos décadas de la sentencia en el caso Yakyé Axa, el Estado paraguayo no ha cumplido integralmente ninguna medida de reparación. Señalan, además, que el cierre de la sede central del INDI representa una regresión institucional que debilita la capacidad estatal para garantizar derechos indígenas. Esta situación pone en riesgo el acceso efectivo a servicios básicos, tierras y políticas públicas con enfoque intercultural, afectando el goce pleno de derechos de esta comunidad<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo...*, párr. 118.69 (recomendación de Argentina).

<sup>54</sup> Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de julio de 2025, Caso comunidad indígena Yakyé Axa vs. Paraguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia.

<sup>55</sup> Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de agosto de 2025. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia.

<sup>56</sup> «A dos décadas de la sentencia, la deuda del Estado paraguayo con la comunidad Yakyé Axa persiste», *Tierraviva*, 9 de agosto de 2025, <https://bit.ly/4hcJtqB>

## Caso Aldo Zuccolillo Moscarda

En la demanda presentada por la CIDH ante la Corte Interamericana en el caso del fundador y director del periódico *ABC Color*, el 19 de agosto de 2025 fue celebrada la audiencia de pruebas y alegatos del caso<sup>57</sup>. La sentencia sobre el fondo y las reparaciones podría ser dictada y notificada en 2026.

El caso aborda la condena del director por una supuesta difamación al exsenador del Partido Colorado Juan Carlos Galaverna y las presuntas violaciones al principio de legalidad, por la aplicación retroactiva de la legislación penal, y violaciones al plazo razonable y al deber de motivación de la sentencia cometidas por el Estado paraguayo. La resolución del caso permitirá desarrollar los estándares interamericanos sobre libertad de expresión en el contexto de las demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPP, por sus siglas en inglés).

## Otros casos en curso

**YERUTI (PORTILLO Y OTROS), EVELIO RAMÓN GIMÉNEZ, ERNESTO BENÍTEZ Y EULALIO BLANCO.** No hubo avances en las reparaciones ordenadas por el Comité de Derechos Humanos en estos casos.

**YAKYE AXA, SAWHOYAMAXA, XÁKMOK KÁSEK, CÓRDOBA Y LEGUIZAMÓN ZAVÁN Y OTROS.** La Corte Interamericana de Derechos Humanos celebró su 180.<sup>º</sup> periodo ordinario de sesiones en Paraguay en septiembre de 2025, donde llevó a cabo audiencias de supervisión de sentencia a puertas cerradas en estos casos<sup>58</sup>. En el de Leguizamón Zaván sigue pendiente y sin avances de implementación el importante paquete de garantías de no repetición, entre ellas, la adopción de una ley de protección de periodistas y defensores de derechos humanos.

**ALEJANDRO NISSEN.** En noviembre de 2024, la Corte Interamericana resolvió cerrar el caso del exagente fiscal Alejandro Nissen, atendiendo a que el Paraguay cumplió con todas las medidas de reparación ordenadas<sup>59</sup>.

**CUMPLIMIENTO ÍNTEGRO Y BAJO SUPERVISIÓN.** El Paraguay ha dado cumplimiento íntegro de tres condenas dictadas por la Corte Interamericana. Permanecen bajo supervisión de cumplimiento diez casos<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> «Audiencia pública: Caso Zuccolillo Moscarda y otros vs. Paraguay» [Archivo de video: 1:52:33], *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 19 de agosto de 2025, <https://bit.ly/497jIEa>

<sup>58</sup> «La Corte Interamericana de Derechos Humanos sesionará en Paraguay su 180 Período Ordinario de Sesiones», *Corte IDH*, 4 de septiembre de 2025, <https://bit.ly/47tl3DZ>

<sup>59</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución de 25 de noviembre de 2024. Caso Nissen Pessolani vs. Paraguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia*.

<sup>60</sup> «Casos en supervisión por país», *Corte IDH*, acceso el 2 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3JcGwrv>

## CONCLUSIONES

El genocidio en curso en Gaza, respaldado por Estados Unidos y otros países aliados, expone, de un modo alarmante, el colapso del orden internacional basado en normas<sup>61</sup>. La impunidad de Israel y los dobles estándares aplicados socavan la universalidad de los derechos humanos<sup>62</sup>. Este genocidio, así como la invasión rusa a Ucrania y la guerra civil en Sudán anuncian el fracaso de las instituciones políticas de las Naciones Unidas. La deslegitimación del orden multilateral, que lleva incubándose largo tiempo, se aceleró en 2025, con la segunda administración Trump.

Ciertamente, las tragedias en curso alertan sobre la necesidad de reformar ciertas instituciones, como el anquilosado Consejo de Seguridad, paralizado e inútil para garantizar la paz y la seguridad internacionales, por el poder de voto de sus miembros permanentes. Pero el mundo que se avecina no ofrece una alternativa mejor.

El orden construido en la posguerra mundial, con los Estados Unidos como su principal artífice y arquitecto, está encaminado hacia una radical transformación: un retorno a un mundo similar a la era de los imperios del siglo XIX que se repartían esferas de influencia, donde la paz será reemplazada por un inestable equilibrio por medio de la fuerza de las potencias hegemónicas, donde la seguridad dejará de ser un bien colectivo de derecho internacional para convertirse en un servicio privatizado que las naciones medianas y pequeñas deberán pagar.

En esta coyuntura, el actual Gobierno de Paraguay decidió sumarse, como figurante sustituible, en el bando minoritario que intenta dinamitar la arquitectura multilateral, para volver a ese mundo distópico anterior a la Carta del Atlántico. Un indicador de este giro es el cambio de alineamiento en la cuestión palestina desde agosto de 2023, como ya lo hemos reportado en este informe<sup>63</sup>.

Lo preocupante es que la élite política local, en un cálculo que refleja ramplante negligencia, no acierte a comprender que, en un orden internacional sin reglas, países como el Paraguay son los perdedores, por su insignificancia geopolítica y porque no ofrecen nada para negociar. Nuestra dramática experiencia histórica, de la Guerra de la Triple Alianza a la Guerra Fría, nos enseña que nuestra soberanía, autodeterminación y futuro están

61 Agnès Callamard, «Gaza and the End of the Rules-Based Order», *Foreign Affairs*, 15 de febrero de 2025, <https://fam.ag/3KTg46X>

62 Chelsea Ngoc Minh Nguyen, «Gaza, Ucrania y el desmoronamiento del “orden mundial basado en reglas”», *Nueva Sociedad*, núm. 313, septiembre-octubre de 2024, <https://bit.ly/435FCnJ>

63 Valiente, «Contra el Derecho...», pp. 364-366. Hugo Valiente, «Suma y sigue», en *Derechos Humanos en Paraguay 2023* (Asunción: Codehupy, 2023), pp. 480-481, <https://bit.ly/47chHg9v>

inexorablemente unidos a un mundo multilateral, que garantice a todos los pueblos el acceso a la prosperidad en condiciones de igualdad.

En este desacertado camino, Paraguay se aleja de sus aliados naturales y abandona aquellos espacios de resistencia multilateral que permiten proyectar con resiliencia la reconstrucción de un orden internacional civilizado. La fallida aventura pretendiendo liderar la OEA ilustra el costo de oportunidades que supone sumarse, aunque sea como furgón de cola, a la detonación del orden multilateral basado en reglas. Sin el respaldo de una coalición regional, se lanzó a una candidatura predestinada de antemano al fracaso, debiendo retirarse antes de la votación final.

La soledad fue el precio que se pagó por haber apostado todo al respaldo de Trump. Con escasa capacidad para interpretar el contexto en el que la potencia norteamericana está destruyendo sus alianzas comerciales con sus socios más importantes (Canadá, México), amenaza la integridad territorial de los Estados del bloque (Canadá, México, Panamá), retira intempestivamente la cooperación internacional con el cierre de USAID y viola el derecho internacional de los refugiados, con una ofensiva en las deportaciones.

Un país más aislado no pronostica un futuro más garante de los derechos humanos. Es probable que se sigan dando algunos avances meramente formales, como los reportados en este informe, tales como la ratificación de algunos tratados poco estratégicos, la presentación de algún que otro informe periódico o el pago de una indemnización resultante de una condena internacional. Pero no se puede esperar que se avance en garantías que posibiliten una reparación transformadora y estructural. Es poco previsible que estas medidas de internalización de compromisos internacionales en derechos humanos se traduzcan en garantías concretas en el terreno y la vida de las personas en riesgo. El caso de la comunidad indígena de Yvy Pyte ilustra la inconsecuencia con estos compromisos.

El año 2025 ha sido pródigo en señales que alertan que Paraguay se ha subido a un tren sin frenos ni conductor responsable, rumbo a la destrucción del multilateralismo basado en derechos: su oposición a un tratado pandémico, cuando no puede garantizar la salud de su población, su adhesión a un cuestionable acuerdo antimigratorio con Estados Unidos, sin hacerse cargo de las consecuencias para el país, y otros tantos ejemplos que han sido expuestos en este informe, nos muestran un futuro que se parece demasiado al pasado, cuando la desprotección era la regla.

## RECOMENDACIONES

Por considerarlas vigentes, reiteramos las recomendaciones incluidas en el informe anterior.

El Estado paraguayo debe:

- Transparentar y rendir cuentas sobre sus posiciones en contra del cese al fuego inmediato en el genocidio en Gaza, explicando a la opinión pública sobre las razones de política internacional que le han llevado a asumir estas posturas y cuáles serían los intereses nacionales que se persiguen con ellas.
- Respaldar todas las acciones encaminadas al alto al fuego inmediato de todas las partes, como la condición más efectiva para aplicar las medidas provisionales dictadas por la Corte Internacional de Justicia respecto a la prevención del genocidio en Gaza.
- Apoyar todas las medidas de la comunidad internacional para evitar que se sigan cometiendo crímenes internacionales, entre ellas, imponer un embargo total de armas a Israel y los grupos armados palestinos.
- Ratificar los tratados de derechos humanos pendientes de ratificación.
- Avanzar en el cumplimiento de las reparaciones en los casos en los que el Paraguay ha sido condenado, tarea a ser realizada por la Comisión Interinstitucional Responsable de la Ejecución de las Acciones Necesarias para el Cumplimiento de Sentencias y Recomendaciones Internacionales (CICSI).

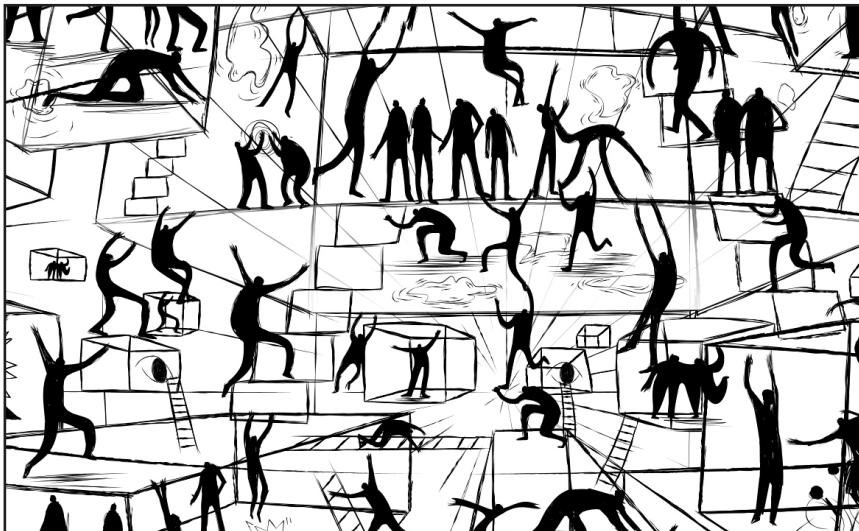
### HUGO VALIENTE

Abogado (Universidad Nacional de Asunción) y Máster en Derechos Humanos (Universidad Nacional de La Plata). Colaborador del equipo jurídico de la Codehupy.

Contacto: [hugo\\_valiente@hotmail.com](mailto:hugo_valiente@hotmail.com)

DERECHOS DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE  
DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

# Defender derechos humanos bajo un gobierno que persigue, espía y criminaliza



Amenazas, hostigamiento y criminalización marcan el escenario actual para quienes defienden los derechos humanos en Paraguay. La ausencia de medidas de protección eficaces, sumada a nuevas leyes restrictivas y a una tendencia creciente de instrumentalización judicial, expone a personas y organizaciones sociales a riesgos sistemáticos por su labor crítica.

**Palabras claves:** *criminalización, libertades fundamentales, personas defensoras, libertad de asociación, represión estatal.*

**Walter Isasi**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

En el presente artículo se aborda la situación de las y los defensores de derechos humanos en Paraguay durante el periodo 2024-2025, destacando la tendencia a la criminalización, persecución y hostigamiento, tanto a nivel legislativo como judicial, de quienes ejercen la defensa de derechos fundamentales en el país. A través del análisis de casos concretos en ámbitos sociales, rurales, ambientales y de protesta ciudadana, se evidencia el uso de instrumentos legales y administrativos para limitar el espacio cívico y acallar las demandas de justicia social, transparencia y participación ciudadana. El objetivo central es visibilizar tanto las formas de represión como los desafíos pendientes para la efectiva protección de quienes dedican su labor a la promoción y defensa de los derechos humanos, en un contexto marcado por la ausencia de mecanismos verdaderamente eficaces para garantizar su seguridad e integridad.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025**

### **DESPROTECCIÓN LEGAL, PERSECUCIÓN Y CRIMINALIZACIÓN**

No se observan avances significativos en el reconocimiento de la labor de defensa de los derechos humanos, especialmente en el plano legislativo, para la creación de mecanismos eficaces de protección a personas defensoras y periodistas. Lejos de implementarse medidas de resguardo, el Estado se mantiene ausente ante las amenazas y los hostigamientos que enfrentan quienes defienden derechos humanos en Paraguay.

Por el contrario, más bien se dedica a perseguir y criminalizar a quienes alzan su voz en actos de protesta social. Existen casos —que se analizarán más adelante— que no constituyen hechos aislados, sino que reflejan un patrón común en diversos ámbitos de la defensa de los derechos humanos: desde referentes campesinos e indígenas en zonas rurales, hasta situaciones vinculadas a la protesta social, caracterizadas por la criminalización e incluso por prácticas de espionaje estatal hacia jóvenes.

El Estado motoriza instituciones, como el Ministerio Público y las fuerzas policiales, para procesar penalmente a las y los defensores e impedir el libre ejercicio de la participación ciudadana a través de derechos constitucionales y convencionales, tales como el de la protesta social, el derecho a la reunión y el derecho de asociación.

## «LEY CONTRA LAS ONG» Y LA RESTRICCIÓN DEL ESPACIO CÍVICO

Casi un año después de su promulgación, la Ley N.º 7363/24<sup>1</sup> —conocida públicamente como «Ley Garrote» o «Ley contra las ONG»— fue reglamentada mediante el Decreto N.º 4806/25. Esta reglamentación potencia la arbitrariedad en la regulación de las actividades desarrolladas por las organizaciones sin fines de lucro (OSFL).

La ambigüedad en la definición de la participación en políticas públicas (artículo 4, inciso i del Decreto) manifiesta una clara intencionalidad de suprimir o limitar el derecho fundamental a la participación ciudadana en asociaciones y organizaciones. Lejos de establecer procesos más flexibles para efectivizar el derecho de asociación, la ley y su decreto reglamentario imponen procedimientos de registro que multiplican la burocratización, comprometiendo la naturaleza de este derecho fundamental.

El marco normativo entra en tensión crítica con los márgenes de limitación a la libertad de asociación, especialmente en dos aspectos cruciales<sup>2</sup>:

- **Carácter del registro.** Es esencial definir si el registro de las OSFL constituye un simple acto de notificación de su creación o si reviste el carácter de autorización previa por parte del ente estatal de registro y control. La puesta en expectativa del funcionamiento de las OSFL, supeditada al criterio de un organismo del Poder Ejecutivo, introduce un carácter dilatorio que obstaculiza la capacidad de ejercer la libertad de asociación.
- **Conflicto de roles (juez y parte).** Este punto reviste mayor gravedad, pues concierne a la eventual sanción o restricción de derechos impuesta por el mismo órgano que ejerce simultáneamente las funciones de control y juzgamiento. Esta dualidad genera una posición de parcialidad manifiesta en la eventual decisión de inhabilitación o cancelación de la persona jurídica o de la organización.

Este último es, quizás, el punto más crítico de ambas normativas, activando una alerta para las personas defensoras de derechos humanos sobre la posible deriva autoritaria y la necesidad urgente de revertir estos procesos hacia marcos más democráticos, participativos y pluralistas.

1 Ley N.º 7363/2024 «Que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro», <https://bit.ly/4oQAYT6>

2 Se puede encontrar un análisis en la misma línea en Ramiro Orias Arredondo, «Régimen legal de creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro en los países miembros de la Organización de los Estados Americanos», 129, en Comité Jurídico Interamericano. *Curso de Derecho Internacional*. 48.º año 2023 (Washington: Comité Jurídico Interamericano y el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de los Estados Americanos, 2023).

Además, la ley establece en sus artículos 16, 17 y 18 un régimen de sanciones que ha sido catalogado como desproporcionado y de afectación directa a derechos constitucionales y tratados internacionales de derechos humanos, particularmente en lo referente al derecho a la asociación.

Lejos de introducir correcciones en la gradación y proporcionalidad de las sanciones, el decreto reglamentario remite el procedimiento de aplicación a la Ley de Procedimientos Administrativos. De esta manera, se cercenan derechos no solo a las asociaciones, sino también directamente a las personas físicas. Cualquier individuo que haya formado parte de la organización, en cualquiera de sus modalidades, es susceptible de ser inhabilitado hasta por cinco años.

La implementación de este andamiaje normativo (Ley N.º 7363/24 y Decreto N.º 4806/25) refleja la clara intención de una facción dentro de la élite política gobernante de neutralizar las voces críticas. Esta facción utiliza la herramienta legislativa y reglamentaria para cercenar la capacidad de ejercicio del derecho de asociación y la consecuente defensa de los derechos humanos.

## **LEY DE PROTECCIÓN A PERIODISTAS Y PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS**

El debate sobre el proyecto de Ley de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos coincidió con la visita de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) al país. Específicamente, mientras se desarrollaba la sesión de supervisión del caso Santiago Leguizamón vs. Paraguay<sup>3</sup>, la Comisión de Derechos Humanos del Senado emitió el Dictamen N.º 08/25, el cual resultó favorable a la aprobación del proyecto.

Inicialmente, el presidente del Congreso, el senador Basilio Núñez, había manifestado públicamente<sup>4</sup> su posición favorable a la aprobación del proyecto. Sin embargo, este reconocimiento no duró mucho: de forma intempestiva, el senador se pronunció en contra, atacando particularmente al sector de los defensores y las organizaciones de derechos humanos<sup>5</sup>. Es evidente que las declaraciones públicas favorables fueron forzadas por la presencia de la Corte IDH, buscando un reconocimiento temporal de las obligaciones estatales; un cambio repentino y alevoso que se produjo al poco tiempo de finalizar las audiencias de la Corte IDH en nuestro país.

<sup>3</sup> «Corte IDH realizó audiencia privada sobre el caso Santiago Leguizamón y otros vs. Paraguay», *Corte Suprema de Justicia*, 24 de septiembre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4ijknFi>

<sup>4</sup> «Presidente del Congreso reafirma compromiso con la libertad de prensa y el respaldo a la ley de protección para comunicadores», *Cámara de Senadores*, 10 de octubre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4i9JdqV>

<sup>5</sup> «Bachi Núñez pide excluir a defensores de Derechos Humanos de Ley de Protección a Periodistas», *ABC Cardinal*, 22 de octubre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4oPS03V>

A pesar de este revés político, la necesidad de una ley de protección sigue siendo latente hasta su efectivo cumplimiento. Refuerzan la obligación del Estado los persistentes hechos de criminalización y hostigamiento hacia defensores, junto con el riesgo inherente a la labor periodística crítica, especialmente en la cobertura del crimen organizado, el narcotráfico y su incursión en la política paraguaya. Esta obligación, además, se ve reforzada a partir de la sentencia del caso Santiago Leguizamón que exige legislar sobre el reconocimiento y la protección de esta labor esencial para la democracia.

## CASOS OCURRIDOS EN 2025

### ATAQUE A LA SOCIEDAD CIVIL<sup>6</sup>

La labor de la organización de la sociedad civil Semillas para la Democracia se destacó siempre en la defensa de derechos, especialmente de mujeres, jóvenes y migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Sumada a estas acciones de defensa, también se reconoce el trabajo en materia de transparencia, lucha contra la corrupción y control ciudadano en procesos electorales. Probablemente, los informes<sup>7</sup> que delatan la falta de trazabilidad en las finanzas de los procesos electorales sean uno de los trabajos que más moleste a ciertos sectores políticos que, como veremos, guarda relación con la conformación<sup>8</sup> de la Comisión Bicameral de Investigación (CBI<sup>9</sup>) con integrantes y aliados al movimiento Honor Colorado.

La también llamada «Comisión Garrote» ha requerido información a Semillas para la Democracia y a otras organizaciones<sup>10</sup>, sin que exista mérito motivado en los fines constitucionales de la CBI. La citada organización contestó cinco notas con pedido de información entre septiembre de 2024 y marzo de 2025. Parte de la documentación fue filtrada y utilizada por el grupo político y medios de comunicación afines, para tergiversar la información y difamar la labor de representantes de las organizaciones

6 Para acceder a información sobre los hechos que se relatan se entrevistó a Semillas para la Democracia.

7 Uno de los últimos informes sobre financiamiento político se puede encontrar en Eduardo Carrillo y Leonardo Gómez Berniga (Coords.), *El poder bajo la lupa: Compendio de publicaciones Bootcamp 2023. Financiamiento político, tecnología, datos y elecciones* (Asunción: Semillas para la Democracia y TEDIC, 2012), <https://bit.ly/44n2Nu3>

8 1. Sen. Dionisio Oswaldo Amarilla Cuirland, Presidente, Partido Liberal Radical Auténtico PLRA; 2. Dip. Rodrigo Daniel Camarra Krayachic, Vicepresidente, Asociación Nacional Republicana ANR, 3. Sen. Gustavo Alfredo Leite Gusinky, Relator, Asociación Nacional Republicana ANR; 4. Sen. Colym Gregorio Soroka Benítez, Miembro, Asociación Nacional Republicana ANR; 5. Dip. Héctor Rubén Figueiredo Notario, Miembro, Asociación Nacional Republicana ANR; 6. Dip. Jatar Eduardo Fernández Safuan, Miembro, Asociación Nacional Republicana ANR. Disponible en: <https://bit.ly/4azGYDK>

9 La CBI tiene legitimidad siempre que se enmarque en el artículo N.º 195 de la Constitución y su reglamentación por Ley N.º 173/93. En el caso que nos ocupa, ha sido constituida deliberadamente para hostigar a determinadas organizaciones de la sociedad civil, sobre quienes, a la fecha de la elaboración del presente artículo, no han sido objeto de investigación seria ante el Ministerio Público y otras entidades como la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (Seprelad), es decir, claramente no son objeto de investigación ni de sospecha de participación delictiva alguna, como las quiso presentar la «Comisión Garrote».

10 IDEA, CEJ, CIRD y JPLE.

de la sociedad civil y periodistas que habían prestado servicios en calidad de consultores. Esta afrenta de la CBI con acciones torcidas, en cuanto a los preceptos constitucionales, evidencia la intención de amedrentar la labor legítima de defensa de los derechos humanos a partir de la asociación. Ambos derechos fundamentales —el de la defensa de derechos y la libertad de asociación— se ven socavados por este tipo de acciones de actores políticos. A pesar de la prórroga extraordinaria concedida al mandato de la CBI, persistió el hostigamiento hacia las organizaciones, materializado en el inicio de acciones judiciales<sup>11</sup> que solicitaban información inconducente para los fines constitucionales del organismo estatal, inherente al Poder Legislativo.

La controversia se agrava debido a que, incluso tras el vencimiento del plazo de la CBI, se mantiene el impulso de la acción judicial. Esto plantea la cuestión jurídica fundamental sobre si una institución fenecida conserva la legitimación activa para continuar con un proceso judicial iniciado durante su vigencia.

Una eventual aquiescencia del Poder Judicial ante esta manifiesta distorsión del proceso confirmaría la existencia de una interferencia en las decisiones judiciales proveniente del Poder Legislativo, comprometiendo así la separación de poderes, es decir, una muestra más de la falta de independencia judicial.

## REPRESIÓN POLICIAL EN MANIFESTACIÓN DE JÓVENES DE LA «GENERACIÓN Z» O «GEN Z»

En Paraguay, un grupo de jóvenes se organizó bajo la denominación «Generación Z»<sup>12</sup> con la intención de realizar actos de protesta social contra la corrupción, el abuso de poder y el crecimiento económico desigual<sup>13</sup>. La fecha marcada fue el 28 de septiembre de 2025, a la que acudieron al menos 300 jóvenes autoconvocados, manifestando su hartazgo ante las desigualdades y la corrupción. Llamativamente, el gobierno del presidente Peña desplegó un contingente policial de 3.000 agentes, una cifra claramente desproporcionada para la naturaleza de las protestas de ese día.

11 Expediente Judicial N.º 21, año 2025. Caratulado: Solicitud de auxilio judicial para la provisión de documentos de interés público negados y otros parcialmente informados a la Comisión Conjunta de Investigación, Conf. a las Disp. previstas en la Constitución Nacional, artículo N.º 195, y la Ley N.º 137/97. Ante el Juzgado Civil de Primera Instancia, Undécimo Turno, Sría. 22.

12 Amnistía Internacional recogió el testimonio de cuatro jóvenes de la Generación Z —una tendencia mundial de movilización que ha cobrado auge en el último año, impulsada por el descontento ante las desigualdades y la falta de acceso a derechos fundamentales—, que cuentan sus experiencias y motivaciones, centradas en lucha contra la corrupción y defensa de derechos humanos. Disponible en *El movimiento Gen Z: Motivos por los que arriesgamos nuestras vidas para protestar* (Asunción: Amnistía Internacional, 2025), <https://bit.ly/3X6Q2zT>

13 «“Gen Z Paraguay” marcha hoy contra la corrupción», ABC Color, 28 de septiembre de 2025, acceso el 20 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/4poV6fd>

Al finalizar la marcha y los actos pacíficos de protesta, se pudo observar, a través de los medios y videos que se viralizaron rápidamente, un enorme despliegue policial que reprimió a jóvenes que ya se estaban retirando del lugar. Se tomaron registros y se formularon denuncias por graves hechos de abusos policiales. Un caso documentado es el de un agente policial motorizado que embistió a un joven que se había predisputado a la aprehensión —sin fundamento legal aparente—, momento en el que, debido a la conducta temeraria del agente, también resultó con fractura de tobillo una señora que se encontraba cerca.

Al día siguiente, el equipo jurídico de Codehupy intervino para brindar los primeros auxilios legales en la indagatoria de las y los jóvenes que habían quedado detenidos tras la represión. Se accedió a la carpeta fiscal<sup>14</sup> y se verificó que los actos investigativos habían surgido antes de los hechos por los cuales fueron aprehendidos. Entre las diligencias investigativas se pudo observar que la Policía había ingresado a los diferentes grupos de WhatsApp y otras redes sociales de los manifestantes en calidad de «espionaje», ofreciendo estos elementos como prueba a la carpeta de investigación fiscal. El propio informe policial habla de que agentes policiales «se infiltraron en los grupos» de forma totalmente impune. Se revela que la Policía invirtió el principio de inocencia por el de la presunción de culpabilidad.

Resulta especialmente grave que la fuerza policial utilice tecnología de inteligencia —destinada a la persecución del crimen organizado— para perseguir a jóvenes manifestantes. El acceso ilegal a la correspondencia y comunicación privada de los jóvenes (mensajería y redes sociales) no solo vulnera el derecho constitucional a la comunicación privada y al patrimonio documental (artículo 36 de la Constitución Nacional - CN), sino que implica la represión y persecución ilegal hacia jóvenes que ejercían su legítimo derecho a organizarse (derecho a la asociación, artículo 42 CN) y a la protesta social (derecho a la manifestación y reunión, artículo 32 CN).

Todo este despliegue y uso del aparato estatal fue instrumentalizado, evidentemente, para acallar las voces de jóvenes que demostraron hartazgo. La represión policial, la detención arbitraria y el proceso penal fueron utilizados para generar un *chilling effect* o efecto intimidatorio<sup>15</sup> que disuada futuras movilizaciones. Este tipo de actuaciones del Estado son diametralmente opuestas al pleno ejercicio de la libertad de expresión y la protesta social en

<sup>14</sup> Causa N.º 996/2025 «Innominado s/ a determinar» a cargo de la Unidad Fiscal Seguridad y Convivencia N.º 3. Datos de la carpeta fiscal: Horario de recepción de la denuncia 12:01 p. m. del 19/09/2025, casi 10 días antes de las detenciones. Denunciante para la apertura de la causa penal fue la Policía Nacional del Departamento de Delitos Económicos y Financieros, Departamento Especial Cibercrimen.

<sup>15</sup> «Los procesos y las sentencias penales, así como sanciones administrativas o multas y reparaciones pecuniaras, tienen un efecto sistémico sobre las condiciones generales para la protesta pacífica en cuanto ejercicio de la libertad de expresión. Además de la dimensión individual e institucional (sobre las organizaciones) del impacto de estas medidas, la criminalización ejerce un efecto intimidatorio (*“chilling effect”*) sobre toda la sociedad, pudiendo conducir a impedir o inhibir este tipo de expresión [...]. Rele y CIDH, Protesta y Derechos Humanos (Washington D. C.: OEA, 2019).

un sistema democrático. Resta decir que ninguna de las 30 personas detenidas arbitrariamente fue imputada, siendo todas liberadas, quedando en evidencia que no existió conducta alguna penalmente relevante.

## SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

### NUEVA CAUSA PENAL EN EL CASO DE PASO YOBÁI

Ya en el año 2024 se documentó el primer caso de criminalización hacia referentes campesinos yerbateros de Paso Yobái<sup>16</sup>. En la causa penal abierta el año pasado, la denunciante (dueña del inmueble y socia de la empresa Lampa en el contrato de actividad minera) retiró su querella, dejando a la Fiscalía sin argumento alguno. Sin embargo, a pesar de la evidente persecución penal instrumentalizada, la Fiscalía requirió sobreseimiento provisional, en una evidente salida procesal que apunta a silenciar a los referentes a cambio de suspender el proceso penal. Lejos de un instituto procesal coherente con la situación del caso, en realidad es una figura penal utilizada por fiscales para mantener la causa en suspenso, recordando a las y los referentes que el poder punitivo está al servicio de los poderes fácticos, pudiendo ser reabierta la causa penal al arbitrio de la Fiscalía, sin que sea precisamente con criterios objetivos, como vemos en los casos expuestos.

Este escenario se reiteró con la nueva causa penal<sup>17</sup> contra cinco referentes campesinos, quienes fueron imputados por haber participado en otro acto de protesta ocurrido el 10 enero de 2025. En el lugar, referentes yerbateros habrían protestado por el trabajo irregular de una nueva piletita de lixiviación de oro sin habilitación del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) y el atropello de un lote de yerbateros. Justamente, ante la falta de fiscalización de autoridades competentes, es que los niveles de tensión se exacerbaban, generando inestabilidad entre productores yerbateros y trabajadores mineros. Resulta evidente que, de las denuncias recibidas por la Policía y el propio llamado de don Vidal Brítez solicitando resguardo de seguridad, la Fiscalía apuntó las imputaciones solamente contra cinco referentes campesinos, entre ellos don Vidal, que ni siquiera había estado en el lugar de los hechos que investiga la Fiscalía.

De acuerdo al informe anterior<sup>18</sup>, a través de información pública se tuvo conocimiento de la existencia de 19 causas penales abiertas sobre delitos ambientales cometidos en Paso Yobái, entre el 2022 y el 2024. Para atender

<sup>16</sup> Walter Isasi Gómez y Marlene Orué, «Defender derechos humanos en un Estado que legisla contra la libertad de asociación», en *Derechos Humanos en Paraguay 2024* (Asunción: Codehupy, 2024), 382.

<sup>17</sup> Causa N.º 242/2025 «Mariano Sachelaridi y otros s/ coacción grave en Paso Jovai», Fiscalía de Villarrica, Unidades Intervinientes 2; 3; y 5.

<sup>18</sup> Gómez y Orué, «Defender derechos humanos en un Estado que legisla...

esta grave situación, el Ministerio Público designa una sola unidad a cargo. Sin embargo, para criminalizar a defensores ambientales como don Vidal, se designó en la misma causa la conformación de un equipo de tres fiscales: Osvaldo Mora, Martín Escalada y Rodrigo Vázquez. Este paralelismo entre la acción penal pública, utilizada para criminalizar a referentes campesinos que defienden el ambiente, y la escasa o nula gestión institucional, evidenciada en la designación de una única agente fiscal especializada en delitos ambientales para toda la Circunscripción Judicial de Guairá —quien debe atender la totalidad de las causas penales de contaminación en Paso Yobái—, demuestra cómo los intereses de los poderes fácticos pueden llegar a distorsionar la voluntad política, incluso dentro del Ministerio Público.

Esta situación resulta particularmente problemática, dado que el Ministerio Público es, precisamente, la entidad estatal clave para la defensa del medio ambiente en su carácter de representante de la sociedad, tal como lo establece el artículo 1 de la Ley N.º 1562/00 («Orgánica del Ministerio Público»).

A pesar de la conformación de un equipo de tres fiscales, no se logró determinar elementos suficientes para el requerimiento conclusivo por el actuar negligente del Ministerio Público, quedando un pedido de prórroga extraordinaria —extiende el plazo de investigación a tres meses— sin fundamento alguno, el cual concedió la Cámara de Apelaciones de Guairá.

A razón de que ya el proceso de investigación quedó finalizado y solo restan diligencias pendientes a finiquitar, se solicitaron medidas no privativas de libertad para don Vidal Brítez. Si bien el pedido de revisión se concedió a favor del mismo, entre sus condicionamientos para otorgar la libertad se estableció la prohibición de reunión<sup>19</sup>, una reincidencia<sup>20</sup> grave de violación de derechos humanos. Esta es la representación más expresa de cómo los intereses de poderes fácticos se traducen a las decisiones del Poder Judicial, degradando la independencia judicial y potenciando las violaciones de derechos humanos contra defensores.

Como se puede ver, surgen múltiples violaciones de derechos humanos en concurso, especialmente, violación del derecho a la asociación, de protesta social y de reunión. Este último, se puede verificar en forma palmaria con la disposición judicial sin que surja lugar a dudas la instrumentación del Poder Judicial por intereses de poderes fácticos.

<sup>19</sup> Resolución Judicial AI N.º 465 de fecha 30 de octubre de 2025, emitida por el Juzgado Penal de Garantías del 4.º Turno (Villarrica). Prohíbe concurrir a reuniones.

<sup>20</sup> Recordemos que el Estado paraguayo está en etapa de reparación por haber violado el derecho a reunión en el caso: C.D.H., Dictamen de 25 de julio de 2018, Comunicación N.º 2372/14, Evelio Ramón Giménez c. Paraguay. Cuestiones de fondo: derecho a la reunión pacífica. Tras participar en una manifestación pacífica (ocupación del patio de un hospital) para impedir el cierre de un hospital y la posterior venta del predio. Violación de los derechos de reunión pacífica, legalidad penal y garantías judiciales. Artículos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: 14, párrs. 1 y 3, apdo. a); 15 y 21; artículos del Protocolo Facultativo: 3; 5, párr. 2, apdo. b).

## CASO HUGUA PO'I, COMUNIDAD INDÍGENA QUE RESISTE EN DEFENSA DE SU TERRITORIO

La comunidad indígena Hugua Po'i, del pueblo mbya guaraní, está ubicada en el distrito de Raúl Arsenio Oviedo (Caaguazú). Su hábitat tradicional está plenamente reconocido en el lugar, lo cual es corroborado por informes antropológicos con contenido científico, que se han anexado a los diversos expedientes administrativos y judiciales (incluyendo aquellos que buscan criminalizar y desalojar a la comunidad). El propio Estado paraguayo, a través del Instituto Nacional de Estadística (INE), ubica a la comunidad en el territorio que reclaman como su hábitat tradicional, según censos que datan de 2022. Además, tras más de una década de gestión y gracias a la perseverancia de la comunidad ante el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), el Estado reconoció este año su personería jurídica. Un trámite que, conforme a la Ley N.º 904/81, debería ser expeditivo con un plazo máximo de 30 días. Esta lucha se dio en medio de la pobreza, el escaso acceso a la salud y los desalojos forzados que ya se habían documentado<sup>21</sup> años atrás.

Sin embargo, esta resistencia en el reclamo por la ancestralidad de su territorio se ve dificultada por violentos desalojos forzados y procesos penales que buscan encarcelar al líder de la comunidad, Juan Manuel Ramos Coronel, y a otros referentes. Los procesos civiles impulsados por la empresa del agronegocio Tres Palmas, como juicios de Interdictos, se inician en paralelo con procesos penales que buscan distorsionar la función del Ministerio Público. Estos procesos penales son utilizados para criminalizar a los miembros y desalojarlos bajo la figura de «Orden de detención de personas, constitución fiscal o cese del hecho punible». Estas acciones no son otra cosa que el resultado de un desalojo forzoso, una atribución que no está establecida en los dispositivos legales del Código Procesal Penal (CPP) que rigen a los agentes fiscales.

En paralelo, la clara intencionalidad de criminalizar a los y las referentes defensores de derechos humanos y del territorio del pueblo mbya guaraní (Juan Manuel Ramos Coronel, Alex Ramos, Mario Rivarola, Amado Portillo, Cristóbal Coronel, Dominga Coronel), mediante las acciones judiciales de la empresa Tres Palmas y la consecuente actividad jurisdiccional del Ministerio Público y el Poder Judicial, se evidencia en que, en enero de 2025 —durante las ferias judiciales, periodo en el que no se admiten impulsos procesales—, se haya requerido la reapertura de la causa penal 468/22, a cargo de la fiscal Norma Salinas y el Juzgado Penal de Garantías de Caaguazú, Primer Turno, Sría. 2, a cargo del juez Roberto Estigarribia. Esto resulta sumamente llamativo y cuestionable. No solo por haberse realizado el requerimiento en ferias judiciales, sino porque, ante el pedido de reapertura del representante

<sup>21</sup> Milena Pereira Fukuoka, «Tierra sin ley: la arbitrariedad en los procedimientos», *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 325.

de Tres Palmas, la Fiscalía presentó el requerimiento inmediatamente el 16 de enero de 2025, y el Juzgado lo resolvió en la misma fecha. Todo esto se da en sintonía con los intereses de la empresa.

Esta afrenta judicial que resiste Hugua Po'i pone de manifiesto la clara inclinación del Poder Judicial y el Ministerio Público —particularmente en la Circunscripción de Caaguazú— hacia los intereses de la empresa Tres Palmas. Si bien la Cámara de Apelaciones anuló la resolución que disponía la reapertura, el juez llamativamente volvió a resolver la reapertura sin un nuevo requerimiento de la Fiscalía, es decir, actuó de forma parcial.

Esta falta de independencia judicial es, sin duda, un factor determinante para la grave situación de las personas defensoras de derechos humanos y de los referentes indígenas en defensa del territorio de Hugua Po'i.

## **CONCLUSIONES**

Lejos de cumplir con las obligaciones internacionales relativas al reconocimiento y la protección de los defensores de derechos humanos, el Estado paraguayo ha incurrido en la criminalización, persecución y vigilancia de las voces críticas durante el periodo cubierto por este informe. Muy por el contrario a las expectativas de un Estado de derecho, se han observado actuaciones arbitrarias y perjudiciales para el desarrollo de una sociedad democrática que pretende ejercer libremente sus derechos fundamentales.

Esta postura se manifiesta no solo a través de posiciones políticas que buscan limitar los derechos en el ámbito legislativo, sino también en el accionar directo del aparato estatal. La represión policial en protestas sociales y el cercenamiento de derechos esenciales, como los de asociación y reunión —plasmado incluso en resoluciones judiciales—, demuestran que los tres Poderes del Estado parecen alineados en una dirección represiva y autoritaria.

Urge un cambio significativo en la dirección política, especialmente en cuanto al reconocimiento de que la participación ciudadana es un pilar fundamental de la democracia y debe ser efectivizada. Por ello, los mecanismos para ejercer tales derechos, como de asociación, manifestación y libre expresión, deben ser urgentemente protegidos y facilitados, y no continuar siendo objeto de criminalización.

## RECOMENDACIONES

- Detener la criminalización de personas defensoras de derechos humanos.
- Establecer mecanismos de seguridad y protección para personas defensoras de derechos humanos, dando cumplimiento a la sentencia del caso Santiago Leguizamón vs. Paraguay, especialmente el párrafo 123<sup>22</sup>.
- Derogar la Ley N.º 7363/24 con su Decreto Reglamentario N.º 4806/25 y establecer procedimientos más laxos para la constitución de organizaciones de la sociedad civil y dar cumplimiento efectivo a la libertad de asociación y participación ciudadana.
- Ratificar el Acuerdo de Escazú - 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.

### WALTER ISASI

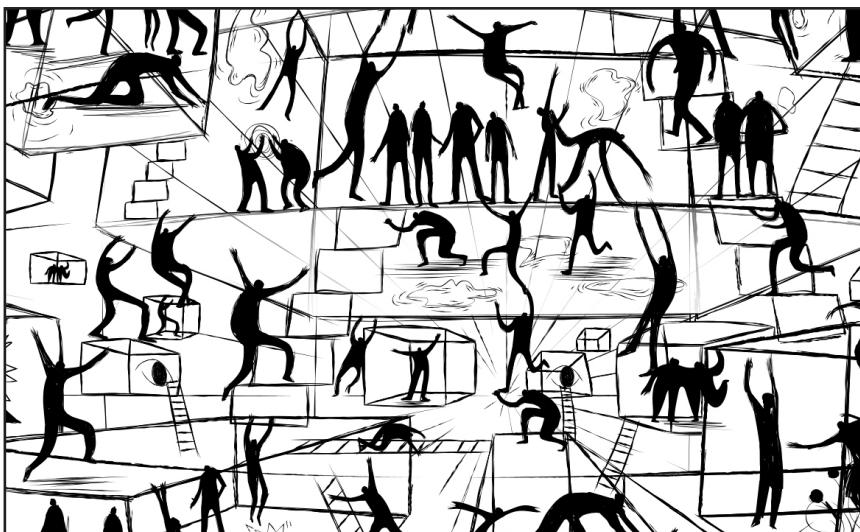
Coordinador del Área Jurídica de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

Contacto: [juridico@codehupy.org.py](mailto:juridico@codehupy.org.py), [wisasigo@gmail.com](mailto:wisasigo@gmail.com)

<sup>22</sup> Corte IDH, «Caso Leguizamón Zaván y otros vs. Paraguay», *Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de noviembre de 2022. Serie C No. 473.

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO

# Ayoreos en aislamiento: riesgo de genocidio por omisión estatal en el Chaco



El territorio ancestral del pueblo indígena en aislamiento en el Chaco paraguayo se está destruyendo, forzando el contacto. El riesgo de genocidio es inminente. Lo están provocando la omisión sistemática, la negligencia y el incumplimiento de obligaciones internacionales del Estado paraguayo. Urgen el reconocimiento explícito del pueblo indígena en aislamiento, la suspensión inmediata de la deforestación en sus territorios y la implementación de mecanismos efectivos de protección.

**Palabras claves:** *pueblos indígenas, autodeterminación, genocidio, derecho a la vida, derecho a la tierra.*

Miguel Ángel Alarcón Bobadilla  
y Luis María de la Cruz

INICIATIVA AMOTOCODIE

Este artículo aborda la negligencia estatal hacia la prevención de situaciones que atentan contra la vida del pueblo ayoreo en aislamiento (PIA)<sup>1</sup> en el Chaco paraguayo, el incumplimiento de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), de la Comisión Interamericana por los Derechos Humanos (CIDH) y del Grupo Internacional de Trabajo para la Protección de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (GTI-PIACI) y el riesgo inminente de genocidio, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. El análisis que se presenta busca exponer la situación de los derechos del pueblo ayoreo en aislamiento en Paraguay durante el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2024 y el 31 de octubre de 2025. Se pondrá especial énfasis en los hechos ocurridos en la zona de Faro Moro, municipio de Fáldelfia, departamento de Boquerón, caso ya expuesto en el informe del año pasado. Se analiza la acción del Estado paraguayo ante las evidencias de la presencia de los grupos ayoreo en aislamiento y si dichas acciones configuran suficientemente un estado de cumplimiento de sus obligaciones con respecto a la protección de estos grupos, evitando que se llegue a una situación de genocidio. A partir de los hallazgos de la misión GTI-PIACI, se evalúan los avances, retrocesos y estancamientos en la política pública de protección. Se formularán recomendaciones concretas para su efectiva salvaguarda.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### OMISIÓN Y DESPROTECCIÓN ESTATAL

El derecho a la vida, la existencia, la autodeterminación y la integridad cultural del pueblo ayoreo en aislamiento se encuentran en su punto más crítico en 2025. El marco normativo de protección es indirecto, con referencias generales a «comunidades» o «pueblos» indígenas<sup>2</sup>. Existen algunas referencias explícitas en instrumentos como la Declaración del Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode, que remite únicamente a uno de los grupos en aislamiento en un territorio restringido; la Ley N.º 5540/15<sup>3</sup>, que indica limitaciones de actividades que se incluirán en el Plan de Manejo del Parque Nacional Defensores del Chaco, que los menciona como «comunidades silvícolas que habitan la zona»; el Plan de Manejo del Monumento Natural Cerro Chovoreca 2024-2034<sup>4</sup>; el Decreto

<sup>1</sup> Se emplea PIA (pueblo indígena en aislamiento) para referirse a los pueblos o fracciones de pueblos que se mantienen sin contacto con la sociedad dominante. Para situaciones y casos más amplios se utiliza PIACI (pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial), que incluye, además de los PIA, a aquellos pueblos o fracciones que han iniciado diferentes niveles de contacto con la sociedad dominante.

<sup>2</sup> Constitución de la República del Paraguay (artículo 64); Convenio 169 de la OIT (artículos 13 y 14).

<sup>3</sup> «Ley N.º 5540/15 Que modifica el artículo 4.º de la Ley N.º 5392/15 “que establece los linderos del Parque Nacional Defensores del Chaco, creado por decreto del Poder Ejecutivo N.º 16806 del 6 de agosto de 1975”».

<sup>4</sup> Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), *Plan de Manejo del Monumento Natural Cerro Chovoreca 2024-2034*, <https://bit.ly/449VJRp>

N.º 1039/18 por el cual se aprueba el Protocolo de Consulta Libre, Previa e Informada con los Pueblos Indígenas que habitan en el Paraguay; y en el IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022<sup>5</sup>. Fuera de estas referencias, no hay, hasta el presente, una declaratoria explícita que reconozca su existencia y sus derechos como pueblos diferenciados de los ya colonizados y, por lo tanto, pasibles de normativas específicas de protección y regulación de la vida.

El Estado paraguayo no ha establecido hasta la fecha un marco jurídico ni metodologías que garanticen el acceso adecuado a los procedimientos de reconocimiento y registro de la existencia de los grupos del pueblo ayoreo en aislamiento. Esta omisión, sostenida a lo largo de los años, persiste a pesar de que el último contacto registrado en 2004 evidenció la presencia de familias que aún permanecen sin contacto, así como de las reiteradas informaciones que Iniciativa Amotocodie ha presentado ante los organismos competentes. En la práctica, esta ausencia normativa funciona como un protocolo<sup>6</sup> tácito que perpetúa la colonización y el sometimiento como mecanismos de reducción, orientados a liberar territorios destinados al modelo de desarrollo hegemónico o a la especulación inmobiliaria<sup>7</sup>.

Aunque Paraguay aceptó 202 de las 210 recomendaciones del Examen Periódico Universal (EPU)<sup>8</sup> y se comprometió a implementarlas, la adopción de políticas públicas de protección territorial para grupos en aislamiento ha sido nula<sup>9</sup>. Las acciones de recuperación de tierras mencionadas en dicho informe se limitan a pequeñas parcelas a favor del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)<sup>10</sup>, presumiblemente para grupos ya sedentarizados y reducidos. No hay ninguna mención a pueblos en aislamiento, dejando libre la

5 Es el único documento oficial que reconoce que la existencia de estos pueblos se confirma «por las señales y marcas de su clan que dejan a su paso y mediante las informaciones fidedignas proporcionadas por los Ayores en contacto inicial», y cita a las organizaciones OPIT y UNAP como informantes. Asimismo, reconoce que su presencia ha sido constatada en «el Parque Defensores del Chaco, Médanos del Chaco, Cerro Chovoreca, Palmar de las Islas y en la tierra reivindicada de los Ayoreo Totobiegosode, ubicada en los distritos de Carmelo Peralta y Puerto La Victoria, Alto Paraguay». Instituto Nacional de Estadística (INE), *IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022* (Fernando de la Mora: INE, 2024), 23, <https://bit.ly/48ZpW9f>

6 De acuerdo a la Teoría de la Información, todas las cosas y los fenómenos que ocurren se relacionan mediante protocolos, sin los cuales sería imposible la interacción. Aunque no se menciona la existencia de una cosa, los actos que hacen alguna referencia a ella o a la relación con ella indican la existencia de un protocolo que hay que describir para entender la forma que toma dicha relación.

7 Las dinámicas de las transacciones inmobiliarias, especialmente en el norte del Chaco, identificadas por el estudio sistemático del cambio de dominio realizado por Iniciativa Amotocodie entre 2020 y 2025, dan cuenta de que una gran parte de las operaciones de compra-venta se realizan en función de la especulación inmobiliaria.

8 De las cuales 11 corresponden a recomendaciones sobre los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

9 CTI-PIACI (Grupo de Trabajo Internacional para la protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial), *Declaración por la conservación de los bosques del Chaco y derechos de los pueblos indígenas que los habitan*, Asunción, 25 de febrero de 2025, <https://bit.ly/3Lfx5bz>

10 Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Paraguay, *Informe Voluntario de Medio Término sobre la implementación de las recomendaciones recibidas durante el 3.o ciclo del Examen Periódico Universal (EPU)* (Asunción, 2025); párr. 305, p. 43, <https://bit.ly/3LeHnJ7>

interpretación cuando se habla de «pueblos», «poblaciones» o «comunidades» indígenas.

La Declaración del GTI-PIACI de febrero de 2025 confirma que la intensa deforestación en la zona de Tamucode<sup>11</sup> ha incrementado en los últimos dos años los avistamientos de indígenas ayoreo en aislamiento en cercanías de las comunidades de este pueblo<sup>12</sup>.

Las *Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)<sup>13</sup>, y las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>14</sup> para abordar la situación de los pueblos en aislamiento son estándares formalmente ignorados por quienes deben velar por su derecho a la existencia y a su identidad en su propio territorio, como menciona la Constitución de la República del Paraguay.

## IRREGULARIDADES EN EL CASO DE FARO MORO

En el informe anterior<sup>15</sup> se expuso la situación del caso de la estancia Faro Moro, situada a pocos kilómetros del centro urbano de la ciudad de Filadelfia. Allí se señalaron tanto el avance de la deforestación y los movimientos de grupos en aislamiento en el territorio como los avances y las tensiones del proceso judicial que continúa en desarrollo.

De manera sintética, el estado actual está configurado por la herencia dejada de períodos anteriores. El caso judicial iniciado en 2024 contiene muchas irregularidades. Algunas de ellas son la denegación de medidas cautelares a pesar de evidencia fotográfica, testimonial y satelital; y la notificación judicial únicamente a la empresa arrendataria (Hekopora S.A.), omitiendo notificar a la propietaria Faro Moro Limited, con sede en Isla de Man (Reino Unido). La inacción estatal favoreció un proceso acelerado de deforestación

<sup>11</sup> Sitio del territorio tradicional ayoreo que identifica a la actual estancia cuya titularidad dominial es de la empresa británica Faro Moro Limited y su Plan de Uso de la Tierra y ejecución del mismo se halla en manos de la empresa textil Hekopora S.A.

<sup>12</sup> GTI-PIACI, *Declaración por la conservación...*

<sup>13</sup> Documento publicado en Ginebra en mayo de 2012, disponible en <https://bit.ly/4nVgPKF>

<sup>14</sup> Inter-American Commission on Human Rights. *Rapporteurship on the Rights of Indigenous Peoples. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos* [Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos]. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2013 (OAS, documentos oficiales; OEA/Ser. L).

<sup>15</sup> Miguel Ángel Alarcón, Luis María de la Cruz, Jieun Kang y Norma Flores Allende, «Urge detener un genocidio en el Chaco paraguayo», en *Derechos Humanos en Paraguay 2024* (Asunción: Codehupy, 2024), 387-402.

de 75 hectáreas cada dos días durante los procesos judiciales<sup>16</sup>. Hekopora S.A. continuó la deforestación, con 3.800 ha adicionales desmontadas hasta septiembre de 2025<sup>17</sup>, totalizando 31.000 ha afectadas, de las 40.000 de la propiedad.

## Movimientos e indicios registrados

Se registran movimientos de ayoreos aislados en tierras comunitarias aledañas, con evidencias documentadas por comunidades e Iniciativa Amotocodie. Representantes de las comunidades ayoreo asentadas en las cercanías de la zona de Tamucode, actual estancia Faro Moro, continuaron registrando movimientos de los ayoreo en aislamiento en sus tierras comunitarias y en torno a sus aldeas. Miembros de las comunidades ayoreo asentadas en la zona, representantes de organizaciones del pueblo ayoreo y de la sociedad civil, con el apoyo de la Iniciativa Amotocodie, documentaron evidencias físicas, conversaciones y rastros recientes que confirman la presencia de estos grupos en una zona rodeada de propiedades privadas.

Hacia finales de 2024 se produjeron encuentros nocturnos entre personas de uno de los grupos en aislamiento y un joven de la comunidad de Ijnapui. En estos breves encuentros se logra identificar que ese grupo es el que en 2004 era conocido como Jonoine urasade, es decir, uno de los grupos ayoreo totobiegosode no contactados, declarado por las personas que fueron contactadas y reducidas en la comunidad de Chaidí<sup>18</sup>. Miembros de la comunidad de Ijnapui identifican en estas conversaciones nocturnas que su migración fue forzada por el impacto de las máquinas y la destrucción del bosque donde vivían, en la zona afectada por el proyecto agroganadero de la estancia Faro Moro. El grupo decidió finalmente alejarse y se observó que se dirigieron hacia el norte. Esta evidencia muestra con claridad que el grupo totobiegosode no se ha limitado a quedarse en las tierras declaradas Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode, sino que extiende su presencia a todo el territorio conocido como «Amotocodie».

Al mismo tiempo, en el sur de Faro Moro, dentro del territorio de las comunidades de Jesudi, continuaron la identificación de huellas, los indicios de presencia y el avistamiento de personas pertenecientes a algún grupo en aislamiento diferente (por la simultaneidad de los registros) del que testimoniaron las personas de Ijnapui.

<sup>16</sup> Análisis multitemporal de imágenes satelitales elaborado por el equipo de monitoreo de Iniciativa Amotocodie.

<sup>17</sup> Hasta finales de septiembre de 2024 se habían deforestado 13.000 ha (Alarcón, De la Cruz, Kang y Flores Allende, «Urge detener un genocidio..., 392-394). Entre octubre y diciembre de 2024 se deforestaron 2.000 ha y desde ese momento hasta fin de septiembre de 2025 se incrementaron 1.800 ha más, principalmente en agosto y septiembre.

<sup>18</sup> Ademárs de los testimonios orales que pudo recoger en su oportunidad Iniciativa Amotocodie, puede consultarse: Verena Regehr, *El grupo Aregude-urasade en Chaidí, Alto Paraguay, Chaco 2004* (Asunción: Gente, Ambiente y Territorio, 2008).

Con las lluvias del verano, la actividad de desmonte y preparación de potreros se vio detenida. A poco de terminar las lluvias, estas actividades se reanudaron. Una nueva situación de encuentro se produce en Ijnapui, pero esta vez con características diferentes, incluso con sesgos de violencia. La comunidad entiende que estas diferencias se deben a que se trata de otro grupo, no el que había mantenido un cierto acercamiento a fines del año 2024.

### **Agravamiento de la vulnerabilidad de los PIA por omisiones del RIMA**

Los expedientes judiciales permanecen sin medidas cautelares, con anomalías procedimentales que favorecen a la empresa<sup>19</sup>. Los agentes estatales (INDI, MADES, etc.) carecen de presencia territorial y mecanismos de verificación, agravando la vulnerabilidad de los ayoreos.

Las graves omisiones vinculadas al Relatorio de Impacto Ambiental (RIMA) son prueba suficiente de la mala fe e ilegalidad del proceso de aprobación del Plan de Uso y sus consecuentes acciones, ya que el RIMA no fue publicado en la página oficial del MADES, mediante la cual debe ponerse a disposición del público para su análisis y eventual oposición.

Además, en el mismo no se menciona la existencia o probable existencia de grupos en aislamiento, a pesar de las evidencias publicadas y presentadas al Estado paraguayo por Iniciativa Amotocodie en diferentes oportunidades<sup>20</sup>. Tampoco se hace mención a la vecindad de dos propiedades del pueblo ayoreo: Ijnapui y Jesudi. Incluso, en el análisis de los potenciales impactos del proyecto<sup>21</sup> RIMA se menciona que [...] no se podría hablar de la migración rural, ya que **no existen asentamientos o comunidades que se podrían ver afectadas** por la puesta en marcha de estos tipos de proyectos [...] [resaltado de los autores].

Al negar su existencia, se omite explícitamente la obligatoriedad de someter el proyecto a un proceso de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado, de acuerdo al Decreto Presidencial N.º 1039/18 que, entre otros puntos, establece que:

**El proceso de consulta y consentimiento libre previo e informado detallado aquí debe ser aplicado en todos los casos en que** gobiernos locales, departamentales y nacionales, empresas, instituciones financieras internacionales y otras entidades públicas, privadas e inclusive indígenas como proponentes de proyectos, tengan interés en trabajar en el Paraguay y ejecutar actividades

<sup>19</sup> Alarcón, De la Cruz, Kang y Flores Allende, «Urge detener un genocidio...», 398.

<sup>20</sup> En artículos publicados en este informe desde 2016.

<sup>21</sup> H&H Consultores, *Relatorio de Impacto Ambiental (RIMA) Proponente Hekopora S.A. Proyecto: Explotación Agrícola Canadera*, capítulo 9, página 34. Consultado en el expediente judicial.

**que puedan afectar los derechos a la tierra, territorios, la vida y los medios de vida tradicionales de los pueblos indígenas.<sup>22</sup>** [resaltado de los autores]

La magnitud del proyecto, en cuya declaración de impacto se señala la necesaria progresividad de la obra para permitir el desplazamiento de la fauna, justifica sobradamente la necesidad de una consulta a las poblaciones vecinas ignoradas en el texto del RIMA. Se desconoce el derecho de los grupos en aislamiento expresado en el mismo Protocolo:

**1.5. Los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial ejercerán este derecho, sin otorgar su consentimiento y respetando esta decisión escogen no entrar en ningún tipo de consulta, ellos no deben ser contactados o avasallados por los proponentes del proyecto.** [resaltado de los autores]

La Declaración de Impacto Ambiental<sup>23</sup>, al ser emitida por la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales (DGCCARN), debe incluir explícitamente, entre otras cosas, si la ubicación del proyecto linda con o afecta a comunidades indígenas. Se declara en la misma que hay afectación; sin embargo, no se obliga a dar cumplimiento al citado Protocolo ni se hace mención a ningún tipo de prevención particular concerniente a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, atendiendo a la magnitud de la obra y de su impacto sobre la fauna y la flora.

## MISIÓN DE EMERGENCIA DEL GTI-PIACI

A raíz de la desidia administrativa, de los eventos de finales de 2024 y de la negligente acción judicial, en febrero de 2025 se constituyó una misión de emergencia del Grupo de Trabajo Internacional para la protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (GTI-PIACI). Se estableció como base la comunidad de Ijnapui con la presencia de especialistas indígenas y antropólogos de Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay y miembros de las comunidades de la zona de Jesudi y de Chaidí. La misión constató que la intensa deforestación provocada por la industria agroextractivista en este territorio ancestral ha incrementado drásticamente los avistamientos y las evidencias de presencia de ayoreos aislados en las cercanías de comunidades ayoreo vecinas<sup>24</sup>. Las conclusiones

<sup>22</sup> Decreto Presidencial N.º 1039/18 del 28 de diciembre de 2028, por el cual se aprueba el Protocolo para el Proceso de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay, <https://bit.ly/4nBRc1e>

<sup>23</sup> Declaración DCCARN N.º 556/23 por la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental con su correspondiente Relatorio de Impacto Ambiental, elaborado por la Consultora Ambiental H&H Consultores SRL, con Reg. CTCA N.º E-108, del proyecto Plan de Uso de la Tierra, Explotación Agrícola Ganadera, cuyo proponente es la firma Hekopora S.A. y su representante legal es la señora Rocío Elena Benítez Silva, que se desarrolla en la propiedad identificada con Finca N.º 12353, Padrón N.º 1670, ubicada en el distrito de Mariscal Estigarribia, departamento de Boquerón (Asunción, 11 de abril de 2023).

<sup>24</sup> GTI-PIACI, *Declaración por la conservación...*

de la misión determinaron que este caso es representativo de un patrón de violaciones de derechos porque evidencia:

1. El colapso de la barrera de protección territorial que durante más de 20 años sirvió de refugio para los grupos aislados, obligándolos a desplazarse a zonas de alto riesgo<sup>25</sup>.
2. La ausencia de un protocolo de protección al modo de vida particular de los aislados, sin el cual se prioriza el desarrollo de los proyectos extractivos ante evidencias de presencia, las cuales incluyen huellas, chozas, herramientas y avistamientos directos, documentados exhaustivamente por los ayoreo de las comunidades de la zona e Iniciativa Amotocodie<sup>26</sup>.
3. La connivencia entre intereses económicos y el sistema de justicia, el cual, al denegar las medidas cautelares solicitadas por las comunidades ayoreo, ha priorizado las licencias ambientales sobre el derecho a la vida<sup>27</sup>.

### **Principios de no contacto y precautorio como protección de los PIA**

La misión del GTI-PIACI y una reunión en Santa Cruz (Bolivia)<sup>28</sup> destacaron el principio de no contacto y el principio precautorio como bases para la protección de los PIA.

- **Principio de no contacto.** Aunque no está legalmente reconocido en Paraguay, el principio de no contacto se deriva del derecho a la vida y la autodeterminación (Constitución de la República y Convenio 169 OIT). En el caso de grupos en aislamiento, las acciones del Estado deben respetar el principio de vida y de autodeterminación. La autodeterminación de un grupo, que se mantiene en aislamiento frente a permanentes posibilidades de establecer contacto, es la determinación del no contacto. Permitir que empresas destruyan los medios de vida de los PIA viola su autodeterminación y los fuerza al contacto, configurando un genocidio. Desconocer el motivo por el cual un grupo humano o pueblo no quiere establecer contacto con la sociedad dominante no es justificativo para iniciar acciones que lo obliguen a contactarse. Cominar directa o indirectamente (eliminando sus medios de producción y de vida) al grupo en aislamiento al contacto viola su derecho de autodeterminación y le impone una reducción en una localización, provocando un movimiento

<sup>25</sup> Alarcón, De la Cruz, Kang y Flores Allende, «Urge detener un genocidio...», 393.

<sup>26</sup> *Ibidem*, 395.

<sup>27</sup> *Ibidem*, 398.

<sup>28</sup> Encuentro Internacional por el Reconocimiento y Protección a la Existencia de Pueblos Indígenas en Aislamiento en la Amazonía y el Gran Chaco «Por el derecho a existir», Santa Cruz, Bolivia, 12 de junio de 2025.

forzado que viola, a su vez, los derechos establecidos en el Convenio 169 y en los instrumentos internacionales referidos a la protección de los derechos de los pueblos forzados a migrar.

- **Principio precautorio.** Este principio autoriza acciones preventivas sin esperar evidencia definitiva de daño. Aplicado a Faro Moro, justifica medidas inmediatas ante indicios de presencia de los PIA ayoreo, sin requerir prueba concluyente del impacto específico sobre cada grupo. Su aplicación al caso de la deforestación en Faro Moro y sus consecuencias para los grupos en aislamiento deben verse no solamente a la luz de sus efectos sobre la salud humana, sino de la vida de estos grupos, ya que la condición de salud determina la condición de vida y de posibilidad de seguir viviendo. El principio, en este sentido, debe ser interpretado a la luz de las directrices y de las recomendaciones de la CIDH, a partir de las cuales se puede responder a los cuestionamientos que resultan de los elementos componentes del principio: qué y cuánta evidencia; sobre qué daño; qué acciones son apropiadas; cuál es la temporalidad de dichas acciones. En cuanto a la clase y cantidad de evidencia necesaria para aplicar el principio, en el caso que se presenta existe evidencia documentada anterior y contemporánea a los desmontes y suficiente como para que las autoridades tomen la iniciativa de aplicar el principio precautorio. Huellas, señales en el monte, avistamientos de personas y conversaciones directas son evidencias e indicios<sup>29</sup> suficientes tanto en cantidad como en calidad y verosimilitud. Todas estas evidencias fueron oportunamente presentadas al Poder Judicial, sin que fueran consideradas.

En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, la evidencia de cualquier tipo de cambio en el entorno que pudiera provocar destrucción de sus medios de producción y de vida debe desencadenar la acción precautoria de inmediato, ya que los daños provocados son irreversibles, especialmente si conducen a una situación de contacto forzado por la necesidad. Las economías de los pueblos en aislamiento son minimalistas, lo que significa en términos prácticos que todo elemento animal o vegetal, así como el acceso al agua y al aire, entra en el circuito económico y se integra de diferentes maneras a la vida, con un consumo básico y respetuoso de su reproducción. La base económica no es el valor del objeto, sino su relación como persona y, especialmente en el pueblo ayoreo, como parte del clan al cual pertenece cada individuo. Esto hace que no haya una relación con objetos, sino con entes vivos con los que se interactúa, de la misma manera que se interactúa con otro humano. El acceso a estos entes para transformarlos en comida depende del «permiso» que le otorgue «el padre» o «dueño» del ente al humano o grupo de humanos que pide permiso para obtenerlo. Más allá de las economías, la

<sup>29</sup> Sobre los indicios como prueba, véase *Los Ayoreo aislados en el norte del Chaco paraguayo 2014-2015* (Asunción: Iniciativa Amotocodie, 2015), 58-60, <https://bit.ly/3WzsJll>

destrucción del bosque, por el motivo que sea, es ya un daño irreparable, en tanto se destruye parte de la vida de las personas mismas, vinculadas con los entes no humanos por su relación clánica.

De esta manera, las acciones vinculadas al aprovechamiento productivo de los bosques, especialmente mediante su transformación en campos o acciones que liberen energías fuera de lo corriente (ruidos, humo, olores extremos, movimiento de personas extrañas y maquinarias), son generadoras de daño suficiente como para desencadenar la acción precautoria ante la existencia de evidencias e indicios de presencia de grupos en aislamiento.

En situaciones donde la presencia es permanentemente identificada mediante los diferentes indicios, la acción necesaria es la prohibición de intervenciones que alteren su vida y sus medios de producción y vida. Es el caso de Faro Moro, donde la destrucción masiva y la tala rasa de la mayor parte de los bosques ya se efectuó, a pesar de las acciones de amparo y demandas realizadas.

### **Recomendaciones para la aplicación de los principios de no contacto y precautorio**

Algunas acciones que actualmente pueden tomarse para facilitar el acceso a los medios de vida de los grupos que se han dispersado son las restricciones mayores en el uso del bosque en las estancias vecinas (incluyendo la prohibición de deforestar o hacer picadas), prohibiciones de exploraciones mineras o hidrocarburíferas, la prohibición y control de cumplimiento de la persecución de los grupos o personas en aislamiento que se encuentran buscando nuevos espacios de vida; y la prohibición de salidas de «evangelización» hacia estas personas, ya que son formas de persecución y de violación de su derecho a la autodeterminación.

La temporalidad de la medida precautoria depende de la evidencia de presencia de los grupos en aislamiento en los lugares donde se encuentran indicios. Es de carácter dinámico y el mantenimiento de la medida debe ser monitoreado permanentemente, de acuerdo a la existencia de nuevas evidencias o indicios de presencia o permanencia del PIA ayoreo. Este criterio es de alto riesgo, ya que muchas veces los propietarios optan por «mandar a cazar» a la gente del monte, a fin de liberar sus tierras de su presencia, prohibiendo bajo amenaza a su personal de campo que dé algún tipo de testimonio acerca de indicios o personas vistas en el bosque. Esto significa que, ante una medida precautoria que implique restricciones de uso o prohibición de transformaciones del bosque, es absoluta responsabilidad del Estado acompañar con metodologías y prácticas eficaces de identificación de la presencia de grupos en aislamiento que pudieran estar afectados y medidas

y mecanismos eficaces de control de cumplimiento no solo de las medidas, sino de cualquier otra acción criminal que pudiera poner en peligro la vida de estas personas.

## INTERACCIÓN DEL CASO FARO MORO CON OTRAS AMENAZAS

El informe del GTI-PIACI identifica otras potenciales amenazas a los derechos de los PIA:

- **Proyecto carretera Roboré-Agua Dulce.** Esta carretera dividiría la región del área protegida Ñembi Guasu en Bolivia y conectaría con el proyecto de asfaltado de la ruta PY16. La ejecución de este proyecto tendrá impacto directo sobre la zona de Faro Moro y otras áreas con presencia de grupos aislados en Paraguay, además de violar la prohibición de uso establecida en el área intangible del Ñembi Guasu.
- **Expansión de cultivos de soja transgénica con uso de agrotóxicos cerca de comunidades indígenas<sup>30</sup> y en las proximidades de los bosques donde viven los grupos en aislamiento con evidencias de su presencia.** Esto acarrea el riesgo inminente de envenenamiento de fuentes de agua y del aire en días de fumigación.

A estas amenazas se debe sumar el efecto sinergético que tendrá sobre toda la región el funcionamiento pleno del **Corredor Bioceánico**, como eje de una red vial secundaria transversal que conectará toda la región del norte del Chaco con esta vía internacional. La falta de voluntad política por la defensa de los derechos humanos de los grupos en aislamiento que habitan todo el norte del Chaco y la inexistencia de mecanismos para verificar su presencia y precautelar sus vidas tornan al Corredor Bioceánico en un factor de alta peligrosidad para la vida de estos grupos, acentuando el riesgo de genocidio al que actualmente están sometidos.

## CONCLUSIONES

El Estado paraguayo incumple de manera grave y sistemática sus obligaciones de proteger la vida y el territorio del pueblo ayoreo en aislamiento, configurando un riesgo inminente de genocidio por el contacto forzado o por la pérdida o reducción drástica de sus medios de producción y de vida.

La deforestación acelerada para la expansión del agronegocio, las prospecciones mineras y los megaproyectos de infraestructura en el Chaco continúan fragmentando y reduciendo los territorios tradicionales ocupados

30 GTI-PIACI, Declaración por la conservación..., 2-3.

por los grupos ayoreo en aislamiento. Estos hechos someten a los mismos a condiciones de existencia que pueden acarrear su destrucción física por falta de acceso a los medios de vida necesarios, incrementando a su vez la probabilidad de contactos forzados. Estos contactos, históricamente, han derivado en muertes por enfermedades inmunológicas y en la pérdida de las estructuras sociales y culturales del grupo, configurando un potencial escenario de genocidio, dado que el Estado se encuentra informado de su presencia. Pese a las denuncias formuladas por miembros de comunidades ayoreo y organizaciones representativas de este pueblo, la respuesta estatal sigue denotando la falta de voluntad política para aplicar medidas de protección, presumiendo una intencionalidad de sometimiento o aniquilamiento por parte del Estado hacia aquellos grupos.

El caso de Faro Moro muestra la prioridad que pone el Estado paraguayo sobre los intereses económicos basados en un modelo de desarrollo hegemónico antes que los derechos humanos fundamentales, en donde el Poder Judicial es el actor que avala un proceso administrativo que invisibiliza a la población preexistente, negándole el ejercicio libre de sus derechos.

Las recomendaciones del GTI-PIACI y los órganos internacionales de derechos humanos no han sido implementadas, evidenciando un estancamiento en la materia de atención a los derechos de los PIA.

La situación en Faro Moro representa un caso paradigmático de violación sistemática de los estándares internacionales de protección de los PIA, particularmente los principios de no contacto y precaución establecidos en las *Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay* y en las recomendaciones de la CIDH.

La falta de voluntad política y la presión de los intereses económicos en el Chaco son los principales obstáculos para la protección efectiva de los PIA. Se continúa privilegiando un modelo de desarrollo que atenta contra los derechos humanos fundamentales.

## RECOMENDACIONES

- Reconocer la existencia de PIA en el territorio del Chaco paraguayo de manera explícita y establecer mecanismos y metodologías de reconocimiento de su presencia, y vigilancia del respeto a los derechos humanos fundamentales y protección.
- Establecer un mecanismo efectivo de alerta temprana y respuesta rápida (protocolos de prevención al contacto y protocolos de intervención en caso de contacto), en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil especializadas y las comunidades ayoreo contactadas, ante evidencias de presencia de PIA.
- Investigar y sancionar a los agentes estatales y no estatales responsables de omisiones o acciones que pongan en riesgo la vida e integridad de los pueblos en aislamiento.
- Ratificar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) como herramienta para la protección de defensores ambientales y territorios indígenas.
- Suspender de inmediato las obras de deforestación en la estancia Faro Moro, respetando el principio de vida y de precaución frente a la existencia probada de grupos en aislamiento en dicha zona.
- Suspender de manera inmediata todas las licencias ambientales y los permisos de deforestación en territorios con presencia confirmada o probable de PIA, evaluando escenarios y alternativas de protección reales para los derechos fundamentales de los PIA.

### MIGUEL ÁNGEL ALARCÓN BOBADILLA

Miembro del equipo técnico de Iniciativa Amotocodie en el campo del trabajo social, la antropología y la gestión cultural. Actualmente es coordinador de Iniciativa Amotocodie.

Contacto: coordgeneral@iniciativa-amotocodie.org

### LUIS MARÍA DE LA CRUZ

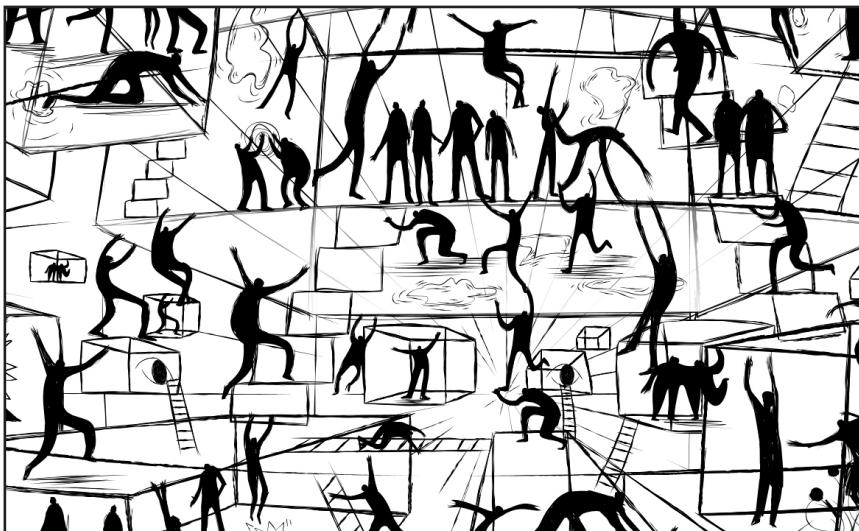
Cofundador de la institución. Miembro del equipo técnico de Iniciativa Amotocodie en el campo de la antropología, gestión de riesgo y la sistematización de la información geográfica producida en terreno.

Contacto: monitoreo@iniciativa-amotocodie.org



POBLACIÓN SOLICITANTE  
DE ASILO Y REFUGIADA

# Sistema de asilo frágil vulnera derechos



Los obstáculos en el registro, la documentación y la integración local, junto con decisiones restrictivas de la CONARE, exponen a las personas solicitantes a situaciones de mayor vulnerabilidad. Estas brechas institucionales muestran la urgencia de fortalecer capacidades, garantizar procedimientos justos y asegurar una política pública coherente con los estándares internacionales de protección.

**Palabras claves:** *asilo, Paraguay, protección, refugiados, integración.*

**Andrés Bartrina, Paulo González  
y Laura Valinotti**

SEMIllAS PARA LA DEMOCRACIA

El artículo analiza la situación del derecho al asilo en Paraguay y los desafíos estructurales que enfrenta el sistema para garantizar una protección efectiva. Se presenta un panorama basado en la atención a personas refugiadas y solicitantes, el trabajo en frontera y la articulación con instituciones del Estado. Si bien existen avances, como el reconocimiento *prima facie* de solicitantes y la coordinación interinstitucional, persisten obstáculos en el registro, los procedimientos y la integración local.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

### LEVE DISMINUCIÓN DE LA POBLACIÓN BAJO PROTECCIÓN INTERNACIONAL

A junio de 2025, las estadísticas elaboradas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con datos proveídos por la Comisión Nacional para Apátridas y Refugiados (CONARE), indican que en Paraguay hay 6.434 personas refugiadas reconocidas por el Estado, 1.424 personas solicitantes de asilo y 8 personas apátridas<sup>1</sup>.

Estos datos reflejan una leve disminución en la población bajo protección internacional, con una tasa de variación del -0,3% en comparación con el periodo anterior. Aunque la mayoría corresponde a personas ya reconocidas como refugiadas, la presencia significativa de solicitantes de asilo muestra que Paraguay continúa siendo un país de destino o tránsito para quienes huyen de conflictos o persecuciones<sup>2</sup>.

### AGUDAS DIFICULTADES DEL SISTEMA DE ASILO

**CONDICIONES ESTRUCTURALES DEFICIENTES.** Las instituciones responsables de implementar el sistema de asilo en Paraguay, en especial, la CONARE, carecen de recursos humanos, técnicos y financieros<sup>3</sup>, lo que lleva a una limitada capacidad operativa. Esto afecta no solo la agilidad de los procedimientos, sino también el acompañamiento integral y la garantía de derechos para las personas solicitantes de asilo. Esta carencia estructural refuerza la brecha entre la normativa y su aplicación, representando un obstáculo

<sup>1</sup> «Hoja informativa estadística Paraguay, junio 2025», ACNUR, acceso el 31 de agosto de 2025, <https://bit.ly/43kROkw>

<sup>2</sup> Mientras la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece estos principios a nivel global, en América Latina la Declaración de Cartagena amplía la definición de refugiado, incluyendo a quienes huyen de la violencia generalizada o de graves violaciones de derechos humanos, como ocurre en el caso de las personas provenientes de Venezuela.

<sup>3</sup> En cuanto al presupuesto, por su constitución con rango de Comisión dependiente de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), los recursos que se le asignan anualmente a la CONARE no están especificados directamente en el Presupuesto General de la Nación, sino que son asignados de manera discrecional por el MRE.

para garantizar un proceso justo y oportuno a las personas solicitantes de protección internacional. Como afirma María Dolores Linares<sup>4</sup>, «una política pública requiere de un conjunto de instrumentos como condiciones básicas para que el Estado pueda cumplir sus objetivos. Sin estos instrumentos, las intenciones de los actores —principalmente los estatales— quedarían en meras acciones declarativas». La realidad muestra que la voluntad del Estado paraguayo de garantizar la protección e integración de los solicitantes de asilo en el país configura una acción meramente declarativa, ya que, sin condiciones estructurales adecuadas, como mayor presupuesto y mayor cantidad de funcionarios de elegibilidad, la CONARE no tiene capacidad real para afrontar los desafíos, hecho que ralentiza el cumplimiento de su labor. La situación se agudiza cuando tampoco el Ministerio de la Defensa Pública (MDP) cuenta actualmente con un defensor público especializado en esta materia, disponiendo únicamente de un punto focal sin capacidad efectiva de intervención, lo que representa una limitación significativa, especialmente en casos de alta vulnerabilidad, como el de personas menores de edad no acompañadas.

**DISMINUCIÓN DE REUNIONES DE LA CONARE.** El artículo 17 de la Ley N.º 1938/02<sup>5</sup> establece que la Comisión debe reunirse en sesiones ordinarias al menos dos veces al mes, y de forma extraordinaria cuando lo solicite alguno de sus miembros, lo que implica un compromiso legal con la celeridad en el tratamiento de solicitudes. Sin embargo, en la práctica, las reuniones se realizan una vez cada dos meses, generando demoras importantes en la resolución de solicitudes de asilo. Una vez más, esta brecha entre la normativa y su aplicación representa un obstáculo para garantizar un proceso justo y oportuno a las personas solicitantes de protección internacional.

**INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN.** En las zonas fronterizas se han reportado incumplimientos del principio de no devolución por motivos como la falta de vacunación contra la fiebre amarilla o la ausencia de un *ticket* de salida de países vecinos. Estas prácticas amplían riesgos como la trata de personas o a malos tratos, en contravención con los principios esenciales del Estatuto de los Refugiados.

**ENDURECIMIENTO DE REQUISITOS.** Como se verá a continuación, la CONARE ha endurecido los requisitos para acceder al asilo, que ha puesto en evidencia un incremento en los rechazos de solicitudes de asilo durante las últimas sesiones de evaluación.

<sup>4</sup> María Dolores Linares, «Migración venezolana reciente en Argentina: una política migratoria selectiva en el contexto del giro migratorio restrictivo», *Migraciones Internacionales*, vol.12 (2021), <https://bit.ly/4oOYoZn>

<sup>5</sup> Ley N.º 1938/02, 9 de julio, «General sobre refugiados», *Biblioteca y Archivo del Congreso de la Nación*, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/4nGYW1N>

## NUEVOS REQUERIMIENTOS EN PROCESO DE SOLICITUD DE ASILO VULNERAN DERECHOS

Desde 2025, se ha registrado<sup>6</sup> un aumento sostenido de reclamos de personas solicitantes de asilo ante la implementación de nuevos procedimientos por parte de la CONARE, los cuales, aunque no formalizados oficialmente, se aplican de manera sistemática y han adquirido carácter operativo.

Entre las principales modificaciones se encuentra la exigencia de gestionar documentación en el país de origen, incluyendo certificados de antecedentes penales, requisito que contraviene la Ley de Refugiados<sup>7</sup>. Además, dicha ley, en su artículo 21, establece que la solicitud de refugio puede realizarse de forma verbal o escrita, y que las autoridades deben registrar por escrito las declaraciones de la persona solicitante. Sin embargo, la CONARE ya no admite solicitudes verbales y exige la presentación de un formulario digital enviado por correo electrónico, lo que genera barreras de acceso para quienes carecen de conectividad o habilidades tecnológicas.

El formulario requiere una amplia cantidad de datos personales, familiares, educativos y laborales, además de información sobre la trayectoria migratoria, antecedentes de solicitudes en otros países y detalles del viaje hacia Paraguay<sup>8</sup>. Este nivel de exigencia administrativa se reproduce también en la entrevista presencial, donde se solicita una extensa documentación de respaldo —incluido el certificado de antecedentes penales—, documento que, en muchos casos, es imposible de obtener sin poner en riesgo la seguridad de la persona solicitante.

Si bien estos nuevos requerimientos se justifican como mecanismos de verificación de identidad, en la práctica configuran obstáculos administrativos que vulneran el derecho a solicitar asilo y desconocen los estándares internacionales de protección internacional. Su aplicación discrecional refuerza prácticas restrictivas y excluyentes, especialmente hacia personas en situación de mayor vulnerabilidad, como niños, niñas, adolescentes y solicitantes sin documentación vigente.

En síntesis, el nuevo procedimiento de la CONARE<sup>9</sup> modifica de hecho el acceso al sistema de asilo en Paraguay, imponiendo condiciones no previstas en la legislación nacional y generando un escenario de inseguridad jurídica y limitación del derecho a la protección internacional.

<sup>6</sup> Registros internos del proyecto «Tejiendo inclusión y protección 2025» de Semillas para la Democracia.

<sup>7</sup> Ley N.º 1938/02, 9 de julio, «General sobre refugiados».

<sup>8</sup> Información registrada internamente por la asesoría legal del proyecto «Tejiendo inclusión y protección 2025» de Semillas para la Democracia.

<sup>9</sup> Constatado luego de la atención y asesoría de casos por parte de la asesoría legal de Semillas para la Democracia.

## **MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO CON EE.UU.: UN DESAFÍO Y UNA OPORTUNIDAD**

La reciente firma<sup>10</sup> del Memorándum de Entendimiento<sup>11</sup> (Memorandum of Understanding - MoU) con el Gobierno de los Estados Unidos plantea el traslado digno, seguro y oportuno a Paraguay de personas que se encuentren en territorio estadounidense solicitando asilo y puedan requerir protección internacional en Paraguay como un tercer país seguro. Estados Unidos propondría los casos y la CONARE evaluará su aceptación conforme a las normas internacionales y la legislación nacional.

El acuerdo garantiza que Paraguay no devolverá a quienes estén en proceso de solicitud, excluye a menores no acompañados y establece procedimientos conjuntos, mecanismos de coordinación y cláusulas para su modificación o suspensión, sujetas a la capacidad técnica y disponibilidad de recursos.

Este tipo de acuerdos de cooperación internacional representan una oportunidad para fortalecer las capacidades nacionales. En este sentido, es crucial velar por una adecuada implementación que pueda contribuir al desarrollo de un sistema de protección más sólido y eficaz.

## **INTEGRACIÓN DE PERSONAS REFUGIADAS EN EL PARAGUAY: ENTRE EL MARCO LEGAL Y LA REALIDAD**

La protección de las personas refugiadas no se limita a su seguridad inmediata, sino que también implica el derecho a integrarse y reconstruir su vida con acceso a educación, empleo y servicios básicos.

El Estado paraguayo, con la Ley N.º 1938/02 sobre refugiados y como signatario del Pacto Mundial sobre Refugiados<sup>12</sup>, tiene la competencia y responsabilidad de asegurar una serie de condiciones relativas a la integración y protección a todas las personas que ingresan a su territorio en condición de migrantes, lo cual aplica con especial énfasis para los solicitantes de asilo y refugiados.

La constancia de solicitud de refugio es un documento reconocido por distintas instituciones del Estado paraguayo. Permite a las personas solicitantes, mientras esperan la decisión de la CONARE, acceder a servicios básicos,

<sup>10</sup> «Gobierno del Paraguay firma memorándum de entendimiento con los departamentos de Estado y Seguridad Nacional de EE. UU.», *Presidencia de la República del Paraguay*, 14 de agosto de 2025, acceso el 14 de octubre de 2025, <https://bitly/47vnNkr>

<sup>11</sup> El documento no ha sido publicado oficialmente aún.

<sup>12</sup> Asamblea General, resolución del 17 de diciembre de 2018, A/RES/73/151, 10 de enero de 2019. El texto del Pacto Mundial sobre los Refugiados forma parte del informe anual del ACNUR a la Asamblea General, véase Documentos Oficiales, septuagésimo tercer periodo de sesiones, Suplemento núm. 12, A/73/12 (Parte II).

como la obtención de una licencia de conducir, el registro en el Instituto de Previsión Social (IPS) y la apertura de una cuenta básica en el Banco Nacional de Fomento (BNF).

En 2024, se registraron casos exitosos de reconocimiento de títulos extranjeros con la presentación de la constancia de solicitud de asilo, en el marco de la Ley N.º 4995/13<sup>13</sup> y la Resolución CONES N.º 227/24<sup>14</sup>, que reglamenta el procedimiento de reconocimiento de títulos y el uso del Sistema de Postulación a Instrumentos (SPI). Sin embargo, persisten barreras en el registro de títulos ante el Ministerio de Educación, debido a la falta de cédula de identidad paraguaya.

En materia de inclusión financiera, tras dos años de trabajo de incidencia de la CONARE, con apoyo de Semillas para la Democracia, el BNF aprobó una resolución<sup>15</sup> que permite a las personas solicitantes de asilo abrir cuentas básicas de ahorro en guaraníes presentando su constancia de refugio y un documento del país de origen. Esta medida constituye un avance importante en el acceso al sistema financiero, aunque aún existen dificultades prácticas, como la falta de información entre funcionarios y beneficiarios o la aplicación de requisitos no estandarizados en algunas sucursales.

El acceso al empleo formal continúa siendo uno de los principales desafíos para la integración local. La constancia de solicitud no es reconocida como documento transitorio en las plataformas digitales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)<sup>16</sup>, lo que impide crear perfiles laborales y postular a vacancias en línea. En 2024, funcionarios del Ministerio reconocieron esta limitación e implementaron mecanismos manuales alternativos, lo que evidencia la exclusión estructural de las personas solicitantes de asilo de las políticas públicas de empleo.

En Paraguay, los servicios de protección social presentan una cobertura reducida, lo que dificulta que las personas refugiadas y desplazadas por la fuerza puedan satisfacer sus necesidades básicas. Las principales carencias identificadas son el acceso a vivienda, alimentación y salud. El país enfrenta un déficit habitacional que afecta especialmente a los sectores más vulnerables, y para la población refugiada este acceso se ve restringido por la falta de documentación, ingresos formales y desconocimiento de sus derechos. Programas estatales como Mi Vivienda exigen ingresos formales, lo que excluye a gran parte de esta población, mientras que iniciativas comunitarias

<sup>13</sup> Ley N.º 4995/13, «De Educación Superior».

<sup>14</sup> Resolución CONES N.º 227/24, del 1 de junio, «Por la cual se reglamenta el procedimiento para el reconocimiento de los títulos expedidos por instituciones de educación superior en el extranjero, y se dispone la implementación y el uso del Sistema de Postulación a Instrumentos (SPI)».

<sup>15</sup> Resolución N.º 17 del Acta N.º 95 del 26 de diciembre de 2024, denominada «Habilitación de cuentas básicas de ahorro para personas apátridas, solicitantes de refugio y refugiadas reconocidas por la CONARE» del BNF.

<sup>16</sup> La web <https://emplea.mtess.gov.py/> no habilita el registro de personas sin cédula de identidad local.

impulsadas por organizaciones como Hábitat para la Humanidad y TECHO Paraguay mantienen un alcance limitado<sup>17</sup>.

Asimismo, las personas desplazadas por la fuerza enfrentan dificultades para registrarse en el RUC e IPS, requisitos esenciales para el empleo formal, debido al desconocimiento o negativa de algunos empleadores a reconocer los derechos que otorgan los certificados expedidos por la CONARE.

Frente a estas limitaciones, las actividades generadoras de ingresos suelen concentrarse en el autoempleo y pequeños emprendimientos. El MTESS, el Centro de Entrenamiento del Emprendedor (CEE) y el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) ofrecen programas de capacitación técnica y formación laboral abiertos también a personas refugiadas y desplazadas por la fuerza.

### **RECURSO DE CONSIDERACIÓN POR RECHAZO DE SOLICITUD DE ASILO DE UN ADOLESCENTE NO ACOMPAÑADO<sup>18</sup>**

En 2025, el endurecimiento de los trámites derivó en la presentación del primer recurso de reconsideración ante la CONARE<sup>19</sup> por el rechazo de una solicitud de asilo realizada por un adolescente no acompañado. Este caso expuso graves deficiencias en la actuación institucional y vulneraciones a las garantías básicas del debido proceso.

Por un lado, el ingreso del adolescente al territorio nacional no activó ningún mecanismo de protección por parte de la Dirección de Migraciones ni se notificó a autoridades competentes para asegurar su resguardo, como exige la normativa vigente. Además, la única entrevista realizada se llevó a cabo sin la identificación del funcionario interviniendo y sin la presencia de representantes legales, defensores de la niñez o personas adultas responsables, comprometiendo la legalidad y la transparencia del procedimiento.

Pese a su situación de especial vulnerabilidad, la CONARE resolvió el rechazo sin realizar un análisis individualizado ni considerar las circunstancias personales, familiares y contextuales del adolescente. Asimismo, no se le brindó acompañamiento institucional en relación con su salud, educación o condiciones de vida, y se le denegó el acceso a su expediente, impidiéndole ejercer una defensa efectiva.

<sup>17</sup> Ver artículo sobre derecho a la vivienda y derecho a la ciudad de este informe.

<sup>18</sup> Caso observado por Semillas para la Democracia en las sesiones de la mesa de la CONARE, espacio donde se evalúan las solicitudes de asilo.

<sup>19</sup> Proceso registrado por Semillas para la Democracia, en el marco del asesoramiento brindado al adolescente solicitante, en el mes de septiembre de 2025.

Por lo tanto, el recurso presentado solicita la revisión integral de la decisión, con el objetivo de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la defensa y asegurar un procedimiento administrativo conforme a la normativa nacional y a los estándares internacionales en materia de protección internacional de las personas solicitantes de asilo. Cabe resaltar que el artículo 32 de la Ley de Refugiados<sup>20</sup> menciona que

se aplicará el principio del trato más favorable a las mujeres y niños no acompañados que solicitan refugio en la República del Paraguay. A tal efecto, la Comisión gestionará la participación de los organismos con competencia en la materia, a fin de que se les brinde protección, oportunidad de empleo, capacitación, salud y educación.

Este caso contraviene las obligaciones del Estado paraguayo en materia de protección internacional y derechos de la niñez, evidenciando la ausencia de un enfoque de protección integral en los procedimientos aplicados a solicitantes de asilo menores de edad.

Al cierre de este informe, el caso está pendiente de ser reconsiderado en la siguiente sesión ordinaria de la CONARE.

## CONCLUSIONES

A pesar de los avances puntuales en materia normativa y de acceso parcial a ciertos derechos, el sistema de asilo en Paraguay continúa presentando deficiencias estructurales que impiden garantizar una protección efectiva y sostenida. La persistencia de procedimientos lentos, exigencias contrarias a la ley, y la ausencia de acompañamiento adecuado en casos sensibles —como los de niños, niñas y adolescentes— demuestran que, en la práctica, el derecho al asilo sigue siendo tratado en ciertos casos como una concesión discrecional y no como una obligación legal del Estado. La falta de recursos asignados directamente a la CONARE y la escasa capacidad institucional agravan esta situación, dejando a muchas personas en un limbo jurídico y social.

La limitada cobertura del sistema de protección social en Paraguay representa un desafío estructural para la inclusión efectiva de personas refugiadas y desplazadas por la fuerza. Las barreras en el acceso a vivienda, salud y empleo formal perpetúan situaciones de vulnerabilidad y exclusión. Para avanzar hacia una respuesta más inclusiva, es fundamental fortalecer la articulación interinstitucional entre organismos públicos, sociedad civil y agencias internacionales.

<sup>20</sup> Ley N.º 1938/02, 9 de julio, «General sobre refugiados».

Es urgente que el Estado paraguayo avance hacia una política pública articulada, con metas claras y mecanismos de seguimiento, que permita garantizar el acceso a derechos desde el primer momento de la solicitud. Para ello, se requieren no solo mayor financiamiento y un aumento de personal capacitado, sino también una revisión profunda de los procedimientos actuales, eliminando requisitos que vulneran principios internacionales, como la exigencia de documentos del país de origen. Asimismo, resulta imprescindible el reconocimiento pleno de la constancia de solicitud de refugio como documento válido para acceder a servicios básicos, empleo formal e inclusión financiera, eliminando las barreras institucionales y tecnológicas que hoy perpetúan la exclusión.

Finalmente, toda medida que implique acuerdos de cooperación internacional, como el reciente Memorando de Entendimiento con Estados Unidos, debe evaluarse a la luz de las condiciones internas del país. La firma de compromisos sin garantizar previamente un sistema sólido de protección puede traducirse en una sobrecarga institucional y, peor aún, en la vulneración de derechos fundamentales.

La protección internacional no puede seguir siendo marginal ni reactiva: debe convertirse en una política de Estado con enfoque de derechos humanos, coherente con los compromisos asumidos y capaz de responder de manera digna, eficiente y justa a quienes buscan refugio en Paraguay.

## RECOMENDACIONES

- Fortalecer la CONARE, asignándole presupuesto propio y autonomía, evaluando su reestructuración institucional.
- Garantizar el trato más favorable a niñas, niños y adolescentes, así como el cumplimiento del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de solicitud de asilo.
- Crear un protocolo interinstitucional para niñas, niños y adolescentes y reconocer la constancia de refugio como documento válido en todos los sistemas estatales.
- Restablecer las solicitudes verbales de refugio, mejorar y ampliar el registro y monitoreo en fronteras.
- Eliminar requisitos documentarios del país de origen que vulneren el principio de no devolución.

- Actualizar los sistemas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para el registro de solicitantes de asilo y capacitar permanentemente a funcionarios públicos sobre la validez legal de la constancia de solicitud.
- Impulsar un Plan Nacional de Integración liderado por la CONARE y ampliar programas sociales para incluir a esta población.
- Promover campañas a empleadores y establecer mecanismos de monitoreo y evaluación para fortalecer políticas inclusivas y sostenibles.

**ANDRÉS BARTRINA**

Sociólogo. Investigador en formación en el ámbito de ciencias sociales. Asistente de registro de casos del proyecto «Tejiendo inclusión y protección en 2025» en Semillas para la Democracia, agencia socia del ACNUR en el Paraguay.

Contacto: andresbartrina@semillas.org.py

**PAULO GONZÁLEZ**

Sociólogo. Investigador en formación en el ámbito de ciencias sociales. Enlace interinstitucional del proyecto «Tejiendo inclusión y protección en 2025» en Semillas para la Democracia, agencia socia del ACNUR en el Paraguay.

Contacto: pgonzalez@semillas.org.py

**LAURA VALINOTTI**

Abogada. Asesora legal del proyecto «Tejiendo inclusión y protección en 2025» en Semillas para la Democracia, agencia socia del ACNUR en el Paraguay.

Contacto: laura@semillas.org.py

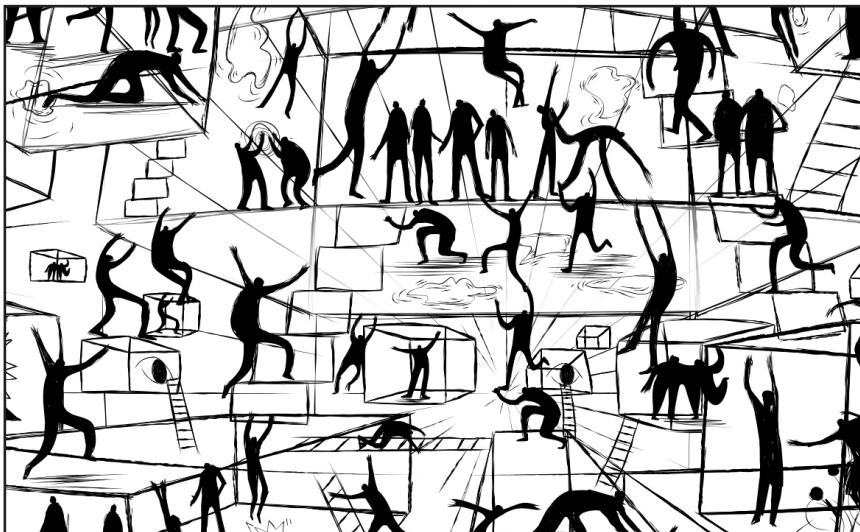
# TEMA DEL AÑO





TEMA DEL AÑO

# Consolidación autoritaria y profundización de la discriminación estructural en el Paraguay



El avance autoritario en el Paraguay refuerza jerarquías raciales y de clase, profundizando la exclusión de pueblos indígenas, campesinos, mujeres y diversidades sexuales mediante políticas estatales que niegan derechos colectivos y legitiman la desigualdad estructural.

**Palabras claves:** *discriminación estructural, racismo institucional, políticas públicas, pueblos indígenas, exclusión social.*

**Lidia Ruiz Cuevas**

TIERRAVIVA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL CHACO

*Me cansé de callar  
 de bajar la cabeza  
 vivir bajo la sombra de aquel que ostenta riquezas  
 cansado de sentir vergüenza  
 por tener piel morena  
 por tener el color de la tierra  
 aunque no tenga tierras, más que las que tengo en las uñas. Quizá  
 por eso será  
 que de mis manos siempre suelen brotar  
 salvajes flores liricales que suelen causar incomodidad...*

Partes de la canción «Originario», de Juan Sant,  
del pueblo totonaco de México<sup>1</sup>.

La consolidación del proyecto autoritario encabezado por el cartismo no puede entenderse únicamente como un deterioro institucional o un retroceso democrático: se trata de la profundización de un régimen que ha organizado la vida social sobre jerarquías raciales, de clase, género y territorio. Lejos de ser un fenómeno nuevo, este modelo político se sostiene sobre un entramado estructural de desigualdades que anteceden al autoritarismo actual y que han marcado la formación misma del Estado paraguayo.

En este sentido, la discriminación no puede ser concebida como un conjunto de actos individuales ni como un comportamiento aislado: es una tecnología de poder, un modo de organizar la sociedad y distribuir los derechos, cuya persistencia demuestra su carácter estructural. Como advierte Iris Marion Young, las injusticias más profundas no surgen de decisiones explícitas, sino de procesos cotidianos, sedimentados y normalizados, que sistemáticamente favorecen a ciertos grupos y perjudican a otros<sup>2</sup>.

La situación actual evidencia la continuidad histórica de una lógica estatal que ha despojado tierras, negado derechos colectivos, criminalizado identidades y desestimado la pluralidad como fundamento democrático. Comprender esto es indispensable para analizar la gravedad del momento: la discriminación no es un efecto del autoritarismo, es uno de sus cimientos.

<sup>1</sup> Video disponible en <https://bit.ly/489615x>

<sup>2</sup> Iris Marion Young, *La justicia y la política de la diferencia* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

## POLÍTICAS ESTATALES Y PRÁCTICAS DE DISCRIMINACIÓN Y RACISMO

La discriminación estructural no solo habita en las prácticas sociales, sino que se materializa plenamente en las decisiones del Estado, que organiza la desigualdad a través de políticas públicas, omisiones deliberadas y mecanismos administrativos que reproducen jerarquías históricas. En Paraguay, las medidas adoptadas en los últimos años no son simples fallas técnicas ni desviaciones coyunturales: forman parte de una arquitectura autoritaria que se sostiene en la marginación de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, campesinado pobre, mujeres, juventudes y diversidades sexuales.

La marginación y la exclusión que afectan a estos grupos no constituyen únicamente un efecto del modelo político-económico vigente, sino una condición sostenida por el propio Estado, orientado a preservar los privilegios de una minoría económica poderosa a costa de la vulneración de derechos de las mayorías. Para ello, se recurre a mecanismos formales e informales de coerción y subordinación. Esta tendencia se ha expresado con claridad en los últimos años a través del uso de discursos antiderechos y de odio como herramientas de disputa y consolidación del poder político.

Desde el 2024, el contexto nacional se encuentra marcado por la concentración de poder en y desde el cartismo, oficialismo y sus aliados económicos, garantizando la continuidad del proyecto iniciado con el gobierno de Horacio Cartes (2013-2018) y que intenta afianzarse a partir de la asunción de Santiago Peña en el Ejecutivo, alineado con los intereses del grupo que respaldó su designación.

Esta consolidación de poder se manifiesta en el control y la cooptación de los tres poderes del Estado —Legislativo, Judicial y Ejecutivo—, acompañada de una progresiva erosión de los contrapesos democráticos. Los intereses de Horacio Cartes, de su movimiento Honor Colorado y de su entorno empresarial y político ejercen una influencia decisiva sobre las decisiones gubernamentales, restringiendo la participación democrática y debilitando las garantías propias del Estado de derecho.

En este contexto de avance autoritario, la discriminación y el racismo adquieren una dimensión cada vez mayor, impulsados desde el propio aparato estatal y por funcionarios públicos cuyas acciones y discursos contribuyen a legitimar la exclusión estructural. Todo ello se ampara en una narrativa oficial de «progreso y crecimiento» que oculta las profundas desigualdades que enfrentan los pueblos indígenas, el campesinado, las mujeres, las niñezes, las juventudes y las comunidades afrodescendientes y LGBTIQ+.

El desmantelamiento del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) constituye un ejemplo paradigmático. Más que una reestructuración institucional, esta medida opera como un acto de colonialidad administrativa<sup>3</sup>, pues elimina el principal canal estatal de reconocimiento y protección de los derechos colectivos indígenas. Con ello, se refuerza la histórica negación del carácter pluricultural del país y se profundiza la vulnerabilidad territorial y política de estos pueblos. Este hecho representa un acto político que restringe el acceso de los pueblos indígenas a servicios básicos y profundiza su exclusión institucional. Constituye una regresión directa de las garantías constitucionales y evidencia la consolidación del racismo estructural desde el propio Estado paraguayo.

La relación del Estado con los pueblos indígenas ha estado marcada históricamente por la exclusión y la negación. Desde la conformación de la República, el modelo de progreso se construyó sobre la invisibilización de la diversidad étnica y cultural, privilegiando una identidad nacional homogénea y mestiza. Así, lo indígena fue relegado como símbolo de atraso o inferioridad. Como visibilizó Serafini en un artículo de opinión en el 2024<sup>4</sup>,

[...] en un país de ingreso medio alto como Paraguay, ubicado en los primeros lugares de exportación de varios productos, con energía renovable, acceso a agua e histórica disponibilidad de tierras es totalmente injustificable las condiciones en las que sobreviven. Los indicadores ubican a la población indígena en términos de su calidad de vida en unos 30 años de atraso o más con respecto al resto de la población.

A pesar de las obligaciones constitucionales<sup>5</sup> y la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos contra la discriminación estructural<sup>6</sup>, en lugar de fortalecer la institucionalidad encargada de garantizar estos derechos, el Estado optó por desmantelarla, profundizando la vulnerabilidad

3 Rita Laura Segato, «Colonialidad y violencia administrativa», en Rita Laura Segato, *La crítica de la colonialidad en ocho ensayos y una antropología por demanda* (Buenos Aires: Prometeo, 2013).

4 Verónica Serafini Geoghegan, «Son solo 140.000 personas», *Última Hora*, 10 de noviembre de 2024, acceso el 21 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/3LL82xt>

5 La Constitución de la República de 1992 reconoce en sus artículos 62 y 63 el derecho de los pueblos indígenas a preservar su identidad y sus sistemas de organización política, social y cultural.

6 La CIDH, en casos como comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay (2005), ha señalado que la situación de vulnerabilidad de estos pueblos exige la adopción de medidas especiales de protección. Además, el principio de no regresividad, reconocido en el derecho internacional, prohíbe a los Estados reducir los niveles de protección alcanzados. En el caso Acevedo Buendía vs. Perú (2009), la Corte IDH afirmó que «una vez alcanzado un determinado estándar de protección, el Estado no puede reducirlo arbitrariamente». Además, como ha recordado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), la igualdad formal no basta: los Estados deben garantizar la igualdad real mediante políticas diferenciadas hacia los grupos históricamente discriminados.

de las comunidades indígenas. Además, el Paraguay continúa con deudas importantes en materia de eliminación de la discriminación racial<sup>7</sup>.

La criminalización del campesinado es otro eje estructural: desalojos violentos, imputaciones masivas, intervenciones policiales desproporcionadas y la militarización de zonas rurales revelan un modo de gobernar que concibe al reclamo por la tierra como una amenaza al orden, no como un derecho.

A este panorama se suman retrocesos en materia de derechos humanos, expresados en discursos oficiales que promueven la intolerancia hacia las diversidades, debilitamiento de controles institucionales y retrocesos en políticas de educación integral. Estas decisiones consolidan un clima de desprotección para grupos que ya enfrentan desigualdades históricas.

Finalmente, el sistema de justicia actúa como bisagra de este entramado. Su accionar selectivo evidencia cómo la desigualdad se vuelve institucional: personas racializadas, empobrecidas o pertenecientes a comunidades rurales reciben un trato más severo, menor acceso a garantías y mayor exposición a la violencia punitiva. Tal como describe Crenshaw<sup>8</sup>, la intersección entre raza, género y pobreza determina no solo la experiencia de discriminación, sino también la forma en que el Estado administra castigos y protecciones.

## RACISMO DISCURSIVO Y LEGITIMACIÓN

El lenguaje se convierte en un dispositivo estratégico para sostener el orden autoritario: produce sentidos comunes que debilitan las demandas de los grupos históricamente vulnerabilizados y transforman la discriminación estructural en algo socialmente aceptable.

Las denuncias de las organizaciones indígenas muestran cómo este racismo discursivo opera como mecanismo simbólico de exclusión. Desde los mensajes implícitos en las decisiones gubernamentales hasta declaraciones públicas de autoridades, transmiten percepciones que restan legitimidad a los reclamos territoriales y culturales. La insistencia en frases como «todos somos iguales» o «los indígenas no deben tener privilegios» configura una narrativa que oculta la desigualdad estructural y presenta los derechos colectivos como beneficios indebidos. Esta retórica permite representar a los

7 El Paraguay ratificó la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Ley N.º 2128/03); sin embargo, no ha adoptado medidas legislativas amplias para garantizar su cumplimiento. La Ley N.º 6940/22—dirigida exclusivamente a la población afrodescendiente—fue un avance parcial, pero dejó fuera a los pueblos indígenas, quienes desde 2003 impulsan sin éxito un proyecto de ley contra toda forma de discriminación, entregado al Parlamento en 2008. Tampoco ha sido ratificada la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013), que exige medidas positivas para garantizar igualdad de oportunidades.

8 Kimberlé Crenshaw, «Trazando los márgenes: interseccionalidad, políticas de identidad y violencia contra las mujeres de color», *Stanford Law Review* 43 (6): 1241-1299.

pueblos indígenas como obstáculos para el desarrollo económico y justificar, así, el despojo histórico de sus tierras y la negación persistente de una vida digna.

La constancia del racismo institucional se refleja también en la resistencia de autoridades locales a la presencia indígena. En municipios como Ñemby (2024) e Yhú (2025), los concejos municipales rechazaron la instalación de oficinas del INDI, con discursos abiertamente discriminatorios que vincularon la presencia indígena con «insalubridad», «delincuencia» o «drogadicción». En el ámbito social, el cierre del INDI fue acompañado por expresiones mediáticas y ciudadanas que justificaron la medida bajo argumentos de eficiencia o igualdad formal, invisibilizando las desigualdades estructurales. Estos hechos evidencian la naturalización de la exclusión y la criminalización de los pueblos indígenas.

El mismo patrón se reproduce en el imaginario social a través de la publicidad, los medios de comunicación, los dichos populares y el lenguaje cotidiano. La idea de un «Paraguay donde todos importan» funciona como mito nacional que encubre la brecha entre igualdad formal y desigualdad real. Esta brecha se manifiesta en la persistente marginación de los pueblos indígenas y en la ausencia de políticas públicas que reconozcan la diversidad cultural del país.

La discriminación discursiva se manifiesta también en la estigmatización, la culpabilización y la invisibilización sistemática ejercida desde el aparato estatal y desde el mundo mediático. Políticos y servidores públicos, así como ciertos periodistas y comunicadores, consolidan estos discursos al presentar al agronegocio y a los proyectos extractivos como signos de progreso, mientras descalifican o ridiculizan las cosmovisiones, las prácticas comunitarias y los reclamos de las poblaciones racializadas. De este modo, se afirma un modelo de ciudadanía única que niega la pluralidad constitutiva del país.

Para el cartismo, estas narrativas cumplen un rol crucial: contribuyen a consolidar su hegemonía al ofrecer una legitimación simbólica del autoritarismo disfrazado. Fragmentan la solidaridad social, neutralizan la crítica y profundizan una cultura política que pretende desacreditar sus orígenes y abrazar el modelo de homogeneidad devenido del colonialismo e influenciado por el norte global. La sociedad paraguaya, reproductora de estas lógicas de exclusión, cada vez pierde más su capacidad de percibir la discriminación en sus dichos y actos, disfrazándola por la «búsqueda del progreso», que a su vez configura, en sí, una narrativa reservada para unos pocos.

Ante este escenario, uno de los desafíos más importantes para las organizaciones de derechos humanos y los movimientos sociales ha sido precisamente la disputa del sentido: desmontar las narrativas que justifican la desigualdad, visibilizar las experiencias de discriminación y abrir caminos para una ética pública basada en la pluralidad y la justicia social. Se trata de una lucha simbólica central en el contexto actual, donde el reconocimiento de la otredad y la defensa de la igualdad adquieran un carácter urgente y profundamente político.

## **IMPACTO EN LA DEMOCRACIA Y LA SOCIEDAD CIVIL: EROSIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y SILENCIAMIENTO DE LA PLURALIDAD**

La concentración del poder impulsada por el cartismo ha producido una contracción deliberada del espacio democrático, donde los mecanismos de participación ciudadana, la discusión pública y el control social se ven debilitados por prácticas que buscan acallar la crítica y neutralizar a los actores que denuncian desigualdades. Los ataques a defensoras y defensores de derechos humanos, así como la vigilancia y estigmatización de organizaciones de la sociedad civil, forman parte de una estrategia de disciplinamiento político que intenta desactivar la organización colectiva.

Un nuevo signo del impacto en la democracia es la Ley de Protección de Datos Personales, recientemente aprobada, ajustada a los intereses de algunos políticos para el ocultamiento, que pondría en riesgo la Ley N.º 5282/14 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, uno de los mayores logros de la sociedad civil.

En paralelo, la «Ley Garrote», recientemente reglamentada, consolida un modelo de control político y restricción del espacio cívico, al imponer mecanismos de fiscalización y sanciones desproporcionadas a las organizaciones de la sociedad civil que defienden derechos humanos.

Estas medidas, lejos de promover la transparencia, buscan limitar la participación ciudadana y debilitar a las organizaciones que acompañan a los sectores históricamente vulnerabilizados, ampliando la exclusión y discriminación que impactan de manera diferenciada a los pueblos indígenas, las mujeres, las infancias y el campesinado.

En este contexto, la exclusión sistemática de pueblos indígenas, mujeres y campesinado de los procesos de toma de decisiones no es una anomalía, sino una expresión más del orden autoritario. La estructura estatal continúa subordinando estas voces a los intereses de grupos económicos

minoritarios, especialmente aquellos vinculados al agronegocio y a modelos extractivos. Lejos de reconocer a estas comunidades como sujetos políticos con agencia, pensamiento crítico y autonomía decisoria, el discurso oficial tiende a infantilizarlas, tutelarlas o acusarlas de ser manipuladas por organizaciones externas. Esta retórica no solo deslegitima sus luchas, sino también mantiene a este sector de la ciudadanía al margen de los espacios de poder y toma de decisiones.

Pareciera que se continúa bajo la misma consigna de la dictadura de Alfredo Stroessner, cuando «existía un modo oficialista de ser paraguayo: varón, heterosexual, cis y colorado. Toda persona que no encajaba en esas características era reprimida y excluida. La violencia empezaba por las fuerzas públicas, pero se reproducía por medio de la sociedad misma»<sup>9</sup>.

Esta marginación se expresa con claridad en la aprobación de leyes sin debate plural, la ausencia de consultas previas, libres e informadas, y la formulación de políticas públicas que afectan directamente a poblaciones vulnerabilizadas, sin garantizar mecanismos de participación efectiva. La democracia se vacía así de contenido: mantiene sus formas procedimentales, pero pierde la capacidad de asegurar la igualdad política.

## **RESISTENCIAS Y ALTERNATIVAS: HORIZONTES POLÍTICOS DESDE LOS PUEBLOS**

Frente al panorama descrito, las organizaciones de la sociedad civil se han consolidado como espacios esenciales de resistencia democrática. Desde las organizaciones indígenas y campesinas hasta los movimientos feministas, de mujeres, colectivos urbanos y agrupaciones de juventudes, estos actores sostienen un trabajo imprescindible de denuncia, acompañamiento comunitario, educación popular y defensa del territorio. Su acción colectiva permite visibilizar violencias estructurales que el Estado pretende minimizar o invisibilizar y, al ponerles rostro, voz y cuerpo a las desigualdades ignoradas, desafía la narrativa oficial que intenta reducir el conflicto social a un problema de orden público o de «agitación» externa.

Lejos de constituir un obstáculo para la gobernabilidad, estas organizaciones representan uno de los pocos contrapesos reales al autoritarismo, afirmando la importancia de la diversidad étnica, cultural y social como base de cualquier proyecto democrático. Su persistencia testimonia que, incluso en contextos de regresión institucional, la sociedad civil organizada seguirá construyendo horizontes de justicia, igualdad y comunidad.

<sup>9</sup> Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay y Fábrica Memética, *Ventanas Abiertas. Informe de la Comisión de Verdad y Justicia sobre la dictadura en Paraguay 1954-1989. Versión esencial* (Asunción: Codehupy/Fábrica Memética, 2023), 102, <https://bit.ly/4ict3Nw>

En este escenario, los pueblos indígenas continúan situándose en el centro de la disputa política contemporánea. Su defensa del *tekoha* —el territorio como espacio vital, espiritual y político— representa una alternativa radical a los modelos extractivos dominantes. Al reivindicar el derecho a la tierra, a los recursos naturales y a los modos de vida en equilibrio con otros seres vivientes, desafían directamente la lógica del despojo, los desalojos forzados y la destrucción ambiental que caracterizan al actual modelo económico. Sus luchas ofrecen una comprensión distinta del desarrollo, basada en la interdependencia, el cuidado de la naturaleza y la continuidad de la vida comunitaria.

Organizaciones como la Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna (ANIVID) y la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCh) han denunciado públicamente el aumento de discursos de odio e intolerancia, especialmente desde medios de comunicación y autoridades públicas. En agosto de 2025, la ANIVID denunció la actitud discriminatoria del ministro del Interior<sup>10</sup>, mientras la CLIBCh convocó movilizaciones bajo el lema «El Bajo Chaco se moviliza contra el racismo y la discriminación»<sup>11</sup>. Estas denuncias reflejan cómo la lógica racista se reproduce tanto desde el poder estatal como desde sectores de la ciudadanía, bajo una aparente defensa de la «igualdad ante la ley», que en realidad legitima la desigualdad estructural.

De manera complementaria, el campesinado y los sectores populares construyen alternativas frente al modelo excluyente mediante prácticas como la agroecología, la economía solidaria, las ferias locales y las redes de apoyo mutuo. Aunque muchas de estas iniciativas son localizadas, abren posibilidades para un ejercicio democrático desde los territorios, donde la comunidad se convierte en espacio de decisión política y de producción de alternativas económicas que disputan la lógica del mercado concentrado.

Los movimientos de derechos humanos, las organizaciones feministas y las juventudes, por su parte, han desarrollado contranarrativas que cuestionan el sentido común autoritario. Al visibilizar la pluralidad, denunciar la violencia estructural y defender una ética basada en la igualdad y el respeto, estos colectivos erosionan los discursos oficiales que buscan homogeneizar y silenciar la diversidad social del país.

El desafío estratégico para el campo social radica en articular estas múltiples experiencias y fortalecer los vínculos entre lo local y lo nacional, de modo que las prácticas comunitarias incidan en el diseño de políticas

<sup>10</sup> «Exigimos diálogos con respeto y llamamos a la movilización de los pueblos indígenas», ANIVID, 28 de agosto de 2025, acceso el 21 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/409qUDy>

<sup>11</sup> «22/9 Indígenas del Bajo Chaco se movilizan “contra el racismo y la discriminación”», E'a, 16 de septiembre de 2025, acceso el 21 de noviembre de 2025, <https://bit.ly/47UjGP5>

públicas y en la construcción de un nuevo pacto social. Ello implica exigir al Estado el reconocimiento de su deuda histórica con los pueblos indígenas y con la ciudadanía en su conjunto, así como avanzar hacia una democracia intercultural que reconozca plenamente la diversidad étnica y cultural del Paraguay.

En última instancia, estas prácticas de resistencia apuntan a reconstruir el espacio democrático desde las bases comunitarias y los territorios. Frente al avance autoritario, las voces que emergen desde los pueblos reclaman una democracia capaz de escuchar la multiplicidad de experiencias, abrir espacios reales de participación y asumir la interculturalidad como principio estructural.

Las luchas de los pueblos indígenas, al igual que las de otros sectores excluidos, no solo impugnan el orden injusto, sino que anuncian otros horizontes posibles donde la vida, la igualdad y la pluralidad se sitúen en el centro de la política.

**LIDIA RUIZ CUEVAS<sup>12</sup>**

Lic. en Trabajo Social. Coordinadora Ejecutiva de Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco desde el año 2020.

Contacto: [tierraviva@tierraviva.org.py](mailto:tierraviva@tierraviva.org.py)

<sup>12</sup> La autora agradece los aportes de Ricardo Morínigo, Adriana Agüero y Natalia Rodríguez.

# ANEXOS





# Pronunciamientos institucionales divulgados por la Codehupy durante el periodo del informe

## ANEXO 1

### **COMUNICADO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EXPRESAN SU PREOCUPACIÓN ANTE LOS GRAVES HECHOS RECIENTES QUE EVIDENCIAN INJERENCIA POLÍTICA Y CUASI MAFIOSA EN LA JUSTICIA<sup>1</sup>**

Asunción, 7 de febrero de 2025

Las organizaciones de la sociedad civil de Paraguay, comprometidas con la defensa de la democracia y la transparencia, expresamos nuestra profunda preocupación ante las recientes revelaciones que evidencian cómo la justicia sigue siendo utilizada como un instrumento de negociación política, y no como un pilar de garantía para la ciudadanía. Esto pone en riesgo la seguridad física y jurídica de todos los paraguayos.

Desde hace décadas, las organizaciones de la sociedad civil trabajamos para fortalecer las instituciones, dotándolas de herramientas que favorezcan una mayor transparencia y eficiencia. Sin embargo, hoy observamos cómo funciona un sistema desde adentro, que va en contra del modelo de gobernanza, ético y democrático que anhelamos los paraguayos. Un modelo perverso, que proyecta una imagen negativa de nuestro país y pone en peligro el Grado de Inversión alcanzado y logrado a través del sacrificio y compromiso de diversos sectores.

Los hechos recientemente revelados demuestran que la independencia del sistema judicial está gravemente comprometida, afectando no solo la confianza en las instituciones, sino también la posibilidad de que se haga justicia en los casos que más impactan a la sociedad. Encuestas locales e internacionales reflejan cómo ha disminuido la confianza de la ciudadanía en la justicia y en la representación política. Es urgente reorientar las acciones y los objetivos para evitar frenar el desarrollo del país.

<sup>1</sup> Publicación en <https://bit.ly/49Cv9El>

Desde las organizaciones de la sociedad civil, hacemos un llamado al compromiso inmediato de las autoridades para esclarecer los hechos denunciados y sancionar con rigor a quienes utilicen el poder judicial para beneficio propio. Instamos a la creación de mecanismos de auditoría independientes que garanticen que los procesos judiciales no estén sujetos a presiones políticas, así como a un mayor acceso ciudadano a la información sobre las decisiones judiciales, permitiendo un control real sobre la justicia.

El país no puede seguir bajo la sombra de la impunidad. Las instituciones deben servir a la ciudadanía y no a intereses particulares. Exhortamos a la sociedad a exigir con firmeza cambios reales y estructurales en el sistema judicial.

#### Organizaciones que se adhieren:

Aireana; Alma Cívica; Alter Vida; Alvida; Asociación Callescuela; Asociación de Micro y Pequeñas Empresas – AMYPE; Asociación Defensores del Chaco Pypore; Asociación Grupo Luna Nueva; Asociación TEDIC; CAMSAT; Centro de Documentación y Estudios – CDE; Centro de Estudios Judiciales – CEJ; Centro Paraguayo de Teatro – CEPATE; Comunidad y Desarrollo Sustentable - CODES; Consejo de Seguridad y Participación Ciudadana – CSYPC; Contraloría Ciudadana de Luque; Coordinadora de Abogados del Paraguay – COAPY; Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – Codehupy; Coordinadora de mujeres del Paraguay; DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana; ENLACE Centro de Desarrollo Humano; Familias por la Educación Integral en Paraguay – Feipar; FEDEM; Fundación Casa de la Juventud; Fundación CIRD; Fundación Feliciano Martínez; Fundación Tigüiti para el desarrollo humano y conservación del medio ambiente; Fundación Vencer; Gestión Local; Global Infancia; Kuña Roga; Organización Paraguaya de Conservación y Desarrollo Sostenible – OPADES; Paraguay Educa; POJOAJU; Red De Organizaciones al Servicio de los Pueblos Indígena - REDESPI; Red de Organizaciones de Itapúa; Red Rural; SaVía; Semillas para la Democracia; Ser; Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario – SEIJA; Servicio Paz y Justicia, Paraguay – SERPAJ; Sindicato de Periodistas del Paraguay - SPP; SOBREVIVENCIA Amigos de la Tierra Paraguay; Sociedad de Comunicadores del Paraguay – SCP; Tape'a; Tierraviva.

## ANEXO 2

### MARZO DE MOVILIZACIONES: CODEHUPY INSTA AL ESTADO A GARANTIZAR EL DERECHO A LA PROTESTA<sup>2</sup>

Asunción, 26 de marzo de 2025

Desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Codehupy saludamos todas las iniciativas ciudadanas a manifestarse y ejercer sus legítimos derechos a la manifestación, petición a las autoridades, libertad de expresión y a la protesta. Invitamos a la ciudadanía a ejercer su derecho a la protesta en el marco de las convocatorias de marzo. Consideramos fundamental que la sociedad pueda expresar sus demandas y reivindicaciones de manera pacífica y en el ejercicio pleno de sus derechos democráticos.

El Estado Paraguayo no solo está obligado a respetar el ejercicio de estos derechos, sino que está obligado a garantizar este ejercicio y salvaguardar todos los derechos de las personas que realizarán las manifestaciones en todo el país. El mismo debe velar por la seguridad de quienes participan en las manifestaciones y evitar cualquier forma de represión o criminalización de la protesta social.

Ejerciendo nuestros derechos las democracias se fortalecen, y hoy más que nunca debemos exigir a nuestros gobernantes el irrestricto respeto de los derechos humanos y de la democracia.

Coordinación de turno: Base Investigaciones Sociales (Base Is), Centro de Documentación y Estudios (CDE) y Decidamos.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

<sup>2</sup> Publicación en <https://bit.ly/489zNro>

## ANEXO 3

### REPRIMIR Y CRIMINALIZAR LA PROTESTA, DEGRADA LA DEMOCRACIA<sup>3</sup>

Asunción, 5 de abril del 2025

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) organización de la sociedad civil con 25 años de trabajo en el Paraguay por los derechos humanos manifiesta su repudio por las acciones represivas y de criminalización llevadas adelante por el Estado Paraguayo hacia manifestantes el 31 de Marzo de 2025.

Un grupo de ciudadanos ejerciendo su legítimo derecho de manifestación y libertad de expresión fueron violentados por la Policía Nacional en la explanada del Poder Judicial, de la ciudad de Asunción, cuando estos buscaban poner en escena una obra teatral para recordar el asesinato de Rodrigo Quintana, joven liberal asesinado por agentes policiales en el local del Partido Liberal Radical Auténtico, en la madrugada del 1 de abril del 2017.

La sola imposición de restricciones innecesarias y sin fundamento para el ejercicio de la libertad de expresión y manifestación atentan directamente contra la Democracia y el Estado de Derecho. Instar al inicio de un proceso penal contra el grupo de manifestantes agrava significativamente la situación.

Estas reacciones están lejos de asegurar el libre ejercicio de los derechos, específicamente el derecho a la libertad de expresión y manifestación, las acciones del gobierno atentan directamente contra estos derechos consagrados constitucionalmente.

El Estado paraguayo tiene la obligación de asegurar el legítimo derecho a reunirse y manifestarse, de ejercer su libertad de expresión, y además debe proteger la integridad física de las personas cuando ejercen sus derechos.

Coordinación de turno: Base Is, Decidamos y Centro de Documentación y Estudios.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

<sup>3</sup> Publicación en <https://bit.ly/4pu84lF>

## ANEXO 4

### **EL PROYECTO DE LEY QUE BUSCA CREAR UN MINISTERIO DE LA FAMILIA ATENTA CONTRA LA NECESARIA PROTECCIÓN ESPECIAL DE LA NIÑEZ Y DE LAS MUJERES<sup>4</sup>**

Asunción, 7 de abril del 2025

Desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), manifestamos nuestra preocupación con relación al proyecto de ley presentado por Senadores colorados y liberales que plantean la fusión de los Ministerio de la Mujer, el Ministerio de la Niñez y la adolescencia y la Secretaría de la Juventud, y su reemplazo por un Ministerio de la Familia.

Como ya hemos mencionado en agosto de 2023, 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 ya tan golpeada democracia del país.

Estas instituciones que están en funcionamiento con presupuestos limitados, fueron producto de largos procesos de trabajo y de lucha que lograron la visibilización de las problemáticas de cada sector, la especialidad necesaria para abordar estas situaciones y la necesidad de políticas públicas específicas debido a la importancia, complejidad y la dimensión que necesitan sectores tan importantes de nuestra sociedad. La fusión planteaba debilitar los esfuerzos específicos para abordar las desigualdades y la discriminación que enfrentan las mujeres en la sociedad, y hacia los niños, las niñas y los adolescentes en particular.

El abordaje específico hacia una problemática particular que afecta a niños, niñas o adolescentes o a mujeres o a cualquier grupo vulnerabilizado, basada en los principios de igualdad y dignidad, no pueden ser considerados bajo ningún concepto como medidas discriminatorias.

Por lo tanto, rechazamos rotundamente la implementación de una institución que podría generar mayor invisibilidad de la que ya existe en la actualidad.

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, para construir una sociedad inclusiva y justa.

Coordinación de turno: Base Is, Decidamos y Centro de Documentación y Estudios.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

## ANEXO 5

### **¡LA SALUD NO PUEDE ESPERAR MÁS! MANIFIESTO URGENTE AL ESTADO PARAGUAYO<sup>5</sup>**

Asunción, 7 de abril del 2025

En el marco del Día Mundial de la Salud, la Plataforma por el Derecho a la Salud en Paraguay ha remitido un manifiesto a la ministra de Salud, expresando su profunda preocupación ante la grave crisis del sistema sanitario en el país. La nota exige medidas urgentes, mayor inversión pública y un compromiso real del Estado con una salud pública, gratuita y universal.

Compartimos el texto completo del manifiesto en adjunto:

Desde la Plataforma por el Derecho a la Salud, nos dirigimos a usted, y a través suyo a cada autoridad nacional responsable de garantizar el derecho a la salud, a fin de expresar nuestra indignación y profunda preocupación por la grave situación que atraviesa la salud del pueblo en Paraguay, permanentemente interpelada por el abandono y la ineficiencia de nuestro sistema de salud, que no solo sufre un sostenido retroceso en su financiamiento, sino que también la reinstalación de prácticas indignantes como las inauguraciones de fachada, que resultan un cruel engaño al pueblo y que ha costado valiosas vidas humanas.

Ya no estamos para formalidades y declaraciones estériles que solo intentan legitimar un actuar deficiente de todo el Estado. ¿Cuántas vidas más se deben perder? ¿Cuántos bebés más deben morir deambulando con sus desesperados padres buscando alguna atención como corresponde? ¿Cuánto más sufrimiento se debe acumular? ¿Cuánto más, señora Ministra, para que el Estado por fin decida que la vida es el bien supremo más importante?

En este día, que se recuerda el Día Mundial de la Salud, nos volvemos a presentar ante usted y el gobierno del que forma parte; todos y todas, responsables de esta situación, para exigir, medidas urgentes sobre el combate a la exclusión, desigualdad y discriminación en el acceso al cuidado de la salud; un fortalecimiento real de toda la red de servicios de salud desde las USF hasta los hospitales de alta complejidad y de las redes de apoyo; y, el debido financiamiento para una política de salud universal e integral. Y ante esto, exigimos que el Estado paraguayo:

<sup>5</sup> Publicación en <https://bit.ly/3XGX7HD>

1. Destine el 6% del PIB a la salud; y que al menos la tercera parte de la inversión pública en esta materia se destine específicamente al fortalecimiento de la estrategia de Atención Primaria a la Salud y a las Unidades de Salud Familiar como su elemento primordial.
2. Inicie un proceso de amplio debate sobre Sistema de Salud en Paraguay, que derive en una gran Asamblea Nacional de Salud.
3. Lidere acciones concretas para cumplir con la obligación del Estado de combatir todas las brechas de acceso a los sistemas de salud, eliminando todo tipo de la discriminación y exclusión
4. Garantice el abordaje integral al cuidado de la salud como derecho humano fundamental, eliminando todas las barreras para su acceso.
5. Elimine definitivamente las prácticas de nepotismo, clientelismo, corrupción y la injerencia político-partidaria en el sistema de salud

¡Exigimos nuestro derecho a un sistema de salud público, universal, gratuito, integral,

intercultural, de calidad y con calidez; ¡y que sea sostenido con suficientes recursos públicos basados en principios de justicia tributaria! Lo requerido, no son favores, son obligaciones que el Estado debe cumplir sin más dilaciones. Así también, aguardamos que el Equipo Nacional para la Intervención y Mejoramiento Integral de la Salud, conformado el mes pasado, pueda tomar las raíces estructurales de los problemas que impiden garantizar la salud y pueda encaminar medidas suficientes para que deje de ser u castigo el habitar este país. Nos ponemos a disposición.

No más exclusión, no más inequidad, la Salud para todos y todas es ahora.

¡La Salud es un Derecho!

#### PLATAFORMA POR EL DERECHO A LA SALUD EN PARAGUAY

Alames, Amnistia Internacional Paraguay, Codehupy, Fundación Vencer, Movimiento por el

Derecho a la Salud, Heñoi, Unes.

## ANEXO 6

### CODEHUPY MANIFIESTA SU REPUDIO A LAS EXPRESIONES DEL INDERT<sup>6</sup>

Asunción, 16 de mayo del 2025

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) organización de la sociedad civil con 25 años de trabajo en el Paraguay por los derechos humanos manifiesta su profunda preocupación y su repudio a las expresiones contenidas en el comunicado del INDERT de fecha 09 de mayo de 2025.

Estas expresiones atentan contra los legítimos derechos a la libertad de expresión y manifestación, a peticionar a las autoridades y a la protesta social. Los términos utilizados resultan amenazantes para todas las organizaciones campesinas y para todas las personas que las integran.

Ejercer los derechos a la libertad de expresión, manifestación, protesta y petición a las autoridades no puede ser nunca considerado un hecho punible. Sin embargo, en el comunicado si podría configurar los hechos punibles de amenaza y coacción, puesto que busca constreñir el ejercicio de derechos con amenazas de sanciones legales y registro de antecedentes judiciales.

La amenaza, además, afecta el derecho a la tierra que poseen las organizaciones campesinas y sus integrantes.

Además, en ninguna Ley y/o norma de la República del Paraguay, se establece que los campesinos/as que tienen antecedentes judiciales, pierden sus derechos de acceso a la tierra, y si se dictó algún reglamento o resolución al respecto, es inconstitucional y atenta contra la disposición del art. 20 de la Constitución Nacional.

Los procesos de acceso a la tierra en Paraguay están marcados por la desidia y corrupción estatal. Las organizaciones campesinas e indígenas, a través de su lucha histórica por el derecho a la tierra, han logrado recuperar tierras malhabidas y latifundios improductivos, ante la inacción del Estado para recuperar estas tierras y desarrollar efectivamente una Reforma agraria integral.

Instamos al Estado Paraguayo y específicamente al Indert, a que profundice las acciones para una Reforma Agraria Integral, y que trabaje con las organizaciones campesinas para este proceso. Asimismo, que se abstenga de

<sup>6</sup> Publicación en <https://bit.ly/4oTnLZK>

acciones como la denunciada que atentan contra legítimos derechos de las comunidades campesinas, indígenas y sus integrantes.

Coordinación de turno: Centro de Documentación y Estudios, Decidamos y Fundación Vencer.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

## ANEXO 7

### LA MESA MEMORIA HISTÓRICA REPUDIA EL INTENTO DE NOMBRAR EMBAJADOR A UN EXFUNCIONARIO DEL STRONISMO<sup>7</sup>

Asunción, 22 de mayo del 2025

La Mesa Memoria Histórica (1954-1989), repudia enérgicamente el intento de nombrar como Embajador del Paraguay ante Taiwán, al excolaborador de la dictadura stronista Darío Filártiga. El mismo fue secretario del siniestro Ministro del Interior de la dictadura, Sabino Augusto Montanaro, acusado de graves violaciones a los DD.HH. perpetradas desde ese ente estatal.

Lo cual descalifica al Sr. Filártiga para representar a nuestro país ante cualquier ente o nación extranjera.

Además, Darío Filártiga fue Pte. del IPS, bajo el gobierno de Luis A. González Macchi. Estuvo 11 meses y tuvo que salir por irregularidades y manejos deshonestos que perjudicaron al ente previsional, como denunció la prensa.

Solicitamos de manera clara la anulación de esta nominación por tratarse de un personaje de oscuros antecedentes.

Integrantes: CIPAE, Codehupy, FCPA, SERPAJ, SPP, CODELUCHA, CUT-A.

<sup>7</sup> Publicación en <https://bit.ly/4icQlDs>

## ANEXO 8

### CODEHUPY EXPRESA PREOCUPACIÓN ANTE LA POSIBLE ELIMINACIÓN DE INSTITUCIONES CLAVE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS<sup>8</sup>

Asunción, 23 de mayo del 2025

Desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), expresamos nuestra profunda preocupación ante la propuesta de eliminar el Ministerio de la Mujer, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, y la Secretaría de la Juventud, para sustituirlas por un «Ministerio de la Familia».

Esta medida no solo representaría un grave retroceso en la garantía y protección de los derechos humanos en Paraguay, sino que pondría en riesgo décadas de luchas en materia de igualdad, protección de la niñez y participación juvenil. Suprimir estas instituciones es debilitar las políticas públicas especializadas que atienden las realidades concretas de millones de mujeres, niñas, niños y jóvenes del país.

El Ministerio de la Mujer desempeña un rol fundamental en la lucha contra la violencia de género, en la promoción de la igualdad, la participación política y económica de las mujeres, y en el acceso a derechos como la salud, la educación y el trabajo digno. Su existencia es un reflejo del compromiso del Estado con la equidad y la justicia social.

El Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, por su parte, tiene la misión de garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes a través de políticas públicas integrales. Es una institución clave para el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Paraguay en materia de derechos de la infancia.

La creación de un «Ministerio de la Familia» como sustituto de estas entidades, lejos de fortalecer, diluye los enfoques especializados que se requieren para atender las múltiples desigualdades que enfrentan mujeres, niñas, niños y jóvenes. Bajo el argumento de «unidad familiar» se corre el riesgo de invisibilizar problemáticas estructurales como la violencia, la exclusión y la discriminación.

Estas instituciones, aunque históricamente subfinanciadas, son fruto de luchas sociales y procesos colectivos que han logrado poner en el centro del debate público las necesidades específicas de poblaciones tradicionalmente marginadas. Disolverlas o fusionarlas no es una decisión administrativa: es

8 Publicación en <https://bit.ly/3K6MhYn>

un acto político que compromete los derechos de sectores fundamentales de nuestra sociedad.

Recordamos que diseñar políticas públicas con enfoque diferenciado no es discriminatorio, sino una obligación del Estado para garantizar la igualdad real y la dignidad de todas las personas.

Eliminar estas instituciones sería retroceder en el camino hacia una sociedad más justa, inclusiva y democrática.

Hacemos un llamado urgente a las autoridades nacionales, al Congreso y a la ciudadanía a defender estos espacios institucionales y a rechazar cualquier intento de debilitarlos o eliminarlos. Los derechos no se fusionan, se garantizan y se defienden.

Coordinación de turno: Centro de Documentación y Estudios (CDE), Decidamos y Fundación Vencer.

Secretario ejecutivo, Dante Leguizamón.

## ANEXO 9

### COMUNICADO CONJUNTO DE ORGANIZACIONES POR LA INCLUSIÓN EDUCATIVA<sup>9</sup>

Asunción, 2 de junio del 2025

Las organizaciones firmantes, comprometidas con los derechos humanos y la educación inclusiva, expresamos:

La educación inclusiva no es una alternativa: es un derecho consagrado en diversos marcos normativos nacionales e internacionales. Por ello, ningún cambio legal ni política pública puede contradecir los estándares establecidos por dichos instrumentos.

Rechazamos firmemente cualquier intento de retroceso que implique reinstaurar prácticas de segregación. La educación inclusiva debe ser reconocida como una oportunidad para construir una sociedad más justa, equitativa y basada en el respeto.

Creemos que la inclusión educativa solo es posible mediante el trabajo articulado y el diálogo entre familias, estudiantes, docentes, equipos técnicos, sociedad civil, sector privado e instituciones garantes de derechos, por eso, asumimos el compromiso de colaborar para hacerla realidad en todo el país.

Exigimos al Ministerio de Educación:

- Cumplir con la ley 5136/13, de educación inclusiva, asegurando la implementación progresiva del sistema educativo inclusivo con planificación, financiamiento, recursos adecuados, formación docente, mejoras en infraestructura y los apoyos que garanticen la igualdad de oportunidades.
- Hacer efectiva la Ley 4939 sobre accesibilidad al medio físico, y la Ley 3560/2010 que reconoce a la Lengua de Señas Paraguaya (LSPy) como lengua oficial.
- Mantener y, de ser posible mejorar la Resolución 376, evitando su derogación.
- Incluir formación educación inclusiva en los institutos de formación docente y promoverla en todos los niveles educativos y profesiones relacionadas.

<sup>9</sup> Publicación en <https://bit.ly/4idp2l>

- Establecer espacios reales y permanentes de diálogo con las comunidades educativas y las organizaciones de personas con discapacidad.
- Reconocer y garantizar a la comunidad sorda su derecho a escuelas especializadas como espacios de identidad lingüísticas y cultural, y el acceso pleno a la educación en lengua de señas.
- Incorporar a profesionales con discapacidad en los equipos técnicos y docentes.
- A la ciudadanía y a los medios de comunicación:
- Evitar discursos que perpetúan prejuicios y prácticas segregadoras.
- Comprometerse activamente con la construcción de una sociedad inclusiva, libre de estereotipos y discriminación, que valore la diversidad en las aulas y en todos los espacios sociales.

La educación inclusiva es un derecho y una responsabilidad colectiva.

Organizaciones firmantes:

Fundación Apamap; Centro de sordos del Paraguay; Organización OTEP Auntentica, sindicato nacional; Asociación Talla Baja Paraguay; Codehupy; ADAPTA; Federación Nacional de Asociaciones de personas sordas de Pargauay; Red Contra Toda Forma de Discriminación; DISCASFEM PY; Asociación de síndrome de Williams Pargauay; Asociación paraguaya de Padres y/o Tutores de Personas con TEA (TEA); CRI Paraguay; NeuroJugar; Federación Juntos por la Inclusión; fundación Down; Fundación Teletón; Asociación de Profesionales y Universitarios de Apoyo a la Inclusión Paraguay (APUAI); Voluntariado Gua'i; Movimiento ION; Familias por la educación Integral en Paraguay; FUPACEL; Asociación de personas con discapacidad y familias de Itapúa; Organización Esperanza para el Autismo (EPA); Asociación de padres de niños Hiperactivos y con trastorno del aprendizaje.

## ANEXO 10

### **TODO DESALOJO FORZOSO ES VIOLENCIA: DESDE LA CODEHUPY REPUDIAMOS EL OPERATIVO CONTRA FAMILIAS CAMPESINAS EN MARACANÁ<sup>10</sup>**

Asunción, 3 de junio del 2025

Esto no es lo que prometieron; esto no es «estar mejor». Desde el Grupo de Trabajo Tierra, Ambiente y Derechos Humanos de la Codehupy, manifestamos nuestro más enérgico repudio a las violaciones de derechos humanos que, una vez más, las autoridades del Estado paraguayo han cometido contra familias campesinas. Hoy, en el asentamiento San Miguel del distrito de Maracaná, departamento de Canindeyú, unas 230 familias fueron violentamente desalojadas por un gran despliegue de la fuerza pública, y la presencia del Ministerio Público.

Las consecuencias fueron devastadoras. Un campesino resultó herido de bala a la altura del pecho. En el intento de socorrerlo, otras personas también fueron baleadas, incluso en presencia de la prensa. La escuelita y la iglesia de la comunidad quedaron completamente destruidas. También destruyeron cinco transformadores eléctricos que la comunidad había conseguido con sus propios medios. Mataron animales —vacas, chanchos— y arrasaron con todos los cultivos, incluyendo plantaciones de piña. Las familias no pudieron rescatar a sus mascotas, que quedaron atrapadas en el lugar. Todas las casas fueron destruidas. Las familias, quedaron varadas al costado de un camino vecinal. Estamos hablando de niños y niñas, mujeres embarazadas, personas adultas mayores, familias enteras que solo buscaban vivir en paz, en comunidad, y trabajar la tierra para subsistir con dignidad.

Según denuncias realizadas por Ariel Gauto, de la CODENI del municipio de Maracaná, no se permitió la intervención oportuna para resguardar a la niñez presente en el asentamiento, ignorando gravemente el principio del interés superior del niño y la niña.

Las familias afectadas vivían en el lugar desde hace más de siete años y reclaman la tenencia de unas 2.300 hectáreas atribuidas a un particular. Este conflicto ya ha sido evaluado por la Comisión de Reforma Agraria del Senado, que incluso emitió un dictamen favorable para una eventual expropiación.

Lamentamos profundamente que las autoridades del Estado actúen con mayor rapidez y contundencia para reprimir que para ofrecer soluciones a los problemas sociales de fondo. Es evidente la diferencia en el trato cuando se trata de ocupaciones realizadas por sectores poderosos o millonarios. Repudiamos que

<sup>10</sup> Publicación en <https://bit.ly/3XbDhnL>

el accionar estatal priorice la defensa de la propiedad privada por encima de los derechos humanos más básicos de las familias paraguayas.

¿Dónde queda, entonces, el rol del Estado en garantizar una vida digna, el acceso a la tierra y los derechos de niños y niñas?

Este hecho no es aislado. Desde diciembre de 2024 hasta hoy, junio de 2025, se han registrado más de 10 hechos violentos protagonizados por agentes estatales contra comunidades indígenas y campesinas. Se trata de una política sistemática de criminalización, represión y desalojos forzados que venimos denunciando desde Codehupy.

En 2021, cerca de 5.000 personas fueron desalojadas sin alternativas ni garantías. Esta situación fue presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), alertando sobre el retroceso en materia de derechos fundamentales.

Asimismo, comunidades como Ka'a Poty o Hugua Po'i han sido víctimas de la desprotección institucional, quedando expuestas a amenazas, despojo y violencia. En respuesta, desde Codehupy hemos elaborado herramientas como la «Guía de intervención jurídica sobre desalojos forzados», para brindar asistencia y orientación en estos contextos.

Hoy reafirmamos nuestra postura: todo desalojo forzoso es violencia.

No hay democracia plena si el acceso a la tierra y a una vida digna se enfrenta con balas, topadoras y omisión de derechos.

Desde Codehupy nos mantendremos vigilantes y exigimos:

1. El cese inmediato de los desalojos forzados.
2. La reparación integral a las familias afectadas en Maracaná.
3. La revisión urgente de la política estatal sobre tierra y vivienda.
4. El cumplimiento irrestricto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

No estamos mejor.

¡Basta de represión y desalojos!

¡El derecho a la tierra es un derecho humano!

Grupo de Trabajo Tierra, Ambiente y Derechos Humanos de la Codehupy:  
Base Investigaciones Sociales; Tierraviva; Ceri; Heñói; Sunu; Tape'a; Sobre-vivencia; Iniciativa Amotocodie.

## ANEXO 11

### LA DEUDA HISTÓRICA DEL ESTADO CON EL CAMPO: TIERRA, DIGNIDAD Y JUSTICIA<sup>11</sup>

Asunción, 19 de junio del 2025

Desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), expresamos nuestra profunda preocupación por la situación crítica en torno al derecho humano a la tierra en Paraguay, una deuda histórica que el Estado aún no ha saldado y que hoy se traduce en desalojos forzados, criminalización y desprotección sistemática de comunidades campesinas e indígenas.

El derecho a la tierra está reconocido en diversos instrumentos internacionales y se vincula directamente con el derecho a una vida digna, a la alimentación, a la vivienda y a la identidad cultural. En Paraguay, este derecho ha sido vulnerado históricamente, desde los años 90, el campesinado ha debido recurrir a las ocupaciones como única vía de acceso al medio de vida, ante la inacción del Estado.

La Codehupy ha denunciado reiteradamente que Paraguay posee una de las estructuras de tenencia de la tierra más desiguales del mundo, producto de décadas de corrupción, concentración y despojo, especialmente durante la dictadura stronista.

El Estado paraguayo no sólo es omiso, sino cómplice, al proteger intereses de los grandes terratenientes mediante normativas como la Ley Zavala-Riera, que criminaliza la lucha por la tierra. Esta legislación no sólo legitima el despojo, sino que inhibe el derecho a la protesta, a la asociación y a la defensa de derechos fundamentales. Estamos atravesando un momento donde las comunidades campesinas son violentamente expulsadas, sin posibilidad de concretar el derecho que por décadas se les ha negado.

En el caso de las comunidades indígenas, en su legítima lucha por la restitución de sus territorios ancestrales, enfrentan el abandono del Estado y la violencia institucional, muchas veces a manos de guardias privados armados, con absoluta impunidad. La ausencia de protección estatal coloca a estas comunidades en una situación de extrema vulnerabilidad y constituye una grave violación de derechos humanos.

Los informes anuales de Codehupy han documentado sistemáticamente el uso desproporcionado de la fuerza pública para desalojar a comunidades, lo que evidencia un patrón de violencia institucional.

<sup>11</sup> Publicación en <https://bit.ly/4ifrjTF>

Los desalojos no solo generan dolor, ruptura familiar y empobrecimiento, sino que alteran el tejido social y agravan las desigualdades territoriales. Hoy incluso quienes actúan en solidaridad con estas causas enfrentan criminalización, lo cual refleja un preocupante retroceso en las libertades democráticas básicas.

Proponemos, en este marco, avanzar hacia la creación de un fuero agrario ambiental que permita abordar de manera integral los conflictos por el derecho a la tierra. Para ello, el primer paso indispensable es el cese inmediato de los desalojos y el respeto pleno al derecho de libre asociación de las comunidades que luchan por sus tierras.

Por todo lo expuesto, desde Codehupy nos mantenemos vigilantes y exigimos al Estado paraguayo:

1. El cese inmediato de los desalojos forzados.
2. La revisión urgente de la política estatal sobre tierra y vivienda, con perspectiva de derechos humanos.
3. El cumplimiento irrestricto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de las sentencias internacionales, como las de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
4. Exigimos que el Estado adopte la Declaración de los Derechos Campesinos del 2018 de las Naciones Unidas.

Instamos a que desde esta audiencia pública surja una mesa de trabajo efectiva, conformada por instituciones del Estado, organizaciones sociales, comunidades indígenas y campesinas, para avanzar en el aseguramiento real y duradero de las tierras para quienes las trabajan y las habitan, garantizando así la seguridad, la dignidad y los derechos de todas las personas sin distinción.

Coordinación de turno: Heñoi, Grupo Sunu, Fundación Vencer.

Secretario ejecutivo, Dante Leguizamón.

## ANEXO 12

### ESTADO PARAGUAYO, OTRA VEZ, EN CONTRA DE LA PAZ<sup>12</sup>

Asunción, 20 de junio del 2025

#### Frenar las hostilidades es imperativo por la paz

Desde el inicio de las agresiones de Israel hacia la población de Palestina, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay ha manifestado la necesidad del cese al fuego en la zona, asistencia humanitaria urgente y el cese de la ocupación de Gaza y Cisjordania que mantiene el Estado de Israel desde 1967.

Las acciones bélicas de Israel, que han impactado decididamente en la población civil, son intolerables a la luz de los derechos humanos. Las cifras de personas muertas, la destrucción de ciudades, pueblos y la migración forzada han rebasado cualquier antecedente del conflicto, y son más que alarmantes.

Independientemente de las reprochables acciones de Hamas en contra de la población civil en Israel, la escalada de los ataques dirigidos por Israel, que hoy incluyen acciones de agresión contra un tercer Estado, violan principios internacionales fundamentales relacionados al Derecho Internacional Humanitario, los Derechos Humanos y el orden penal internacional.

A estas alturas es posible afirmar que las acciones de Israel contra la población palestina pueden ser consideradas como un Genocidio, como lo confirman las investigaciones de Amnistía Internacional<sup>1</sup> e inclusive la Corte Penal Internacional<sup>2</sup>, cuando ordena medidas de prevención para evitar el genocidio del pueblo palestino.

En este contexto, el Estado Paraguayo es uno de los poquísimos Estados que hoy sigue votando en contra del cese al fuego y la asistencia humanitaria para la Franja de Gaza.

Estas acciones del Estado Paraguayo y de otros Estados, que inclusive han manifestado su apoyo a las agresiones y ataques a Irán, hacen a éstos directamente responsables de las gravísimas violaciones de derechos humanos y de derecho internacional, además de las graves consecuencias y daños que se ocasionan con estas acciones.

La posición del Estado Paraguayo no representa el sentir de la población en general, y en particular de la sociedad civil organizada.

En este contexto como se sostuvo en abril de 2024, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay reitera su voz de protesta ante las criminales acciones de todas las partes en conflicto y particularmente ante la criminal agresión del Estado de Israel hacia Palestina y exige, de vuelta, al Estado Paraguayo y a la comunidad internacional:

1. El cese inmediato del fuego debe ser acatado por todos los sectores involucrados en el conflicto.
2. Asistencia humanitaria urgente a todos los sectores del conflicto para evitar la catástrofe humanitaria que está aconteciendo en estos momentos.
3. A la comunidad internacional que inste decididamente al Estado de Israel a poner fin a la ocupación de Gaza y Cisjordania que mantiene desde 1967.

Asimismo conminamos al Estado Paraguayo a revisar su posición, atendiendo que la misma colisiona con los principios de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y dista mucho de los principios de paz y solidaridad que deben caracterizarnos como nación.

Coordinación de turno: Grupo Sunu, Fundación Vencer y Centro de Estudios Heñói.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

## ANEXO 13

### EL TRASLADO DE LAS OFICINAS DEL INDI A OTRAS LOCALIDADES ES UNA REGRESIÓN INACEPTABLE EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS<sup>13</sup>

Asunción, 1 de agosto del 2025

Desde la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Codehupy, expresamos profundamente nuestra preocupación por el cierre de las oficinas del Instituto Paraguayo del Indígena -INDI- en Asunción.

Consideramos que esta medida, viola varios derechos humanos de los Pueblos Indígenas, de sus líderes, lideresas, de sus organizaciones y de las organizaciones de la sociedad civil que los acompañan.

Esta medida no responde a criterios de optimización, sino que en ella subyacen actitudes discriminatorias que históricamente han padecido los pueblos y que hoy recrudecen de manera violenta, un claro acto de invisibilización de la situación precaria en la que viven muchas comunidades.

Así también esta medida es una regresión de derechos garantizados en la Constitución Nacional, en las leyes, en los tratados y convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado Paraguayo y por tanto obligación del gobierno nacional.

Percibimos una transición hacia una institución de carácter asistencialista y el cercenamiento del derecho a la protesta cuando las políticas públicas no llegan o no resuelven los problemas planteados y las reivindicaciones de derechos que se demandan.

Vemos que en las ocasiones previas de mudanza del INDI ha significado la pérdida de expedientes y documentos con lo cual las gestiones se ven gravemente afectadas y en algunos casos ha implicado gastos immensos para las comunidades y exageradas burocracias.

El INDI, por su rol como ente rector de las políticas públicas sobre derechos de los pueblos indígenas, en especial del derecho a la tierra y al territorio ancestral y la integración del enfoque intercultural en todo el actuar del Estado, además de una gradual y planificada descentralización, requiere para el efecto una oficina en la capital del país, además de facilitar las gestiones interinstitucionales de los líderes que llegan a Asunción. Las oficinas en Asunción son un mandato legal establecido en el artículo 29

<sup>13</sup> Publicación en <https://bit.ly/48pllqy>

de la Ley N.º 904/81 «Estatuto de las Comunidades Indígenas». El gobierno nacional lo debe cumplir.

El INDI requiere una oficina digna de atención a las personas sujetos de derechos, suficiente financiación para el cumplimiento de los compromisos institucionales y un cuidadoso trabajo intercultural que ponga en valor la riqueza de la diversidad cultural y la plena vigencia de los derechos humanos de la población indígena del país.

Instamos al Poder Ejecutivo a rever esta decisión y organizar debidamente una oficina en la ciudad de Asunción, se precautelen todos los cuidados con relación al manejo de expedientes y se aseguren las políticas integrales de derechos para los pueblos indígenas en nuestro país.

Coordinación de turno: Néstor Vera, Grupo Sunu; Andrea Ruiz Díaz, Iniciativa Amotocodie y Omar Yampey, Centro de Estudios Heñói.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

## ANEXO 14

### PRONUNCIAMIENTO DEL ENCUENTRO REGIONAL DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS<sup>14</sup>

4 de noviembre de 2025

Las organizaciones, movimientos y procesos de defensa de derechos humanos de Brasil, Paraguay, Venezuela, Chile, Argentina, Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y México, así como las organizaciones internacionales Front Line Defenders, Swefor Programa Servicio de Paz, Global Witness, Civil Right Defenders, ANSUR, Misereor, Mundubat, Amnistía Internacional y Protección Internacional Mesoamérica, reunidos en el Encuentro por el Derecho a Defender Derechos Humanos en América Latina, denunciamos el grave contexto de violencia que enfrentan las personas y comunidades defensoras de derechos humanos y el medio ambiente en la región latinoamericana.

Las personas defensoras de derechos humanos actuamos de manera individual y colectiva para promover, proteger, acompañar y exigir la garantía de los derechos humanos en poblaciones que son vulneradas. Es así que somos un pilar para el fortalecimiento de la sociedad democrática.

De acuerdo con los informes más recientes de Front Line Defenders, Global Witness y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), América Latina continúa siendo la región más peligrosa del mundo con al menos 257 personas defensoras de derechos humanos asesinadas y desaparecidas en 2024, de las cuales 119 son del medio ambiente, lo que representan el 79.3% de asesinatos y desaparición a nivel global. Los patrones y acciones sistemáticas de criminalización, impunidad, cooptación institucional, estigmatización y represión a la protesta social son crisis preocupantes en Latinoamérica.

Alertamos ante el incremento de violencias y amenazas contra personas defensoras de derechos humanos en la región, tales como asesinatos, violencia de género, el espionaje digital y la desaparición forzada se han convertido en prácticas para silenciar las voces que denuncian injusticias, exigen verdad y derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales. Con un riesgo diferenciado especialmente contra mujeres, campesinas, indígenas, afrodescendientes, garífunas y personas LGBTIQ+.

Como resaltan los informes mencionados, en la mayoría de los casos, los principales responsables son agentes del Estado, integrantes del crimen

<sup>14</sup> Publicación en <https://bit.ly/409Eln8>

organizado, empresas y particulares que actúan en complicidad o bajo la omisión de las autoridades. A ello se suman redes político-económicas ilegales que operan como victimarios, consolidando estructuras de poder que amenazan la vida y el trabajo de quienes defienden la tierra, el agua, los bosques, el medio ambiente, los derechos colectivos, los derechos laborales, sexuales y reproductivos, la memoria, así como la libertad de expresión y asociación, y la justicia social frente a un sistema estructuralmente racista, colonial y excluyente.

Preocupa gravemente la estigmatización contra personas defensoras, como estrategia sistemática para deslegitimar su labor. Esta situación se agrava por el debilitamiento del Estado de derecho, las vigilancias ilegales y la falta de independencia judicial. Además, denunciamos el cierre de espacios públicos para la participación, la promulgación de leyes anti-ONG, otros mecanismos normativos que persiguen a las personas defensoras en toda la región y que limitan la cooperación internacional.

Por eso condenamos el patrón generalizado de retroceso en la garantía de derechos, al régimen democrático y al orden constitucional en la región. Son evidencia de ello: la instrumentalización de la figura de estado de excepción, la imposición de agendas extractivistas, el abuso de las fuerzas públicas de seguridad para reprimir la protesta social y militarización de los territorios, la persecución y la violencia transnacional en contra de personas defensoras. Esto en el marco de una política exterior actual de Estados Unidos abiertamente militarista.

Ante este panorama, hacemos un llamado urgente a los Estados a cumplir con la normatividad internacional en materia de derechos humanos, respetar y garantizar la labor de las personas y colectivos que defienden derechos, incluido el Acuerdo de Escazú, y a abstenerse de promulgar normativas regresivas.

Exhortamos a la solidaridad regional e internacional y a la cooperación para mantener y ampliar el respaldo político, social y económico a quienes defienden los derechos humanos. Defender derechos no es un delito, sino un acto legítimo y esencial para la democracia, la justicia y la dignidad.

Defender derechos es defender la vida.

La solidaridad es nuestra mayor protección.

Organizaciones, redes y plataformas participantes:

- Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos – Ecuador
- Amnistía Internacional
- Ansur – Colombia
- Asamblea Permanente por los Derechos Humanos – Argentina
- Asociación Comunidades Construyendo Paz en Colombia (CONPAZCOL) – Colombia
- Asociación de Abogadas y Abogados, Jueces y Fiscales de Derechos Humanos de Latinoamérica y el Caribe (AJUFIDH)
- Asociación de Comités Ecológicos del Sur de Honduras (ACESH) -Honduras
- Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) – Colombia
- Asociación Minga – Colombia
- Asociación Unidos por la Vida (ASUVI) – Guatemala
- Caribe Afirmativo – Colombia
- Casa Xitla / Lejil Kuxlejal – México
- Centro de Documentación e Información Bolivia CEDIB – Bolivia
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas – México
- Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC) – Honduras
- Centro Intercultural de Derechos y Justicia “Kapak” – Ecuador
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) – México
- Centro para los Defensores y la Justicia (CDJ) – Venezuela
- Ciudadanía Inteligente – América Latina
- Civil Rights Defenders
- Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU) – Ecuador

- Comité Brasileiro de Defensoras y Defensores de Direitos Humanos (CBDDH) – Brasil
- Conpazcol – Colombia
- Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos – Ecuador
- Coordinadora Nacional en Defensa de Territorios Indígena Originario Campesinos y Áreas Protegidas – CONTIOCAP – Bolivia
- Coordinación Colombia, Europa y Estados Unidos (CCEEU) – Colombia
- Coordinación Social Política Marcha Patriótica – Colombia
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) – Paraguay
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos – Perú
- Coordinadora Nacional de Inmigrantes – Chile
- Corporación Alianza Migrante – Ecuador
- Corporación Claretiana – Colombia
- CRPC – Colombia
- Departamento Ecuménico de Investigación (DEI) – Costa Rica
- Enraizar Comunidad – Chile
- Espacio OSC para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas – México
- Fondo de Acción Urgente para América Latina y el Caribe
- Fondo Noruego para los Derechos Humanos
- Front Line Defenders – Internacional
- Fundación Acceso
- Fundación Escazú Ahora – Chile
- Fundación Ciudadanía Inteligente
- Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH) – Ecuador
- Global Witness

- Karina Riquelme Viveros Defensoría de Derechos Humanos – Chile
- Justiça Global – Brasil
- MIREDES Internacional
- Misereor
- Movimiento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) – Brasil
- Mundubat – Colombia
- Pervivencia – Colombia
- Proceso de Comunidades Negras en Colombia (PCN) – Instancia
- Regional Palenque Kurrulao Tumaco – Colombia
- Programa Somos Defensores – Colombia
- Programa Venezolano de Educación y Acción en Derechos Humanos (PROVEA) – Venezuela
- Proyecto Socioambiental Dulcepamba – Ecuador
- Protection International Mesoamérica – Centroamérica
- Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos – Honduras
- Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas, Todos y Todes” (Red TDT) – México
- Serpaj – PY – Paraguay
- Sociedad de Derechos Humanos de Maranhão – Brasil
- Swefor – Programa Servicio de Paz
- Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos – Guatemala – UDEFEGUA
- Corporación Sisma Mujer – Colombia
- Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en Honduras

## ANEXO 15

### REGLAMENTACIÓN DE LA LEY GARROTE PONE EN RIESGO LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN PARAGUAY<sup>15</sup>

Asunción, 7 de noviembre de 2025.

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay expresa su profunda preocupación ante la reciente reglamentación de la Ley N.º 7363/2024, «Que establece el control, la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro», conocida como la Ley Garrote.

Desde su presentación, esta normativa ha generado inquietudes en la sociedad civil por su potencial impacto en el derecho a la libertad de asociación y en el trabajo independiente de las organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos. La reglamentación publicada por el Poder Ejecutivo no corrige los aspectos más sensibles de la ley y mantiene disposiciones que pueden abrir la puerta a prácticas abusivas y violatorias de principios constitucionales que afectaran directamente sobre la actividad de las organizaciones.

La Codehupy ratifica su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas como principios fundamentales de la democracia. Sin embargo, considera que toda normativa que afecte a las organizaciones de la sociedad civil debe construirse de manera participativa, garantizando el equilibrio entre la transparencia y la protección del espacio cívico.

Las nuevas exigencias administrativas, la vaguedad de algunos conceptos y sanciones previstas en la reglamentación resultan especialmente preoccupantes y exigentes para las organizaciones, especialmente las de base y comunitarias, que enfrentan limitaciones de recursos. Este tipo de medidas pueden debilitar el tejido social y restringir la asociación y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Desde la Codehupy instamos al Estado paraguayo a asegurar que la aplicación de esta ley respete plenamente los derechos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, en especial el derecho de asociación, de libertad de expresión y de participación ciudadana.

<sup>15</sup> Publicación en <https://bit.ly/4oQz44R>

Continuaremos observando el desarrollo e implementación de la misma, acompañando a las organizaciones afectadas y denunciando cualquier uso arbitrario de la normativa que implique restricciones injustificadas o represalias contra quienes trabajan por los derechos humanos en Paraguay.

Coordinación de turno: Kuña Róga, Seija y Serpaj.

Secretario ejecutivo: Dante Ariel Leguizamón Morra.

## ANEXO 16

### **COMUNICADO A LA OPINIÓN PÚBLICA. CODEHUPY ALERTA SOBRE PERSECUCIÓN A RECLAMOS LEGÍTIMOS POR EL DERECHO A LA TIERRA<sup>16</sup>**

Asunción, 18 de noviembre de 2025

La Codehupy expresa su profunda preocupación por la actuación de las autoridades nacionales al detener de manera arbitraria a dirigentes de la Coordinadora de Sin Tierra Norte de San Pedro. Desde hace varios años, esta Coordinadora viene reclamando tierras para las familias sin tierra de los distritos de la zona norte, presentando propuestas concretas que aportan a la Reforma Agraria, un mandato establecido por la Constitución Nacional.

El derecho a la protesta y a la libertad de expresión son pilares esenciales de la democracia. La ciudadanía tiene derecho a expresarse, organizarse y movilizarse para exigir respuestas ante la inacción o la falta de políticas adecuadas por parte de las instituciones públicas. Por ello, la Codehupy repudia la detención de los dirigentes y la persecución estatal a un reclamo legítimo por el derecho a la tierra.

Las comunidades, y especialmente la juventud rural, demandan una Reforma Agraria que los incluya. En este caso, la Coordinadora plantea que las tierras incautadas al narcotráfico sean destinadas a las familias sin tierra de la zona, acompañando esta demanda con propuestas claras y procesos administrativos y legislativos en curso. Cabe destacar que existe una discusión abierta y un proyecto de ley para modificar el régimen de administración de bienes incautados y decomisados, de manera que los inmuebles recuperados por delitos vinculados al narcotráfico puedan ser destinados a la Reforma Agraria.

La Codehupy llama al Estado a través de sus autoridades, a atender los reclamos campesinos conforme a los preceptos de los Derechos Humanos y de la Constitución Nacional. Recordamos que las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de Derechos del Campesinado y de otras personas que trabajan en áreas rurales, la cual garantiza el derecho humano a la tierra.

En virtud de lo expuesto, la Codehupy reclama la pronta liberación de los dirigentes detenidos e informa que continuará monitoreando de cerca la situación, acompañando el proceso a fin de garantizar el respeto irrestricto de los Derechos Humanos.

Coordinacion de turno: Serpaj, SEIJA y Sindicato de Periodistas del Paraguay.

Secretario ejecutivo: Dante Leguizamón.

<sup>16</sup> Publicación en <https://bit.ly/4i8C6yU>

**CODEHUPY**

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay  
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana  
de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)  
Tte. Prieto 354 casi Dr. Insfrán  
Asunción - Paraguay  
Cel.: (595 971) 726000  
[codehupy@codehupy.org.py](mailto:codehupy@codehupy.org.py)  
[www.codehupy.org.py](http://www.codehupy.org.py)  
Facebook: <http://www.facebook.com/codehupy>  
X: @Codehupy99

**ORGANIZACIONES INSTITUCIONALES****Aireana, Grupo por los derechos de las lesbianas**

Eligio Ayala 903 casi Tacuary  
Asunción - Paraguay  
Cel.: (595 984) 123381  
[aireanaparaguay@gmail.com](mailto:aireanaparaguay@gmail.com)  
[www.aireana.org.py](http://www.aireana.org.py)

**Ary Ojeasojavo - Estudios Ancestrales y Populares**

Choferes del Chaco 252 entre Juana de Lara y 15 de Agosto  
Barrio Kennedy  
Lambaré - Paraguay  
[aryojeasojavo@gmail.com](mailto:aryojeasojavo@gmail.com)  
[www.ary.org.py](http://www.ary.org.py)  
FB: [https://www.facebook.com/aryojeasojavo/?locale=es\\_LA](https://www.facebook.com/aryojeasojavo/?locale=es_LA)

**Asociación Callescuela (Callescuela)**

Doctor Sosa 436 entre Soldado Ovelar y Teniente Rivarola  
Fernando de la Mora - Paraguay  
[callescuela.callescuela@gmail.com](mailto:callescuela.callescuela@gmail.com)  
FB: [https://www.facebook.com/Callescuela/?locale=es\\_LA](https://www.facebook.com/Callescuela/?locale=es_LA) IG:

**Asociación Panambi**

15 de Agosto 1434 entre Segunda y Tercera Proyectada  
Asunción - Paraguay  
Cel.: (595 991) 676571  
[comunidadtranspanambipy@gmail.com](mailto:comunidadtranspanambipy@gmail.com)

**Base Investigaciones Sociales  
(BASE-IS)**

José María Morelos 1546 entre  
Lomas Valentinas y Blas Garay  
Barrio Obrero  
Asunción - Paraguay  
Cel.: (0972) 520 333  
[baseis@baseis.org.py](mailto:baseis@baseis.org.py)  
[www.baseis.org.py](http://www.baseis.org.py)

**Centro de Documentación y  
Estudios (CDE)**

Cerro Corá 1426 entre Pa'i Pérez y  
Avda. Perú  
Asunción - Paraguay  
Tels.: (595 21) 225000 / 204295  
Fax: (595 21) 213246  
[cde@cde.org.py](mailto:cde@cde.org.py)  
[www.cde.org.py](http://www.cde.org.py)

**Centro de Estudios Rurales  
Interdisciplinarios (CERI)**

Cruz del Defensor 1816 y José Martí  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 607580 –  
Cel.: (0995) 607 580  
[ceri@ceri.org.py](mailto:ceri@ceri.org.py)  
[directivoceri@gmail.com](mailto:directivoceri@gmail.com)  
[www.ceri.org.py](http://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  
[oficinaclademp@gmail.com](mailto:oficinaclademp@gmail.com)

**Coordinación de Mujeres del  
Paraguay (CMP)**

Eligio Ayala 973 entre EE. UU. y Tacuary  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 446 617  
[cmp.feminista@gmail.com](mailto:cmp.feminista@gmail.com)

**Decidamos, Campaña por la  
Expresión Ciudadana**

París 1031 casi Colón  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 425850  
[recepcion@decidamos.org.py](mailto:recepcion@decidamos.org.py)  
[www.decidamos.org.py](http://www.decidamos.org.py)

**Fundación Vencer**

Picuiba 2665 y Mayor López de Filippi  
Barrio San Vicente,  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 331 139  
[coordinacion@fundacionvencer.org.py](mailto:coordinacion@fundacionvencer.org.py)  
[www.fundacionvencer.org.py](http://www.fundacionvencer.org.py)

**Gestión Local**

De la Conquista 1343  
Barrio Carlos Antonio López  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 423 448  
[rm@gestionlocal.org.py](mailto:rm@gestionlocal.org.py)  
[www.gestionlocal.org.py](http://www.gestionlocal.org.py)

**Grupo Sunu de Acción  
Intercultural**

Celsa Speratti 3865 casi Radio  
Operadores del Chaco  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 208 641  
[gruposunu@gmail.com](mailto:gruposunu@gmail.com)  
[sunucoordinacionejecutiva@gmail.com](mailto:sunucoordinacionejecutiva@gmail.com)  
[www.gruposunu.org.py](http://www.gruposunu.org.py)

**Heñói**

Celsa Speratti 3865 casi Roberto  
Caniza  
Asunción - Paraguay  
Cel.: (595 986) 108 273  
[henoi@henoi.org.py](mailto:henoi@henoi.org.py)  
[www.henoi.org.py](http://www.henoi.org.py)

**Iniciativa Amotocodie**

Vyvra Pyt  1151 casi Encarnación  
Asunción - Paraguay  
Cel.: (595 981) 157 406  
info@iniciativa-amotocodie.org  
www.iniciativa-amotocodie.org

**Ku a R ga**

Los Cedros y Las Canelas  
Barrio Quiteria 2  
Encarnación - Paraguay  
Cel.: (595 982) 611 655  
ongkunaroga@gmail.com  
www.kunaroga.org

**Mam  Cultiva Paraguay**

Santos Mendoza 172  
San Lorenzo - Paraguay  
Cel.: (595 984) 296 813  
mamacultivapy@gmail.com  
Facebook / Mamá Cultiva Paraguay

**Red de ONG´s que trabajan en VIH/sida - Paraguay**

Nicasio Insaurralde  
Asunción - Paraguay  
redongsida@gmail.com  
coordinaciondenuncias@gmail.com

**Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario (SEIJA)**

Estrella 892 casi Montevideo  
Primer piso, oficina A  
Asunción - Paraguay  
seija92@hotmail.com

**Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py)**

Callejón 9, 354 entre Teniente Rodi y Dr. Insfrán  
Asunción - Paraguay  
Tels.: (595 21) 481 333 / 481 340  
serpajpy@serpajpy.org.py  
coordinacion@serpajpy.org.py  
<https://www.serpajpy.org.py/>

**Sindicato de Periodistas del****Paraguay (SPP)**

Juan León Mallorquín 1053 casi Juan del Puerto  
Barrio Sajonia -  
Asunción - Paraguay  
periodistasp@gmail.com

**Sobrevivencia, Amigos de la Tierra Paraguay**

Isabel la Católica 1867 casi Alf rez Silva  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 480 182  
ecolegal@sobrevivencia.org.py  
www.sobrevivencia.org.py

**Sociedad de Comunicadores del Paraguay (SCP)**

Nuestra Señora de la Asunción 955  
entre Piribebuy y Manduv r   
Asunción - Paraguay  
secretaria@comunicadores.org.py  
www.comunicadores.org.py

**Tape'a para el desarrollo social sostenible**

Cerrada Villarrica 557 casi  
Mompox  
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 Humait   
Asunción - Paraguay  
Cel.: (595 992) 265 790  
hola@tedic.org  
www.tedic.org

**Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco**

Cerro Corá 1060 entre EE. UU. y Brasil  
Asunción - Paraguay  
Tels.: (595 21) 202 039 / 209 092  
Cels.: (595 981) 880 550 / (595 971)  
249 269  
[tierraviva@tierraviva.org.py](mailto:tierraviva@tierraviva.org.py)  
[www.tierraviva.org.py](http://www.tierraviva.org.py)

**Tierra Libre - Instituto Social y Ambiental**

Teniente Rodi 2509 casi Dr. Candia  
Asunción - Paraguay  
Cel.: (0981) 635 500  
[tierralibre.isa@gmail.com](mailto:tierralibre.isa@gmail.com)  
[www.tierralibre.org.py](http://www.tierralibre.org.py)

**Unidas en la Esperanza (Unes)**

Ayolas 1595 esquina Roma  
Asunción - Paraguay  
[unidasenlaesperanza.paraguay@gmail.com](mailto:unidasenlaesperanza.paraguay@gmail.com)

## ORGANIZACIONES ADHERENTES

**Amnistía Internacional Paraguay**

Acá Carayá 268  
Barrio Mburicaó  
Asunción - Paraguay  
Cel.: (0981) 555092  
[ai-info@py.amnesty.org](mailto:ai-info@py.amnesty.org)  
[www.amnesty.org.py](http://www.amnesty.org.py)

**Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)**

Gral. Santos 1618 y Raimundo Rolón  
Asunción - Paraguay  
Cel.: (0985) 677500  
[misiondeamistad@rieder.net.py](mailto:misiondeamistad@rieder.net.py)

**Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG)**

15 de Agosto 1850 entre 6.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> Pytdas.  
Asunción - Paraguay  
Telefax: (595 21) 373 821 - 374 762  
[cepag@cepag.org.py](mailto:cepag@cepag.org.py)  
[www.cepag.org.py](http://www.cepag.org.py)

**Coordinadora Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI - CEP)**

Chile 625 esquina Gral. Díaz  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 443752  
[conapi@episcopal.org.py](mailto:conapi@episcopal.org.py)  
[www.conapi.org.py](http://www.conapi.org.py)

**Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE)**

Avda. República 284 entre 15 de Agosto y O'Leary  
Asunción - Paraguay  
Cel.: (595 982) 863 154  
[cepatepy@gmail.com](mailto:cepatepy@gmail.com)  
FB: [www.facebook.com/CEPATEPy](https://www.facebook.com/CEPATEPy)

**Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)**

Colón 1700 casi París  
Asunción - Paraguay  
WhatsApp: 0971 480 069  
Tel.: (021) 227 061  
[cdia@cdia.org.py](mailto:cdia@cdia.org.py)  
[www.cdia.org.py](http://www.cdia.org.py)

**Fundación Celestina Pérez de Almada (FCPA)**  
Avda. Carlos A. López 2273  
Asunción - Paraguay  
Cel.: (+595 981) 508 883  
fundacion@fcpa.org.py  
<https://www.facebook.com/FcpaPy/>

**Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo (FUNDAR)**  
Bogotá 609 casi Santísima Trinidad  
Asunción - Paraguay  
Cels.: (+595 976) 895362 / (+54 9 11)  
6438 0014  
[institucion.fundar@gmail.com](mailto:institucion.fundar@gmail.com)

**Instituto de Ciencias Sociales - Paraguay (ICSO)**  
Cerro Corá 2258 casi Libertad  
Fernando de la Mora - Zona Norte  
Tel.: (0976) 668163  
[icso@icso.org.py](mailto:icso@icso.org.py)  
[www.icso.org.py](http://www.icso.org.py)

**Oguasu - Institución Ecuménica de Promoción Social**  
Vicepresidente Sánchez 612 casi Félix de Azara  
Barrio Ciudad Nueva  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (+595 21) 214945  
Cel.: (0974) 732 386  
[oguasu@oguasu.org.py](mailto:oguasu@oguasu.org.py)  
[www.oguasu.org.py](http://www.oguasu.org.py)

**Semillas para la Democracia**  
Roma 1055 casi Colón  
Asunción - Paraguay  
Cel.: (0976) 963 643  
[semillas@semillas.org.py](mailto:semillas@semillas.org.py)  
[www.semillas.org.py](http://www.semillas.org.py)



# CODEHUPY

Coordinadora de Derechos  
Humanos del Paraguay

# DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2025

## YVYPÓRA DERÉCHO PARAGUÁIPE



CON EL APOYO DE



**DEFIENDE  
LOS DERECHOS  
HUMANOS**  
#STANDUP4HUMANRIGHTS



La gente  
cambia  
el mundo

**Diakonia**

**Brot  
für die Welt**

**misereor**  
TEJIENDO UN MUNDO JUSTO

**CCFD TERRE SOLIDAIRE**  
Soyons les forces du changement

