DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2020

CODEHUPY

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay

DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2020

CODEHUPY

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay

Edita
© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)
Francisco Dupuis (5ta.) Nro. 799 esq./ Ayolas. Asunción - Paraguay
codehupy@codehupy.org.py / www.codehupy.org.py

Equipo Editor:
Coordinación general: *Óscar Ayala Amarilla*
Dirección académica: *Hugo Valiente*
Edición: *Rebeca González Garcete*
Equipo académico: *Hugo Valiente, Ramón Corvalán, Mirta Moragas, Julia Cabello y Nora Lezcano*
Secretaría: *Cecilia Fernández Aquino*
Proyecto gráfico e ilustración: *Juan Heilborn*
Diagramación: *Rossana Paniagua, Damián Acosta*
Corrección: *Esteban Cabrera Grinok*

ISBN: 978-99953-70-10-7

Impresión: *Arandurã Editorial*
Primera edición, *diciembre de 2020*
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 e impresión de este material fue posible gracias a la cooperación y el apoyo de Diakonia–Gente que cambia el mundo; Misereor; Pan para el Mundo; CCFD-Terre Solidaire; Naciones Unidas Derechos Humanos en Paraguay; y UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas.

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

¿Cómo citar un artículo de este informe?
APA
Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (2020). Título del artículo. En Codehupy (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (pp. inicio-fin). Asunción, Paraguay: Codehupy.

Chicago-Deusto
Apellido, Nombre. «Título del artículo». En Derechos Humanos en Paraguay 2020, editado por Codehupy, página de inicio-página de fin, Asunción: Codehupy, 2020.

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

- Aireana - Grupo por los derechos de las lesbianas
- Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP)
- Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva (Alames)
- BASE - Investigaciones Sociales (BASE-IS)
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (CIMDE)
- Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Artes de la UNA
- Confederación de la Clase Trabajadora (CCT)
- Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
- Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
- Enfoque Territorial
- Fábrica Social
- Fundación Yvy Marãe'ỹ
- Gente, Ambiente y Territorio (GAT)
- Hábitat para la Humanidad - Paraguay
- Heñói - Centro de Estudios y Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos y la Sostenibilidad Socio-ambiental
- Iniciativa Amotocodie
- Kuña Róga
- Movimiento por el Derecho a la Salud "María Rivarola"
- Organizaciones de la Sociedad Civil, integrantes de la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conadis)
- Panambi - Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros del Paraguay
- Plataforma Social de Derechos Humanos, Memoria y Democracia
- Red Contra Toda Forma de Discriminación (RCTD)
- Semillas para la Democracia
- Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py)
- Unidas en la Esperanza (UNES)
- Tape'a para el desarrollo social sostenible
- Techo Paraguay
- Tecnología y Comunidad (Tedic)
- Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco
- Unidas en la Esperanza (UNES)

ÍNDICE

Presentación 9

In Memoriam 13

ANÁLISIS DE COYUNTURA

La política paraguaya en cuarentena: regresión autoritaria en contexto de pandemia 17
Coyuntura política
Liliana Rocío Duarte-Recalde y Camilo Filártiga-Callizo (Asociación de Ciencia Política del Paraguay - ACI PP)

Paraguay enfrenta las crisis con más deudas 27
Coyuntura económica
Lila Molinier (Tape'a)

CÁPITULO I: DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Desamparo, crisis alimentaria, desalojos: rastros de la violencia hacia pueblos indígenas 47
Derechos de los pueblos indígenas
Julia Cabello Alonso y Óscar Ayala Amarilla (Tierraviva - Codehupy)

Historia que se repite: destrucción y colonización del territorio indígena 61
Derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario
Luis María de la Cruz, Miguel Lovera, Miguel Ángel Alarcón y Jieun Kang (Iniciativa Amotocodie)

Resistir es crear 75
Discriminación por orientación sexual, identidad y expresión de género
Rosa Posa Guinea, Carolina Robledo Desh, Mariana Sepúlveda y Erwing Augsten (Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Panambi, Asociación de travestis, transexuales y transgéneros; Red contra toda forma de discriminación)

Insuficiencia del sistema de protección ante la violencia de género, doméstica e intrafamiliar 91
Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia
Myrian González Vera (Centro de Documentación y Estudios - CDE)

Hora de implementar los avances legales 109
Derechos de las trabajadoras domésticas
Marcella Zub Centeno (Kuña Róga y Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo - CIMDE)

Precarización, estigma y discriminación acentuados por la pandemia 117
Derechos de las mujeres trabajadoras sexuales
Unidas en la Esperanza

El desafío de avanzar en medio de la pandemia 125
Derechos de las personas con discapacidad
Beatriz Sarubbi, Blásida Giménez, Graciela Benítez, Mario Rubén Marecos, Emilio Pineda, Eva Insfrán, María Celia Díaz, José Amarilla, Alicia de la Pera (OSC-Conadis)

Encuentro de lo público con lo privado 141
Igualdad y no discriminación hacia las mujeres
Mirta Moragas Mereles (Coordinación de Mujeres del Paraguay - CMP)

CÁPITULO II: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Un país que vive en emergencia y una reforma de salud de los años 90 155
Derecho a la salud
Mariluz Martín Martínez y Patricia Lima Pereira (Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva - ALAMES; Movimiento por el Derecho a la Salud "María Rivarola")

Crónica de tragedias anunciadas 175
Derechos ambientales
Guillermo Achucarro, Julia Cabello, Gladys Casaccia, Marcos Glauser, Fosco Gugliotta Ruggeri y Miguel Lovera (Codehupy - Grupo temático Ambiente y Derechos Humanos)

Violación de DD. HH. en escuelas rurales fumigadas: otro impacto del modelo del agronegocio 191
Derecho a un ambiente sano
Abel Areco y Marielle Palau (BASE Investigaciones Sociales)

De mal en peor 203
Derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas
Inés Franceschelli y Miguel Lovera (Heñói)

Educación en pandemia: se profundiza una crisis preexistente 219
Derecho a la educación
Ramón Corvalán y Ana Portillo (Serpaj Py)

Rumbo al Decenio de las Lenguas Indígenas: impulsar la planificación lingüística 235
Derechos lingüísticos
Miguel Ángel Verón (Fundación Yvy Marãeỹ)

Tiempos aciagos: regresión de los derechos culturales en Paraguay 245
Derechos culturales
Vladimir Velázquez Moreira

Hacia la fulminación de los derechos laborales 261
Libertad sindical / Condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo
Eduardo Aguayo (Confederación de la Clase Trabajadora - CCT)

Derecho a la vivienda en tiempos de covid-19 279
Derecho a la vivienda y derecho a la ciudad
María del Carmen Fleitas Delgado (Hábitat para la Humanidad Paraguay); Raquel Bertrán Sisa, Carlos Cáceres y Mary Lechenuk, Olga Caballero, Aldo Pusineri, y Juan Carlos Cristaldo (Hábitat para la Humanidad Paraguay, Techo Paraguay, Fábrica Social, Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la UNA)

25 años: la reforma agraria en el papel, el capital en expansión, el campesinado en lucha 295
Reforma agraria y derechos campesinos
Luis Rojas Villagra (Heñói)

Tierra sin ley: la arbitrariedad en los procedimientos de desalojo como signo estructural 313
Protección contra los desalojos forzosos
Milena Pereira Fukuoka (Plataforma Social de Derechos Humanos, Memoria y Democracia)

CAPÍTULO III: DERECHO A LA LIBERTAD

En Paraguay persisten la explotación y el despojo de las infancias y las adolescencias 331
Trata de personas, laboral y sexual de niños, niñas y adolescentes
Luis Caputo y Manuel Severo Cárdenas (Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y Adolescencia de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)

El año en que las políticas de seguridad ciudadana también fueron a cuarentena 349
Derecho a la seguridad ciudadana
Ximena López Jiménez y Sonia Von Lepel Acosta

Una crisis dentro de otra 359
Derecho al trato humano a las personas privadas de libertad
Ximena López Jiménez (Enfoque Territorial)

Derechos digitales en modo covid-19 373
Derechos digitales
Maricarmen Sequera Buzarquis y Paloma Lara Castro Escobar (Tedic)

El (no) reconocimiento de los derechos sexuales en tiempos de pandemia 391
Derechos sexuales
Mirta Moragas Mereles (Coordinación de Mujeres del Paraguay - CMP)

La pandemia profundizó los vacíos en el reconocimiento de derechos 405
Derechos reproductivos
Mirta Moragas Mereles (Coordinación de Mujeres del Paraguay - CMP)

Estado laico en cuarentena 419
Estado laico
Mirta Moragas Mereles y María M. Pereira (Red Contra Toda Forma de Discriminación - RCTD)

CAPÍTULO IV: DERECHOS POLÍTICOS

Tiempo desaprovechado para avanzar en una reforma electoral 433
Participación política
Enrique Gauto Bozzano (Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana)

Hay que acelerar el cambio. ¡Ley de paridad ya! 449
Participación política de las mujeres
Marcella Zub Centeno (Kuña Róga y Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo - CIMDE)

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

El dinosaurio sigue allí 463
Derecho a la verdad, justicia y reparación
Hugo Valiente (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay)

Pandemia de garrotazos 479
Prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
Hugo Valiente (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay)

CAPÍTULO VI: DERECHOS GENERACIONALES

El paradigma de la protección especial de la niñez y la adolescencia: una deuda en Paraguay 495
Derechos de niñas, niños y adolescentes
Analía Martínez Aldana y Camila Corvalán (Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia - CDIA)

CAPÍTULO VII: SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DD.HH.

Numerosas obligaciones y modestas acciones
del Estado paraguayo 523
SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Mario J. Barrios Cáceres Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo - CIMDE)

Dispares respuestas a históricas falencias
en un año de emergencia sanitaria 537
SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Mario J. Barrios Cáceres Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo - CIMDE)

Protección de personas refugiadas y solicitantes de asilo:
una responsabilidad estatal postergada 547
DERECHOS DE LAS PERSONAS REFUGIADAS
Paulo González (Semillas para la Democracia)

Entre falta de garantías y represión persistente,
se lucha por los derechos humanos 557
DERECHOS DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES
Walter Isasi y Juan B. Rivarola Cáceres (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Codehupy)

TEMA DEL AÑO

Una crisis contenida en muchas otras que la
pandemia desvela con nitidez 575
Óscar Ayala Amarilla (Secretario Ejecutivo - Codehupy)

ANEXOS

Pronunciamientos institucionales divulgados
por la Codehupy durante el periodo del informe 585

PRESENTACIÓN

El reporte anual sobre la situación de los derechos humanos en el Paraguay, que publica la Codehupy, este año cumple 25 ediciones ininterrumpidas. La sola mención del tiempo transcurrido es un indicador irrefutable de la consolidación de esta obra, hecha de forma colaborativa y articulada por las organizaciones de nuestra red, así como por otras personas que son invitadas a escribir temas específicos, pero siempre desde la óptica de la sociedad civil.

El informe de derechos humanos de la Codehupy es el lugar común de quienes desean adentrarse en la coyuntura del Paraguay y conocer con el prisma de los derechos humanos aquello que está sucediendo. La rigurosidad de la información expuesta es reconocida, por lo que deviene en fuente bibliográfica de toda aproximación al país, en especial, desde organismos que monitorean el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en la materia.

Asimismo, en estos 25 años, el informe se ha convertido también en un poderoso instrumento de exigibilidad ciudadana que, en manos de las organizaciones sociales, se ha transformado en argumento y reivindicación de muy diferentes demandas, siendo esta, acaso, una de sus funciones más destacadas en las luchas cotidianas por mejores condiciones de vida para toda la sociedad.

La presente edición conmemorativa, además del contenido propio sobre la coyuntura de cada derecho, propone un balance de cómo cada uno de ellos evolucionó, en cuanto a su realización, en el periodo mencionado, que, vale decirlo, casi se corresponde con la misma cantidad de años que lleva el proceso político de democratización que sobrevino a la dictadura.

Finalmente, celebrando este logro, fruto de la unidad y articulación de las organizaciones que trabajan diariamente por un Paraguay mejor, desde la Codehupy y otras organizaciones fraternas y aliadas, presentamos el vigesimoquinto informe sobre la situación de derechos humanos, no solamente reportando hechos y violaciones de derechos humanos, sino también formulando recomendaciones orientadas a un país más justo, que aguardamos se conviertan en guías para la formulación y ejecución de las políticas públicas que los más diversos ámbitos del Estado deben implementar.

Asunción, 10 de diciembre de 2020

Óscar Ayala Amarilla
Secretario Ejecutivo
Codehupy

IN MEMORIAM

IN MEMORIAM

El propósito de "Inventar el Paraguay", de crear ese país soñado que todos y todas queremos, ha perdido su brújula principal en este año, pero no así su destino. El padre **Bartomeu Melià**, quien nos honró eligiendo al Paraguay como su patria, se ha ido, es cierto, pero no sin antes dejarnos el testimonio claro de su visión comprometida con la Tierra sin Mal. Del mismo modo, **Idalina Gaona**, mujer de convicciones profundas y solidaridad irrestricta, a casi un siglo de germinar sobre esta tierra, es merecedora de nuestro recuerdo y admiración. **María del Carmen Schaerer Prono**, de enorme contribución a la educación en el Paraguay, su generosidad no tuvo límites, y antes que su presencia se haga memoria, proyectó nuevas vidas hacia el futuro, mediante la donación de sus órganos, cual último testimonio de amor hacia sus semejantes. El arte quedó con vacíos importantes: **Francisca Zayas**, conocida como **Yverá**, y **Ana Lucrecia Taglioretti** callaron por un instante la música, pero su legado artístico seguirá perenne en otras voces de mujeres que lograron superar adversidades y ser ejemplo de tenaces luchadoras. Igualmente, extrañaremos mucho a **Renate Cosa**, cuya imaginación cinematográfica nos ayudó a aproximarnos y comprender historias con un significado claro de derechos humanos. El pueblo qom perdió a uno de sus líderes más queridos y respetados, **Tito Recalde**, a quien seguiremos recordando por su gran carisma y vocación de servicio, que, junto a **Agustina Aguilera**, defensora del idioma de su pueblo, el angaité, **Susana Martínez de Pintos**, lideresa del pueblo guaraní occidental, y **Salustiano Portillo**, artista que con su obra ha promovido la defensa de los derechos culturales del pueblo avá guaraní, son las ausencias más sentidas de las comunidades y los pueblos indígenas del Paraguay. Asimismo, **Melanio Enciso**, **Pelusa Villagra**, **Juan Félix Martínez**, **Nidia González Talavera** y **Evaristo Antonio González** están entre los numerosos héroes y heroínas civiles cuyo recuerdo seguirá acompañándonos, para mostrarnos el camino por el cual se tiene que continuar la gran tarea de construir un Paraguay mejor. **Delia López**, luchadora por los derechos de las víctimas del Ykua Bolaños, también tendrá siempre un recuerdo y homenaje, por su coraje y compromiso con el futuro. El Dr. **Ricardo Moreno Azorero**, médico, investigador y científico, quien dedicó gran parte de su vida a promover y defender los derechos de los pueblos indígenas, también se inscribe entre las grandes pérdidas acaecidas este año, que merece el respeto y reconocimiento de la sociedad, a la cual sirvió en todo momento, asumiendo su compromiso y dedicación para con los menos favorecidos. Por último, recordamos la partida de **Julio César Franco Alonzo**, de destacada contribución a la lucha por las libertades públicas y la democratización del Paraguay durante los difíciles tiempos de la dictadura de Stroessner, que pasa a formar parte de esa herencia de lucha que la Memoria Histórica debe preservar para alimentar las convicciones de las futuras generaciones.

ANÁLISIS DE COYUNTURA

LA POLÍTICA PARAGUAYA EN CUARENTENA: REGRESIÓN AUTORITARIA EN CONTEXTO DE PANDEMIA

La coyuntura política del 2020 ha estado indefectiblemente marcada por la situación de emergencia sanitaria causada por la pandemia de la covid-19. Este contexto evidenció, por un lado, las deudas históricas del Estado paraguayo en la consolidación de un sistema de protección social, pese a estar definido en la propia Constitución Nacional como un Estado social de derecho. Por otro lado, la gestión estatal frente a este escenario develó la vigencia de una persistente aplicación irregular de las leyes y de los procedimientos administrativos, que suponen un desafío constante para la protección de los derechos humanos en Paraguay. Así, la dinámica política de este año estuvo marcada por el debate sobre el mismo rol del Estado paraguayo como garante de derechos y la falta de racionalidad en el funcionamiento de la administración pública paraguaya.

PALABRAS CLAVES: pandemia, capacidades estatales, Estado social, Estado de derecho, regresión autoritaria.

Liliana Rocío Duarte-Recalde y Camilo Filártiga-Callizo

ASOCIACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA DEL PARAGUAY (ACIPP)

LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA

La llegada al país de la covid-19 implicó la necesidad de prestar atención prioritaria a ciertos aspectos del funcionamiento estatal que no ocupaban espacio prominente en la agenda de debate político previa a la pandemia. Particularmente, esta situación de emergencia sanitaria ubicó en el centro del debate las debilidades del sistema de salud paraguayo y la falta de capacidades estatales para garantizar el acceso a la salud a la población nacional. Asimismo, ganaron espacio en el análisis las débiles capacidades del Estado paraguayo para dar respuesta efectiva a la situación de crisis económica y alimentaria derivada de las medidas de aislamiento social establecidas. Si bien estas debilidades estructurales han sido previamente señaladas por organizaciones de la sociedad civil de manera sistemática, en el contexto de pandemia pasaron a ocupar un espacio central en las reflexiones de los diversos sectores políticos presentes en el país, interpelando los límites de la vigencia de la dimensión social del Estado paraguayo.

Durante los primeros meses transcurridos desde la identificación de la primera persona portante del coronavirus en territorio paraguayo, el riesgo de colapso del sistema de salud aparecía como constante. Al inicio de la pandemia, solo se contaba a nivel nacional con 20 camas de terapia intensiva equipadas para acoger casos graves de problemas respiratorios[1], las cuales se encontraban concentradas en la capital del país. A la débil infraestructura para atender una eventual explosión en el número de contagios se sumaba la limitada disponibilidad de personal médico, en tanto se contaba solamente con 110 profesionales terapistas a nivel nacional. Asimismo, el proceso de testeo para la identificación de contagios estuvo caracterizado durante los primeros meses por la escasez de insumos y de equipamiento de bioseguridad necesarios para la toma de muestras y su posterior análisis[2]. En este contexto reaparecieron con fuerza las denuncias de precarización laboral que afecta a profesionales de la salud, situación que condiciona su libertad para expresar reclamos en sus lugares de trabajo debido al temor a represalias institucionales.

A las deficiencias del sistema de salud mencionadas se agrega la irracionalidad que suele estar presente en los procesos de licitaciones públicas, que se hizo explícita durante este tiempo. Se observó la existencia de corrupción imperante en los procesos de compras públicas de insumos médicos, comprobada por la propia Contraloría General de la República que ha emitido informes al respecto, evidenciando la responsabilidad de la Dirección Admi-

1 "Hoy, Paraguay solo tiene 20 camas con respiradores disponibles para COVID-19", *Hoy*, 26 de marzo de 2020, acceso el 30 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/hoy-paraguay-solo-tiene-20-camas-con-respiradores-disponibles-para-covid-19.

2 **Nota del Equipo Editor:** véase mayor información al respecto en el artículo sobre derecho a la salud en este informe.

nistrativa, la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) y el Comité de Evaluación de Ofertas del Ministerio de Salud en las diversas irregularidades detectadas en dichos procesos[3].

La situación de emergencia sanitaria tuvo una contraparte de emergencia económica que el Estado paraguayo también se vio en necesidad de administrar. El cese de actividades productivas y comerciales resultante de las medidas de aislamiento social coincidió con la debilidad estructural en que se mantiene la economía paraguaya, que afecta principalmente a los sectores de menor ingreso. En ese sentido, la principal estrategia del Gobierno fue la puesta en funcionamiento de los programas de transferencias monetarias de emergencia Ñangareko y Pytyvõ, que se sumaban a la ampliación puntual de otros programas de asistencia focalizada vigentes en el país con miras a proteger la capacidad de consumo de la población de escasos recursos[4]. Si bien estos programas cumplieron con proporcionar un alivio coyuntural a la crisis económica, a pesar de algunas denuncias de su mala implementación, la protección social de la población quedó en manos de su propia capacidad de organización.

En lo que respecta a la crisis económica producida en consonancia con la crisis sanitaria, se dibujó en Paraguay un escenario regresivo en materia del ejercicio de derechos laborales. Las condiciones de precarización laboral se han profundizado de manera drástica en estos meses de pandemia, tanto en lo que se refiere a la suspensión y terminación de contratos laborales, despidos masivos[5], así como a las condiciones laborales para realizar el trabajo desde la casa. En este sentido, han resultado particularmente afectadas las mujeres y además el sector de la juventud[6].

La emergencia sanitaria también dejó en evidencia las limitadas capacidades del Estado paraguayo para responder a las necesidades de la población en el área de la educación[7]. Si bien la gestión de Eduardo Petta como ministro de Educación ya venía siendo cuestionada desde que asumió esta cartera en el año 2018, la suspensión de clases presenciales y migración hacia un formato virtual para el desarrollo de los contenidos académicos estuvo caracterizada por una gestión deficiente y que planteó nuevos desafíos para la población. A este respecto, se evidenció primeramente la disparidad que existe en el acceso a Internet y luego la capacidad para utilizar herramientas

3 Contraloría General de la República, I*nforme final de Fiscalización Especial Inmediata (FEI) al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, acceso el 30 de octubre de 2020, https://www.contraloria.gov.py/index.php/categorias-de-archivos/category/59-ministerio-de-salud-publica-y-bienestar-social?download=27514%20:informe-final-fei-ministerio-de-salud-publica-mayo-2020.

4 **Nota del Equipo Editor:** véase más información al respecto en el artículo sobre derecho a la alimentación en este informe.

5 "Ya hay 88.000 suspensiones y 2.000 denuncias por despido injustificado", *ABC Color*, 1 de mayo de 2020, acceso el 30 de octubre de 2020, en https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/2020/05/01/ya-hay-88000-suspensiones-y-2000-denuncias-por-despido-injustificado/.

6 **Nota del Equipo Editor:** al respecto, véase más información en los artículos sobre derecho a las condiciones dignas y equitativas de trabajo y acerca de las trabajadoras domésticas, en este informe.

7 **Nota del Equipo Editor:** para profundizar el tema, véase el artículo sobre derecho a la educación en este informe.

digitales con fines educativos. También salieron a la luz las desigualdades en la posibilidad de distintos sectores de la población para continuar desarrollando los programas académicos desde el espacio doméstico, donde la carga cayó desproporcionalmente sobre las mujeres[8]. Ante las limitaciones didácticas impuestas por un formato virtual poco conocido, la capacidad de los(as) estudiantes para asimilar contenidos quedó, en gran medida, condicionada por la formación de integrantes de sus núcleos familiares. A estas dificultades particulares vinculadas a la cuarentena se añadían problemas precedentes de infraestructura de los hogares, que ahora se convertían en centros educativos. Asimismo, el condicionamiento de la entrega de kits de alimentos a la presentación de tareas incrementó la presión para las familias de escasos recursos.

Las medidas de confinamiento impuestas por el Gobierno nacional agravaron también la situación de vulnerabilidad de mujeres víctimas de violencia frente a sus agresores. En el primer semestre del 2020 se registraron 12.352 denuncias de violencia[9]. La línea SOS 137 –habilitada para el efecto– aumentó considerablemente la recepción de llamadas[10]. El agravamiento de la violencia y el abuso también afectó a niños, niñas y adolescentes[11]. Tan solo en los meses de marzo y abril, se recibieron 4.700 denuncias, de las cuales 1.484 se reportaron como casos de maltrato y 327 como abusos. El Gobierno se mostró incapaz de ofrecer una respuesta efectiva a la población para hacer frente a esta problemática[12].

REGRESIÓN AUTORITARIA Y LÍMITES DEL ESTADO DE DERECHO

La vigencia del Estado de derecho en Paraguay, según su diseño constitucional, debe operar en el contexto de una democracia representativa, participativa y pluralista. El régimen democrático pretendido por las instituciones formales, a su vez, debe estar sustentado en un diseño institucional de control y equilibrio entre los poderes que evite la concentración del poder político o su uso despótico. Estos preceptos institucionales, sin embargo, han

8 Patricio Dobrée, "Aplanemos también la curva de los cuidados", *CDE*, acceso el 30 de octubre de 2020, https://www.cde.org.py/tiempodecoronavirus/2020/03/31/aplanemos-tambien-la-curva-de-los-cuidados/.

9 "Fiscalía registra más de 12 mil denuncias por Violencia Familiar durante los primeros 6 meses del año", *Ministerio Público*, 14 de agosto de 2020, acceso el 30 de octubre de 2020, https://www.ministeriopublico.gov.py/nota/-5565.

10 "Con alto número de bromas, el 137 ya recibió más de mil llamadas", *Ministerio de la Mujer*, acceso el 30 de octubre de 2020, http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/con-alto-numero-de-bromas-la-linea-137-ya-recibio-este-mes-mas-de-mil-llamadas.

11 "Abuso en niños: 'Subieron los casos durante esta pandemia, el encierro significó mayor violencia'", *La Nación*, 16 de agosto de 2020, acceso el 30 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/08/16/abuso-en-ninos-subieron-los-casos-durante-esta-pandemia-el-encierro-significo-mayor-violencia/.

12 **Nota del Equipo Editor:** véase más información al respecto en los artículos sobre derechos de niños, niñas y adolescentes y derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en este informe.

sucumbido en el caso paraguayo, como producto de la crisis desatada por la emergencia sanitaria.

En esta nueva realidad, se ha acentuado un desequilibrio en el funcionamiento de los poderes del Estado[13]. En el Paraguay, la pandemia de covid-19 no ha alterado el sistema político transformándolo sino intensificándolo, demostrando el rostro y la dimensión real del poder político y normativo del Poder Ejecutivo, que dispuso discrecionalmente una serie de medidas restrictivas de derechos fundamentales –sin diálogo, sin debates y sin acuerdos, ni control legislativo– que declararon ser necesarias. Se valió de decretos y resoluciones, algunas de ellas basadas en normativas anteriores a la Constitución de 1992 y, por supuesto, de inferior jerarquía normativa[14].

De esta manera, en estos meses de una pandemia que somete al país y el mundo, la dimensión republicana del Estado paraguayo ha quedado suspendida. La vigencia del Estado de derecho es puesta en entredicho por voces de distintos sectores sociales: periodistas, intelectuales y actores políticos que alertan sobre un peligroso escenario de regresión autoritaria en un contexto de temor e incertidumbre.

En esta coyuntura hemos sido testigos, como ciudadanía, del actuar completamente selectivo de los organismos estatales de seguridad para reprimir y castigar la conducta de las personas –con la excusa de la violación de la cuarentena–, dependiendo de quién(es) se trate. Las denuncias de excesos en el uso de la fuerza policial, que incluyeron tratos crueles y resultaron en costosas imputaciones[15], se concentraron en la población trabajadora y de menor poder económico. Los abusos cometidos durante estos procedimientos fueron alentados por la retórica utilizada por el ministro del Interior Euclides Acevedo, cuyo contenido discursivo validó los valores autoritarios que persisten en parte importante de la población paraguaya[16].

Al mismo tiempo, la violación de normas sanitarias perpetradas por sectores de mayor poder económico y político recibió reprimendas menores o inexistentes, como ocurrió con los casos de la boda de la hija de Horacio Cartes o la reunión del mismo exmandatario con su par argentino Mauricio Macri, sin que este último cumpliera con el aislamiento obligatorio impuesto a quienes ingresaban al país. Esta imposición desigual de sanciones por el incumplimiento de la cuarentena aparece como evidencia de una tendencia de largo

13 Camilo Filártiga-Callizo y Rodrigo Ayala, "Hiperpresidencialismo y derechos fundamentales en tiempos de Covid-19. Un análisis del caso paraguayo", en *Derecho y Realidad*, 2020 (en prensa).

14 **Nota del Equipo Editor:** al respecto, véase mayor información en el artículo sobre derecho a la seguridad, en este informe.

15 "Los castigados de la cuarentena", *El Surtidor*, 28 de agosto de 2020, acceso el 30 de octubre de 2020, https://elsurti.com/scroll/2020/08/28/los-castigados-por-quebrantar-la-cuarentena/.

16 **Nota del Equipo Editor:** véase más información al respecto en el artículo sobre prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en este informe.

plazo a la arbitrariedad en aplicación de las leyes en Paraguay, quebrantando el principio de igualdad ante la ley para toda la ciudadanía.

Todo este complejo escenario sanitario, económico y social se ha venido desarrollando en un contexto de instituciones débiles y con una marcada orfandad de liderazgo y conducción política genuina de parte del propio presidente de la República, Mario Abdo Benítez. Este, a más de dos años de haber iniciado el mandato, no logra consolidar un sustento político sólido con su movimiento Añetete, integrado mayoritariamente por caudillos partidarios, con bases electorales propias, nucleados en su momento para derrocar a un adversario coyuntural: Horacio Cartes.

Esta debilidad política del jefe de Estado quedó en evidencia en varios momentos de su mandato, pudiendo resaltarse como uno de los más críticos el juicio político frustrado en 2019 en medio de la crisis del Acta Bilateral de Itaipú, donde el expresidente Cartes tuvo un rol protagónico al decidir finalmente no acompañar el juicio político. De ello resultó un condicionamiento pleno al ejercicio de poder para Abdo Benítez, con la sombra amenazante de un actor político como Cartes, que concentra poder político, económico y mediático, como nunca antes había ocurrido con un expresidente de la República en la transición.

El mencionado condicionamiento se materializa con la conformación del llamado "Operativo Cicatriz", que se inicia en una reunión celebrada entre Abdo Benítez y Horacio Cartes el sábado 14 de marzo de 2020. Entre otros acuerdos, implicó la prórroga de mandato, hasta el 2022, del presidente del Partido Colorado Pedro Alliana y la decisión de integrar un movimiento interno denominado Concordia Colorada que compita en las elecciones municipales del próximo año.[17] Con estos acuerdos, Mario Abdo Benítez prescinde de un elemento que fue central en su campaña electoral y que le permitió construir su triunfo electoral en las internas partidarias y, luego, en las generales: combatir el modelo político de Horacio Cartes, presentarse justamente como una opción alternativa al modelo político (hegemónico y autoritario) que pretendió imponer el expresidente[18] que es visto, por un sector amplio de la población, como una amenaza para la vigencia de la democracia y los principios republicanos.

Esta debilidad política de quien comanda el Ejecutivo se da en el contexto de una marcada degradación de las instituciones y los valores republicanos que incluye prácticas observadas en el Poder Legislativo. Entre tales prácticas –que distan mucho de lo que se puede esperar de un Estado de derecho–,

17 "Marito y Cartes inscribieron a Concordia ante el TEP", *Última Hora*, 21 de agosto de 2020, acceso el 30 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/marito-y-cartes-inscribieron-concordia-el-tep-n2900996.html.

18 Liliana Rocío Duarte-Recalde, "Concentración del poder político y debilitamiento estatal durante el gobierno cartista", en *Novapolis* 7, núm. 1 (2014): 37-52.

resulta llamativa la sanción impuesta al ejercicio de la libre expresión, amparada por inmunidad parlamentaria, de una diputada de la oposición[19]. A esas prácticas se suman las posturas de sectores ajenos al oficialismo colorado que apelan a un discurso reaccionario contra la investigación científica, la ampliación de derechos, la consagración de los derechos sociales, y hasta ponen en duda los hallazgos registrados por la Comisión de Verdad y Justicia, que forman parte del informe final sobre los crímenes de la dictadura stronista presentados en el año 2008[20].

Este escenario obliga a la ciudadanía a mantenerse alerta y organizada ante cualquier brote o intento de retroceso autoritario a fin de mantener vigente el Estado democrático y social de derecho.

SOCIEDAD CIVIL

A pesar de los múltiples desafíos presentados por la situación de emergencia sanitaria durante este año, se observa que el ejercicio de la participación política por parte de organizaciones de la sociedad civil ha sido constante. La presencia activa de la sociedad civil fue clave, tanto a modo de efectivizar la protección social para la que el Estado no consiguió dar respuesta, como para velar por una gestión eficiente y respetuosa de las reivindicaciones de los distintos sectores sociales.

Frente a la señalada incapacidad estatal para garantizar derechos básicos, sectores sociales organizaron "ollas populares" en distintos puntos del país, a fin de hacer efectivo el derecho a la alimentación para miles de compatriotas afectados económica y socialmente por la pandemia. Estos espacios autogestionados apoyaron a la población en situación de necesidad económica, constituyéndose en redes informales de protección social. Este inmenso trabajo solidario tuvo amplia repercusión y, mediante la presión de organizaciones sociales, se logró la aprobación de la Ley N.º 6603/2020 "De apoyo y asistencia a las ollas populares organizadas en todo el territorio de la República del Paraguay durante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del covid-19"[21].

Por otro lado, las expresiones de descontento popular –canalizadas mediante protestas– demostraron la voluntad presente entre la sociedad civil paraguaya de velar por sus derechos. A lo largo del año se constató la presencia

19 "Colorados no retroceden y se mantiene polémica sanción a Celeste Amarilla", *Última Hora*, 13 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/colorados-no-retroceden-y-se-mantiene-polemica-sancion-celeste-amarilla-n2909144.html.

20 **Nota del Equipo Editor:** para mayores detalles, véase el artículo sobre derecho a la verdad, justicia y reparación, en este informe.

21 **Nota del Equipo Editor:** al respecto, véase mayor información en el artículo sobre derecho a la alimentación, en este informe.

activa de diversas organizaciones sindicales, campesinas e indígenas que se movilizaron en defensa de sus derechos.

Una de las más importantes expresiones de descontento popular fue la protagonizada en torno a la demanda de gratuidad de la educación pública. Las protestas, embanderadas bajo la consigna "Arancel Cero", tuvieron lugar en distintos puntos del territorio paraguayo, exigiendo la efectivización del derecho a la educación mediante la eliminación de barreras económicas de ingreso a la universidad pública. Las movilizaciones tuvieron efecto y lograron que en el mes de noviembre se promulgara la Ley N.º 6628, que indica que los costos deberán ser financiados por el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). En consecuencia, se estima que aproximadamente ochenta mil estudiantes resultarán beneficiados una vez que se reglamente la legislación. Además de este logro normativo en particular, como lo hicieron anteriormente[22], las movilizaciones estudiantiles volvieron a mostrar la importancia de la organización de la sociedad civil como vía para el logro de objetivos políticos.

DESAFÍOS POLÍTICOS PENDIENTES

Si bien la situación de emergencia sanitaria ha marcado el año 2020, en el país persisten debilidades estructurales, falencias en la administración estatal y vicios en la praxis política que condicionan la persistencia de un Estado de derecho endeble. En ese sentido, a modo de conclusión abierta, se señalan algunos desafíos que quedan pendientes de ser debatidos más allá de la coyuntura política vinculada a la pandemia.

Queda pendiente dar seguimiento al debate acerca de la limitada capacidad del Estado paraguayo para recaudar los fondos necesarios para implementar políticas públicas eficientes y estables, lo que centra la atención en la cualidad eminentemente regresiva del sistema tributario del país. De la mano del debate acerca de la estructura tributaria, queda pendiente de seguimiento el debate acerca de la misma estructura productiva vigente en el país, así como sus consecuencias ambientales. Respecto a ambos puntos, resulta importante profundizar en la identificación de los mecanismos mediante los cuales los actores interesados en el mantenimiento del *statu quo* ejercen el poder político, con miras a la comprensión de las estrategias necesarias de ser encaradas para la eventual construcción de proyectos políticos alternativos.

22 Liliana Duarte-Recalde y Cynthia González-Ríos, "Paraguay: Entre las movilizaciones sociales y el reordenamiento electoral". *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 36, núm. 1 (2016): 287-312.

Igualmente, queda la tarea de discutir acerca de la racionalidad burocrática en el país, la integridad en la administración de la cosa pública y la lucha contra la corrupción, así como sobre la necesidad de pensar en propuestas de reformas institucionales que pudieran resultar adecuadas para efectivizar el respeto a los derechos humanos. Si bien desde el Poder Ejecutivo se impulsó una iniciativa de reforma estatal en el contexto de la pandemia, ese proceso fue excluyente de amplios sectores de la sociedad paraguaya, hasta perder fuerza en la agenda política.

De manera particular, se debe dar seguimiento también al esclarecimiento del caso del asesinato de dos niñas en el norte del país a manos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC). Este hecho generó un fuerte impacto tanto a nivel local como internacional. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), entre otras instancias, se pronunció exigiendo al Estado paraguayo la investigación y el esclarecimiento de los hechos[23].

Finalmente, resta como desafío la identificación de estrategias para dar respuesta a la cada vez mayor fuerza política en el país de sectores antiderechos que buscan deshacer los logros alcanzados durante las últimas décadas en el respeto a los derechos humanos en Paraguay[24]. El accionar de estos grupos mina la misma persistencia de una convivencia democrática y plural, por lo que su accionar político merece ser debidamente dimensionado.

23 **Nota del Equipo Editor:** véase mayor información al respecto en el artículo sobre derechos de niños, niñas y adolescente, en este informe.

24 **Nota del Equipo Editor:** para ampliar los datos, véanse los artículos sobre derecho a la educación, derechos sexuales, derechos reproductivos y Estado laico, en este informe.

COYUNTURA ECONÓMICA

PARAGUAY ENFRENTA LAS CRISIS CON MÁS DEUDAS

Paraguay venía ya enfrentando crisis económica y climática. Este año, primero declaró la emergencia sanitaria por dengue, para después hacer lo mismo por la covid-19. Las medidas dispuestas desde marzo para tratar de evitar un descalabro en el sistema sanitario retardando los contagios paralizaron la economía y la vida nacional, generando impactos en el sector público y el privado. Así, se generó una crisis social. ¿Y cómo enfrentó el Estado paraguayo la situación? Como lo viene haciendo desde hace tiempo: con mayor endeudamiento. Entre diciembre de 2019 y septiembre de 2020 creció la deuda externa en 30% y la proyección es que seguirá aumentando para fin de año. Por lo tanto, tenemos un Estado sobreendeudado para largo rato.

PALABRAS CLAVES: crisis, fiscalidad, presupuesto, deuda pública, gasto social, covid-19.

Lila Molinier

TAPE'A

LA CRISIS GENERAL Y LA PANDEMIA DE LA COVID-19

La pandemia de la covid-19 agudizó la crisis estructural del sistema económico global, dando un duro golpe a las políticas y finanzas públicas. Paraguay venía de un año 2019 con crisis económica y climática, y se encontraba en otra emergencia sanitaria por efectos del dengue. Con una diferencia de tan solo cinco semanas, el Gobierno paraguayo declaró emergencia sanitaria por epidemia del dengue (Ley N.º 6502/2020) y por la pandemia de la covid-19 (Ley N.º 6425/2020).

La crisis climática regional volvió a manifestarse en forma aguda entre agosto y octubre, a causa de la sequía, la ola de altas temperaturas y los incendios forestales[1]. El departamento de Boquerón fue declarado en emergencia ambiental en octubre (Ley N.º 6623/2020), declaración que fue hecha extensiva a todo el territorio, a consecuencia de los incendios y los daños ocasionados a los ecosistemas y al ambiente (Ley N.º 6627/2020). La sequía redujo el caudal de los grandes ríos Paraná y Paraguay a mínimos históricos[2], generando graves problemas ambientales y económicos, impactando en la población ribereña que vive de la pesca y en el transporte de cargas, por el gran volumen y el bajo costo del flete de exportación e importación. El estiaje dificulta la navegación y eleva el costo de transporte, asociado con la mediterraneidad del Paraguay. Según expertos ambientalistas, este estiaje del río está directamente vinculado con la destrucción de la selva amazónica, que afecta a la zona del Pantanal, compartida entre Brasil, Paraguay y Bolivia, de la cual depende su caudal[3].

Las medidas de aislamiento general decretadas por la pandemia de la covid-19 paralizaron la economía y la vida nacional, en las primeras semanas de forma total y luego con restricciones relajadas gradualmente, hasta octubre. Las medidas tuvieron impactos importantes en las actividades laborales y económicas en general, tanto en el sector público como en el privado.

Las actividades y los servicios básicos farmacéuticos, financieros, supermercados y almacenes de barrios fueron la excepción en todo el ciclo, previa adopción de protocolos. El sector de la construcción de obras públicas pudo

1 "Incendios forestales en el Paraguay y la crisis ambiental", *Guyra Paraguay*, 5 de octubre de 2020, http://guyra.org.py/incendios-forestales-en-el-paraguay-y-la-crisis-ambiental/.

2 "Nivel del río", *Dirección de Meteorología e Hidrología*, acceso el 30 de octubre de 2020, https://www.meteorologia.gov.py/nivel-rio/.

3 "El río Paraguay alcanza su nivel más bajo debido a la sequía extrema" [Archivo de video], Euronews, 12 de octubre de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=NOiFEQf2OoY.

continuar luego de las dos primeras semanas, con avances en alcantarillado[4] y servicio de agua potable[5].

El pequeño comercio de vendedores en los espacios públicos y los servicios domiciliarios informales fueron directamente afectados por la cuarentena, seguidos por los comercios en general, restaurantes, hoteles y turismo. Estas actividades ocupaban al 52,1% de la fuerza de trabajo en 2019, de ahí el gran impacto de la cuarentena en el empleo[6]. En el caso del transporte de pasajeros, el sector empresarial habla de situaciones de crisis[7].

Otro gran impacto fue la caída del comercio fronterizo con el Brasil, especialmente en las capitales departamentales de la frontera, que afectó a comerciantes, clientes y empresas conexas, interdependientes a ambos lados de la frontera[8]. Esta crisis, sin embargo, está relacionada con la tendencia decreciente de este comercio, debido a la mayor apertura de la economía brasileña a las importaciones, particularmente las de origen asiático, sin que se hayan previsto alternativas viables.

EL FONDO DE EMERGENCIA

La Ley de Emergencia Sanitaria (N.º 6524/2020) y sus modificaciones[9] establecieron medidas presupuestarias y administrativas; de protección al empleo y mitigación financiera; de financiamiento, y de transparencia y rendición de cuentas. Las medidas de política fiscal adoptadas tendrán impacto a mediano y largo plazos, en relación con la cantidad de recursos financieros movilizados, en particular, asociado con los del crédito público de origen externo.

Entre las disposiciones estuvo la creación del Fondo de Emergencia de 1.600 millones de dólares, financiado mediante líneas de crédito público externo, en el contexto de un Estado sobreendeudado, en relación con su capacidad de recaudación y de pago. Además del fondo, la ley orientó a los requerimientos de emergencia sanitaria y sus efectos económicos y sociales, los empréstitos que se encontraban en trámites administrativos.

---

4 "Continúan trabajos de alcantarillado sanitario en Asunción", *Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones*, 26 de octubre de 2020, en https://www.mopc.gov.py/index.php/noticias/continuan-trabajos-de-alcantarillado-sanitario-en-asuncion.

5 "Inician obras para mejorar servicio de agua potable en Asunción", *Essap*, 30 de octubre de 2020, http://www.essap.com.py/inician-obras-para-mejorar-servicio-de-agua-potable-en-asuncion/.

6 "Bacigalupo: COVID-19 afectó al 52,1% de los que tenían empleo hasta diciembre pasado", *ABC Color*, 15 de junio de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/06/15/bacigalupo-covid-19-afecto-hasta-diciembre-pasado-al-521-de-los-que-tenian-empleo/.

7 "Crisis del transporte terrestre nacional e internacional", *ABC Color*, 30 de agosto de 2020, https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/economico/2020/08/30/crisis-del-transporte-terrestre-de-pasajeros-del-interior-e-internacional/.

8 El "turismo de compra" o la triangulación de las importaciones paraguayas orientadas a la demanda brasileña y de otros orígenes, por sus ventajas comparativas derivadas de los reducidos impuestos internos y a la importación.

9 Ley N.° 6524/2020, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 30 de octubre de 2020, https://www.bacn.gov.py/buscar/buscar?s=Ley+N%C2%B0+6524%2F20.

El Fondo de Emergencia propone invertir fuertemente en el sistema de salud pública y revertir su debilidad estructural, preparando las condiciones para enfrentar la pandemia, así como el pago de gratificaciones ocasionales y contratación temporal del personal de salud. Con las demás medidas adoptadas se busca contener la profundización de la crisis económica y la crisis social emergente; la caída masiva del empleo y de los ingresos. Esto, mediante estrategias de contención social, subsidios a personas trabajadoras informales, compensaciones a las personas trabajadoras formales y ayuda alimentaria[10] (cuadro 1), a los que se suman medidas de exoneraciones y prórroga temporal del pago de servicios públicos básicos[11].

Cuadro 1. Fondo de Emergencia, su distribución y asignación (en millones de dólares)

	PROYECTO	ASIGNADO
Fondo de Emergencia Sanitaria. Total	**1.600,0**	**1.183,0**
Salud	514,0	127,0
MSPyBS		124,0
Hospital de Clínicas - FCM/UNA		3,0
Servicios sociales y compromisos del Estado	***534,0***	***521,0***
Personal médico, docente, fuerzas públicas (FFAA y PN)		300,0
Personas adultas mayores, Tekoporã		82,0
Jubilaciones		59,0
Servicio de la deuda pública		77,0
Indi, MJ, MTESS		3,0
Mipymes y capitalización	***61,0***	***61,0***
AFD - CAII - Essap		61,0
Subsidio servicios básicos	***48,0***	***48,0***
ANDE - Essap		48,0
Protección social	***426,0***	***426,0***
Pytyvõ, subsidio a personas trabajadoras informales	300,0	300,0
IPS, compensación a personas trabajadoras aseguradas	100,0	100,0
Ñangareko, ayuda alimentaria - SEN		26,0

Fuente: Ministerio de Hacienda (Ley N.º 6524/2020).

10 La habilitación de cuentas bancarias, financieras y billeteras electrónicas para la realización de los pagos a los beneficiarios también beneficia al sistema bancario y a los negocios financieros de las telefónicas, de ahí que las medidas ejecutadas combinan y mueven diversos sectores productivos, comerciales, financieros. Los subsidios monetarios se demoraron, sin embargo, por dificultades para confeccionar un listado depurado de las personas beneficiarias. Por otra parte, la Ley de Apoyo y Asistencia a las Ollas Populares en Todo el Territorio de la República del Paraguay (N.º 6603/2020) carece de reglamentación e implementación.

11 Exoneración del 100% al consumo de electricidad hasta 500 mil guaraníes; prórroga y refinanciamiento para el consumo mayor a dicho monto. Exoneración al consumo domiciliario del agua de la Essap, y prórroga del pago del servicio telefónico de Copaco, entre marzo y septiembre.

EL PLAN DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA

El Plan de Recuperación Económica se planteó con base en el fortalecimiento de las instituciones financieras públicas, y la reestructuración de proyectos en ejecución, financiados con créditos de los organismos financieros internacionales y en trámites administrativos. El costo total del plan fue estimado en un poco más de 2.500 millones de dólares[12].

En este plan, las medidas vinculadas con la contención de la crisis económica tienen prevista la recuperación a largo plazo, y están asociadas, por un lado, con la inversión pública para la creación de empleos directos e indirectos en todos los departamentos del país; es la partida más importante, 54% del total. Por otro lado, están asociadas con el financiamiento público, a través del Banco Nacional de Fomento (BNF), para la reconversión laboral y empresarial del sector privado y la formalización de las mipymes. Asimismo, con el fondo de garantías para la construcción de viviendas, a través de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), con un costo total previsto del 27% sobre el total.

Por otra parte, el descuento al comercio fronterizo –del IVA y del impuesto selectivo al consumo (ISC) sobre un flujo comercial de 2.891 millones de dólares– ocupa el 19% del total previsto, favoreciendo a los comerciantes de dichas zonas.

El costo previsto de 250 millones de dólares para el subsidio monetario de 500.000 guaraníes –hasta cuatro veces (de agosto a diciembre)–, a 770.000 personas trabajadoras informales de este plan (cuadro 2), hay que sumar al Fondo Social del Plan de Emergencia, que prevé para el mismo grupo social otros 300 millones de dólares (cuadro 1). Es decir, un total de 550 millones de dólares, equivalentes a 3 billones 510 mil millones 650 millones de guaraníes.

12 "El Gobierno paraguayo presenta su plan de recuperación económica ante el COVID-19", ICEX, 2 de julio de 2020, https://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/revista-el-exportador/noticias/NEW2020855738.html.

Cuadro 2. Plan de Recuperación Económica. Agosto-diciembre 2020 (en millones de dólares)

DESCRIPCIÓN	MILLONES DE USD	%
Fondos para la recuperación económica	2.500,0	100%
Inversión pública, para crear empleos directos e indirectos, en todos los departamentos del país	1.360,3	54%
Créditos para el desarrollo, a largo plazo, para la reconversión laboral y empresarial del sector privado (BNF), formalización de las mipymes y fondo de garantía de la vivienda (AFD)	675,0	27%
Fondo de Protección Social, Ingresos e Integración	465,3	19%
Subsidio de Gs. 500.000 hasta 4 veces (agosto a diciembre) para 770.000 personas trabajadoras informales	250,0	
Descuento al comercio fronterizo del % del IVA y del impuesto selectivo al consumo (ISC) sobre un flujo aproximado de USD 2.891 millones	215,3	

Fuente: Elaboración propia con base en www.presidencia.gov.py/noticias.

LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE EMERGENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas sobre la ejecución del Fondo de Emergencia, ante la creciente preocupación social sobre el nivel y la tendencia del endeudamiento público, y el contexto de la elevada corrupción pública-privada imperante, se está implementando por medio de una plataforma digital, actualizada por las instituciones ejecutoras.

El financiamiento del Fondo de Emergencia, previsto en 1.600 millones de dólares, aún no fue integrado en su totalidad a inicios de noviembre, sino en 1.240 millones de dólares (78%), como lo evidencia el cuadro 3. De este total, 1.000 millones provienen de bonos externos y 240 millones de dólares forman parte de dos préstamos contratados con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otro con el Banco Mundial (BM). Esta información es importante considerar, pues en la rendición de cuentas sobre la ejecución de las transferencias a las instituciones ejecutoras denominada "Presupuesto y avances de recursos"[13] se parte de un presupuesto total integrado por los recursos previstos en la Ley de Emergencia Sanitaria de 1.600 millones de

13 "Mapa de Inversiones Covid 19, Paraguay", *Rindiendo Cuentas*, acceso el 30 de octubre de 2020, https://www.rindiendocuentas.gov.py/covid/FichaCovid.

dólares y de otros 390 millones de dólares de préstamos en trámites administrativos (cuadro 4). El grado de ejecución de las transferencias es estimado sobre dicho monto total de 1.990 millones de dólares, traducido en millones de guaraníes, lo cual es un error –como se evidencia en el cuadro 3–, pues el fondo de 1.600 millones de dólares no se ha integrado aún en su totalidad.

Cuadro 3. Fondo de Emergencia. Financiamiento externo previsto y contratado (millones de dólares al 7 de noviembre de 2020)

ACREEDORES	PREVISTO	CONTRATADO
	1.600	**1.240**
Mercado financiero internacional privado. Bonos externos	**1.000**	**1.000**
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)		**210**
(i) Tasa de interés variable: 2,11%		
Plazo: 19 años, con 5 años de gracia	160	
(ii) Tasa de interés fija: 0,025 %		
Plazo: 24 años, con 7 años de gracia	50	
Banco Mundial (BM)		
Tasa de interés variable: 2,69 %		
Plazo: 30 años, con 7 años de gracia	30	**30**
En gestión de trámites	360	

Fuente: https://www.rindiendocuentas.gov.py/covid/perfilprestamo.

En vista a dicho error, en el cuadro 4 solo registramos las transferencias ejecutadas hasta la primera semana de noviembre según dicho informe, por cada programa, por un total de 7 billones 457 mil millones 231 millones de guaraníes, sin estimar el grado de ejecución, sino el porcentaje de participación en este total, de cada sector o programa de inversión. Cabe mencionar también que las sumas transferidas a las instituciones ejecutoras son recursos a ser gastados según el calendario de ejecución de cada una de ellas, y no implica que la ejecución de las acciones ya esté concluida a la fecha indicada.

Los programas de las instituciones beneficiadas llevan la extensión covid-19 y corresponden a las siguientes: Ministerio de Hacienda (MH), Presidencia de la República (PRCA), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), Ministerio de Justicia/Programa Instituciones Carcelarias (MJ), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Instituto de Previ-

sión Social (IPS), Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y Crédito Agrícola de Habilitación (CAH).

Lo llamativo es que, de dicho total, solo el 7% fue transferido a Salud, al MSPyBS, en su mayor parte, y al Hospital de Clínicas/FCM-UNA. La ejecución del MSPyBS corresponde a los programas de Atención Integral ante Emergencia Sanitaria (AES), Equipamiento y Gestión Administrativa para el Funcionamiento Institucional. En el caso del Hospital de Clínicas/FCM/UNA, corresponde al programa de Atención Integral AES.

Las más importantes partidas fueron transferidas para la recuperación económica (MOPC, MH/Pytyvõ, MAG); las mipymes (MH, CAH, AFD, MOPC) y la protección social (MH, IPS, SEN).

También es elevada la transferencia para el programa Financiamiento del Estado, 19% del total transferido para el Ministerio de Hacienda, que cubrió con dichos montos: el pago temporal de jubilaciones y pensiones, servicios de la deuda pública y pensión a personas adultas mayores. Otras ejecutoras son el MDS, MJ y MTESS.

Cuadro 4. Recursos previstos y transferencias ejecutadas del Fondo de Emergencia (millones de dólares y guaraníes, y porcentajes de participación)* Tipo de cambio: Gs. 6.383 por dólar.

	RECURSOS PREVISTOS	CORREGIDOS
Art. 33, por 1.600 millones de dólares	10.211.000	10.212.800
Art. 35, por 390 millones de dólares	2.490.000	2.489.370
TOTAL 1.990 millones de dólares	12.701.000	12.702.170

	MILLONES DE GS.	% DE PARTICIPACIÓN
Transferencias ejecutadas al 9/11/2020 (en millones de Gs.)	**7.457.231**	**100%**
1. Salud	503.077	7%
2. Reactivación económica	1.799.718	24%
3. Protección social	1.741.995	23%
4. Mipymes y capitalización	1.691.757	23%
5. Funcionamiento del Estado	1.393.663	19%
6. Subsidio a servicios públicos	306.719	4%
7. Otros	20.302	0%

Fuente: Ministerio de Hacienda, al 9 de noviembre de 2020 (https://www.rindiendocuentas.gov.py/).

Hay que decir que para el MH no es un problema la baja ejecución del MSPyBS, ni de las demás instituciones, pues las divisas ingresadas, disponibles, forman parte de las Reservas Monetarias Internacionales, de la Cuenta Única del Tesoro Nacional y de los Títulos de la Deuda Pública, creada a inicios del gobierno de Horacio Cartes (Ley N.º 5097/2013) y reglamentada por Decreto N.º 852/2014. Dicha ley permite utilizar temporalmente los recursos existentes de un programa a otro, donde hiciera falta, con la debida aclaración, documentación y reposición para los programas afectados[14]. Esta ley ha sido modificada recientemente, en relación con la administración de la deuda pública.

Finalmente, dados los problemas históricos de gestión que tiene el sector público, hay riesgos de desórdenes administrativos y financieros por la gran cantidad de recursos disponibles, vinculados con las diversas acciones realizadas por instituciones en forma simultánea y con personal incorporado recientemente.

LOS INDICADORES DE LA CRISIS SOCIAL

La contención de la crisis social a través de los subsidios y la compensación no anula sino amortigua la pérdida registrada en los ingresos de las personas trabajadoras formales e informales.

Por otro lado, según los indicadores del empleo producidos por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), en el segundo trimestre del año 2020, el periodo de mayores restricciones sociales y económicas, la población ocupada de 15 años y más disminuyó en -6%, afectando más a las mujeres (-10%) que a los hombres (cuadro 5). En el mismo periodo, la subocupación visible (relacionada con la extensión de la jornada de trabajo menor a 30 horas a la semana y un salario menor al mínimo legal) aumentó 16%, promedio que sube a más del doble en el caso de las mujeres (34%).

La subocupación invisible, relacionada con el trabajo en horario extendido, de más de 30 horas a la semana, y con ingresos inferiores al mínimo (sobreexplotación), dejó de ser registrada en las encuestas de hogares de la DGEEC, a pesar de que era el doble o más que la subocupación visible.

14 Lila Molinier, "¿Hacia un desarrollo humano y sostenible?", en *Derechos Humanos en Paraguay 2014* (Asunción: Codehupy, 2014), 42-43.

Cuadro 5. Población ocupada y subocupada. 1er. y 2do. trimestres 2020 (en números y porcentajes)

Población ocupada	1er. trimestre	2do. trimestre	Variación	En %
Total	3.321.068	3.133.673	187.395	-6%
Hombre	1.950.446	1.894.301	56.145	-3%
Mujer	1.370.622	1.239.372	131.250	-10%
Población subocupada				
Total	209.273	243.324	34.051	16%
Hombre	103.984	102.125	1.859	-2%
Mujer	105.289	141.199	35.910	34%
Población desocupada				
Total *	285.904	474.667	188.763	66%

* Incluye a 217.904 personas que perdieron su trabajo y no pudieron buscar otro por la cuarentena y que la DGEEC las considera "inactivos circunstanciales". Fuerza de trabajo total 2do. semestre 2020 es 3.390.555 personas.
Fuente: Elaboración propia según DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC), segundo semestre 2020, covid-19.

En cuanto a la desocupación, existe una controversia[15]. Según los resultados de la EPHC del segundo trimestre 2020, el indicador de la desocupación (población de 15 años y más, que perdió su trabajo y está buscando otro) aumentó en 255.274 personas entre el segundo trimestre 2019 y del 2020, y en 235.497, si se compara con el primer trimestre 2020.

En este grupo, que hace la diferencia entre el primer y segundo trimestre de desocupados, 217.904 personas perdieron su trabajo, están disponibles para trabajar, pero no pudieron buscar trabajo debido a las medidas restrictivas. De ahí que la DGEEC las denomina "inactivos circunstanciales" en lugar de personas desocupadas. Es decir, la cuarentena por la pandemia de la covid-19 generó dos grupos de desocupados: 1) de los que perdieron su trabajo y dijeron que estuvieron buscando nuevo trabajo (256.882); y 2) los que perdieron su trabajo y no podían buscar otro por la cuarentena (217.904), por lo que los llama "inactivos circunstanciales" y no desocupados.

Ambos grupos perdieron su trabajo y están desocupados, y suman un total de 474.786 personas, lo que equivale al 14% sobre la fuerza de trabajo o población económicamente activa. Y lo que cabe advertir es que justamente la cuarentena por pandemia incide en la imposibilidad de buscar trabajo, debido a la desactivación y el enlentecimiento de la recuperación laboral y económica.

15 Los resultados de la EPHC del segundo semestre 2020 vienen acompañados de un documento sobre los ajustes metodológicos de la EPHC segundo trimestre, que cabe considerar para fines comparativos con la serie de EPHC.

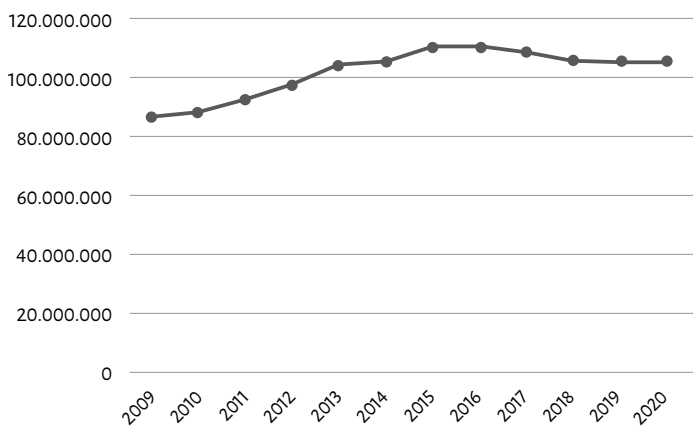
Ahora bien, agrupadas las cifras de la subocupación visible y la desocupación corregida, tenemos un total aproximado a 717.992 personas económicamente activas que se encontraban en el segundo trimestre 2020 con dificultades en el empleo y el ingreso laboral.

LOS INDICADORES DE LA CRISIS ECONÓMICA

El Banco Central del Paraguay (BCP) tenía, a fines de febrero de 2020, una predicción de crecimiento anual del PIB de 4,1%, de recuperación de la crisis 2019[16]. Pero a inicios del segundo semestre, las predicciones cambiaron hacia una caída anual del PIB de -3,5%, por el impacto de la caída en el segundo trimestre de la producción de los servicios, la electricidad y la manufactura, entre -11 y -6%, y de los impuestos a los productos del -14%.

Para fines de octubre, sin embargo, las predicciones de crecimiento fueron ajustadas a una caída anual de -1,5% (gráficos 1 y 2) con base en la recuperación del sector agrícola y de la construcción que, como sabemos, están asociadas principalmente con las grandes empresas nacionales y transnacionales agroexportadoras, en el primer caso; y las grandes empresas constructoras contratistas del Estado, para las obras públicas a las que apostó el Gobierno nacional, en el segundo.

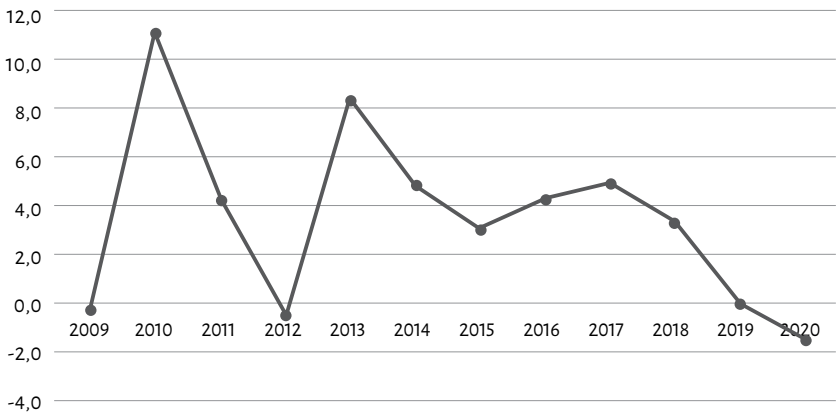
Gráfico 1. Paraguay. Evolución del PIB en Gs. constantes de 2014 (a precios de comprador)



Fuente: BCP, 2020, Anexo Estadístico del IEE, 28 de octubre de 2020.

16 "Anexo Estadístico del Informe Económico", *Banco Central del Paraguay*, acceso el 13 de noviembre de 2020, https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365.

Gráfico 2. Paraguay. Porcentajes (%) de crecimiento real del PIB (a precios de comprador)



Fuente: BCP, 2020, Anexo Estadístico del IEE, 28 de octubre de 2020.

Estudios de organismos internacionales y regionales como la Cepal consideran a Paraguay como uno de los pocos países que serán menos impactados por los efectos asociados con la covid-19[17].

Y es que, por ejemplo, un porcentaje de crecimiento del 4%, de recuperación de la crisis 2019 y 2020, para una base relativamente pequeña como el PIB de Paraguay, no es tan difícil, ya se ha logrado tras las crisis de 2009 y 2012 (como lo muestra el gráfico 2) con el aumento de la demanda del mercado internacional de los rubros de agroexportación (granos oleaginosos, cereales, carne vacuna y sus derivados y los aceites vegetales). Además, con el aumento considerable de la inversión pública basada en el endeudamiento público. Estos factores vuelven a estar presentes, así como los riesgos de la sostenibilidad de dicho crecimiento por la dependencia de los proyectos financiados con crédito externo.

Asimismo, en relación con las probabilidades de la recuperación y el crecimiento económico, cabe plantear que es el momento oportuno para discutir este modelo de crecimiento y sus límites (esencialmente, las crisis climática y ambiental experimentadas cada año, con efectos evaluables para la economía y sociedad en su conjunto).

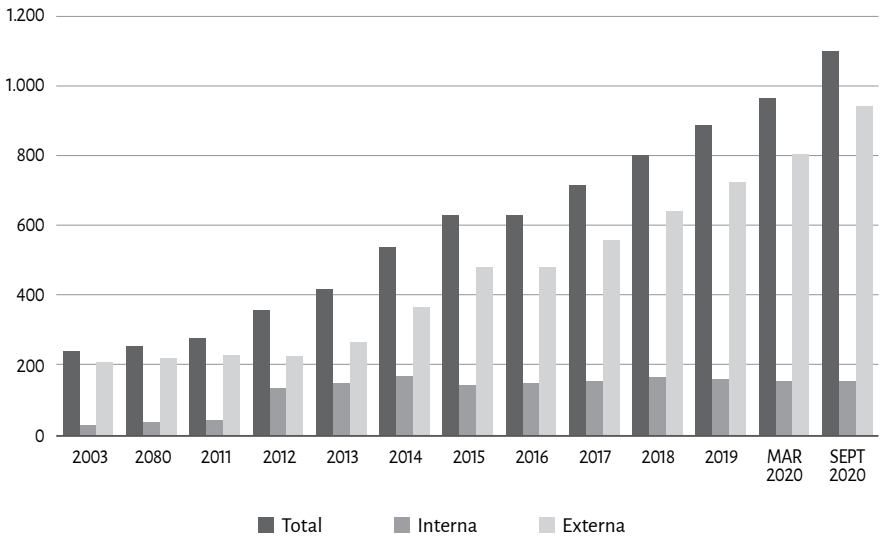
17 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Informe Especial N.º 5 COVID-19* (Santiago: CEPAL, 2020).

LA CRECIENTE DEUDA PÚBLICA

Se plantean problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas, por el acelerado endeudamiento público reciente y el creciente pago de los servicios de la deuda, la baja presión tributaria y el ajuste fiscal desde 2014. Todas estas variables fueron agudizadas por la Ley de Emergencia Sanitaria y su Fondo de Emergencia con base en el crédito público externo.

Como resultado de la ley, entre abril y septiembre del presente año, el saldo de la deuda externa creció 30% respecto de fines de 2019, nivel solo superado en 2014, cuando el crecimiento interanual fue del 37%.

Gráfico 3. Paraguay. Saldo de la deuda pública total, interna y externa (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, según datos de MH/DEP, Estadísticas Deuda Pública, serie 2003 - septiembre, 2020.

El saldo de la deuda pública total a septiembre es de 11.015,5 millones de dólares (gráfico 3), equivalente al 31,3 % del PIB. Su crecimiento es impulsado por el aumento de la deuda externa, cuyo saldo es de 9.436,3 millones de dólares, y ocupa casi el 86% del total, en el mismo periodo. En el cuadro 6 se puede ver que dicho crecimiento de la deuda pública, tanto la externa como la interna, se ha hecho en base a una diversificación de los instrumentos de deuda.

Cuadro 6. Paraguay. Indicadores de la deuda pública

INDICADORES DE LA DEUDA PÚBLICA	MILLONES DE USD A SEPTIEMBRE 2020	EN %	COMENTARIO
Saldo de la deuda pública total	**11.015,5**	**100%**	31,3% del PIB
Saldo de la deuda pública externa	**9.436,3**	**85,7%**	26,8% del PIB
Préstamos externos	3.884,4	35,3%	acreedores multi y bilaterales
Bonos externos	5.360,0	48,7%	sector financiero internacional privado
Proyecto "Llave en mano"	191,9	1,7%	sector privado externo
Saldo de la deuda pública interna	**1.579,2**	**14,3%**	0.7% del PIB
Bono perpetuo con el BCP	561,8	5,1%	BCP por deuda interna titulada
Bonos del Fondo de Garantía de Depósito	34,0	0,3%	público-privado, obligatorio
Bonos internos y otros*	937,6	8,5%	sector privado
Proyecto "Llave en mano"	45,8	0,4%	sector privado
Servicios pagados sobre la deuda pública 2019	**710,2**	**100%**	Amortizaciones e intereses
Sobre la deuda externa	519,1	73,1%	Sobre bonos y préstamos externos
Sobre la deuda interna	191,1	26,9%	Sobre bonos internos

*Otros. Probablemente incluya la deuda pública por el proyecto Alianza Público Privada, sobre la que no se informa de manera explícita.
Fuente: Ministerio de Hacienda/DEP. Estadísticas Deuda Pública, a septiembre de 2020.

En el caso de la deuda externa, los bonos externos llamados *soberanos* son los más importantes, pues ocupan casi el 49% de la deuda total, y está asociada con tasas de interés más caras que los préstamos externos. Pero ambos instrumentos de deuda son recurrentes y juntos ocupan el 84% de la deuda total. No obstante, la modalidad Proyecto "Llave en mano", considerado un financiamiento caro, también crece gradualmente en relación con la inversión pública vial.

La deuda interna, por su lado, se mantiene estable por su crecimiento lento y gradual, también con base en bonos internos; el financiamiento del proyecto Alianza Público Privada, también vinculado con la inversión pública vial, y los

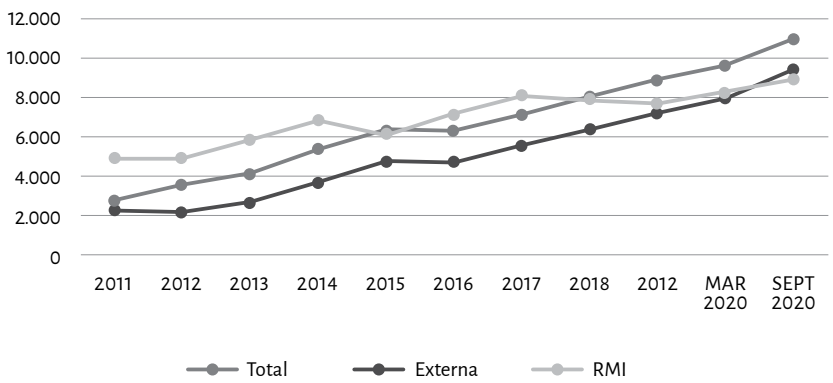
proyectos "Llave en mano", financiados con fuentes nacionales del sector privado. Todos ellos generan una carga financiera más cara que la deuda externa, en cuanto a las tasas de interés en relación con los plazos de vencimiento más cortos, que forman parte de la política en favor del sector financiero local.

Esta situación genera el crecimiento sostenido de la carga financiera de los servicios de la deuda, las amortizaciones y los intereses, que a septiembre llegó a 710 millones de dólares, y se espera que para fin de año llegue a los 1.000 millones de dólares.

Algunos indicadores alertan sobre la situación generada con el proceso de endeudamiento público desarrollado desde el 2013, además de las condiciones de crisis e incertidumbre de 2019-2020, que son preocupantes por su impacto en el corto y mediano plazos.

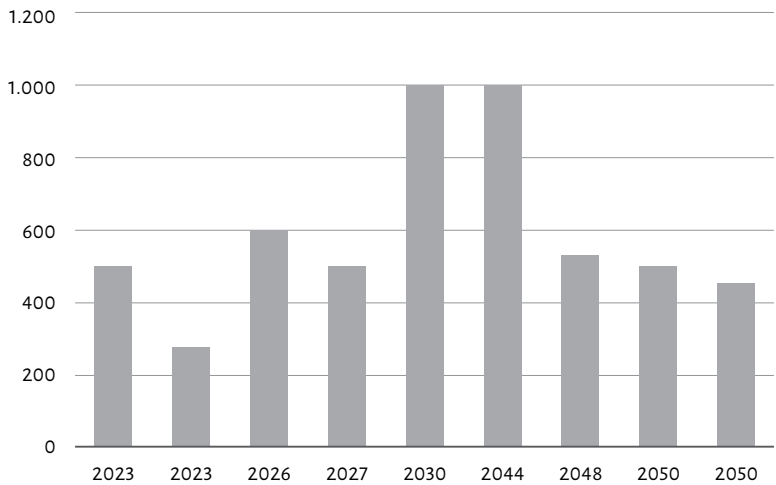
En el gráfico 4 se muestra que la deuda externa superó en septiembre el nivel de las reservas monetarias internacionales (RMI). En el gráfico 5 se ve que, a fines del periodo presidencial actual (2023) y durante el siguiente (2023-2028), vencen tres series de bonos, porque dos son parte de una misma serie, colocados en el mercado financiero internacional estadounidense, por un valor total de 1.880 millones de dólares, al mismo tiempo en que se seguirán contratando nuevos créditos, y pagando los intereses de los bonos y de los préstamos externos.

Gráfico 4. Paraguay. Saldo de la deuda pública total y externa, y de las RMI (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, según datos de MH/DEP y BCP, serie 2003-2020.

Gráfico 5. Paraguay. Bonos externos según valor y año de vencimiento (en millones de USD)



Fuente: MH, Bonos internacionales (http://www.economia.gov.py/dpe).

Pues bien, ¿se justifica esta situación en la gestión de la inversión y la deuda pública? Esa es la preocupación que expresan las organizaciones académicas, sociales y políticas que critican al gobierno de Mario Abdo Benítez por insistir en el aumento de la deuda pública como única estrategia de financiamiento de las políticas públicas, entre ellas, las inversiones en infraestructura vial, que ni siquiera son puestas en discusión, y tampoco se toman en cuenta las que ganan estado público a través de estudios[18] y manifestaciones sociales.

Se estima que el aumento de la deuda externa en 30% entre diciembre de 2019 y fines de septiembre de 2020 crecerá más para fin de año, pues en octubre fueron aprobados nuevos préstamos. Luego se viene el refinanciamiento de los 780 millones de dólares de bonos externos que vencen en 2023 así como nuevos bonos que el Ejecutivo decida emitir, sin la necesidad de la aprobación del Congreso Nacional, como lo establece la nueva ley que amplía y modifica la Ley N.º 5097/2013 "Que dispone medidas de Modernización de la Administración Financiera del Estado y establece el régimen

18 "Diez razones del 'no' al puente a Chaco'i", *Mandu a*, junio de 2020, https://mandua.com.py/diez-razones-del-no-al-puente-a-chaco-i-n497. En cuanto al crecimiento del endeudamiento sostenido del endeudamiento externo, la Sociedad de Economía Política del Paraguay - SEPPY-F y el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (www.cadep.org.py) tienen posicionamientos críticos y propositivos.

de Cuenta Única y de los títulos de Deuda del Tesoro Público". También establece disposiciones legales complementarias para la administración de la deuda pública[19].

La garantía que ofrece el Paraguay al mercado financiero internacional no es la fortaleza de la macroeconomía de la que hablan las autoridades nacionales, sino las hidroeléctricas binacionales, la Itaipú, en particular, y los beneficios que podamos obtener. Pero, para las paraguayas y los paraguayos, ¿qué significa la Itaipú? ¿Qué vamos a negociar en 2023 con el Brasil? Las respuestas quedan en la incertidumbre.

LA ÚNICA SALIDA: CAMBIAR EL MODELO DE DESARROLLO

Si bien se desconoce la evolución que tendrá esta crisis general, quedan pocas dudas sobre sus orígenes en el sistema de crecimiento económico de producción y acumulación, basado en la especulación y explotación, social y ambientalmente insostenible, frente al que hace mucho tiempo se viene planteando la necesidad de construir otro sistema social y modelo de desarrollo, sustentable en todos los órdenes, con la vigencia de los derechos humanos y de la naturaleza.

Pues, las medidas adoptadas por el Gobierno para contener la crisis general, solo amortiguaron las pérdidas económicas. Quedan pendientes las soluciones a los graves problemas ambientales, sociales y económicos, estrechamente vinculados. No hay disyuntiva posible entre la reparación y el cuidado de la naturaleza, la adopción de agroecología, la industrialización, el aumento del empleo y de la calidad de vida de la población.

19 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 30 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121908.

CAPÍTULO 1

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

DESAMPARO, CRISIS ALIMENTARIA, DESALOJOS: RASTROS DE LA VIOLENCIA HACIA PUEBLOS INDÍGENAS

Los crímenes contra los pueblos indígenas se originan en el incesante desplazamiento forzoso, consecuencia del acaparamiento de sus tierras. No existen políticas públicas suficientes para afrontar la problemática y, así, las comunidades se encuentran libradas a su suerte. La emergencia sanitaria no es la única culpable del agravamiento de sus condiciones, sino la influencia del gran capital que, más que nunca, se esfuerza para expandirse sobre las tierras ancestrales, avasallando sus derechos, sin encontrar protección del Estado.

PALABRAS CLAVES: pueblos indígenas, territorio, desalojo, alimentación, pandemia.

Julia Cabello Alonso y Óscar Ayala Amarilla

TIERRAVIVA - CODEHUPY

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

Nunca como en la Constitución de 1992 se señalaron con tanta claridad los derechos de los pueblos indígenas. 28 años después, todavía no se reformó la Ley N.º 904/1981 "Estatuto de Comunidades Indígenas"; sigue vigente, aun cuando tres sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) la analizaron e impusieron su necesaria reformulación[1].

En 25 años, este marco normativo creció progresivamente. También lo hizo la comunidad internacional con marcos de protección concretos y progresivos. Esta giró su mirada a Paraguay para dar cuenta de la situación en la que se encontraban los pueblos indígenas. De esta forma, los órganos supranacionales emitieron resoluciones, informes, recomendaciones y tres sentencias de la Corte IDH[2]. Esto último no solamente implicó una interpelación al Estado, sino que también contribuyó a obtener mayor presencia ante la comunidad internacional igualmente sobre otros derechos, así como colaboró a dar los primeros pasos en cuanto a la organización del Estado en la recepción de resoluciones internacionales y en la atención de los derechos. La misma Comisión Interinstitucional Ejecutiva, responsable de la ejecución de acciones necesarias para el cumplimiento de sentencias, recomendaciones, solicitudes y otros compromisos internacionales en materia de derechos humanos (CICSI), surgió de una propuesta concreta de la sociedad civil para la organización interna del Estado en los casos indígenas. Posteriormente, la idea fue tomada y complementada para convertirla en el centro de coordinación de todos los compromisos internacionales con relación a casos específicos en temas de derechos humanos.

Esta visibilización dada por la comunidad internacional refleja una situación de sistemática violación de derechos y, sobre todo, evidencia lo poco preparado que se encuentra el Estado en cuanto a la recepción concreta del derecho. Lo anterior no tanto referido a la creación y visibilización del mismo –puesto que en 25 años se han multiplicado las dependencias en comisiones del Congreso Nacional, ministerios, direcciones y secretarías públicas sobre pueblos indígenas–, sino en la estructura misma del Estado, que no termina de desprenderse de cierta hilacha asimilacionista en lugar de desarrollar estrategias de interculturalidad[3]. Es así que, en un cuarto de siglo, aún

1 Óscar Ayala Amarilla, "La Cuestión Indígena y los derechos humanos, frente a los privilegiados de siempre. El Estado declina su imperio", en *Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: Codehupy, 2010), 415-429.

2 Óscar Ayala Amarilla y Julia Cabello Alonso, "Entre la realidad y los avances de la justicia internacional", en *Derechos Humanos en Paraguay 2006* (Asunción: Codehupy, 2006), 370. Ayala Amarilla, "La Cuestión Indígena…", 415-429. Julia Cabello Alonso y Maximiliano Mendieta, "Discriminación estructural del Estado paraguayo contra los pueblos indígenas. Políticas neoliberales y acciones ilegales como instrumento de violaciones de los derechos territoriales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 55-65.

3 Óscar Ayala Amarilla, "Los derechos de los pueblos indígenas en tiempos de una impronta empresarial para el Estado", en *Derechos Humanos en Paraguay 2014* (Asunción: Codehupy, 2014), 65-77. Óscar Ayala Amarilla, "Recuento de un año con reminiscencias autoritarias, donde lo indígena parece no contar", en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 55-62.

se carece de un plan aprobado, consultado e intercultural sobre derechos de pueblos indígenas o prácticas diferenciadas del resto de la población sobre la concreción de derechos que dialoguen con las diferentes culturas que ofrecen estos pueblos[4]. Quizás la más crónica representación de lo expuesto, que no sería más que la discriminación estructural, es el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), ente rector de la política indigenista del Estado, creado por la Ley N.º 904 en el año 1981. Este organismo permanece marginalizado del propio Estado en los sucesivos gobiernos, con presupuesto y funcionariado insuficientes, al punto que, habiéndose previsto en la mencionada ley determinados tributos de recaudación de los órganos del Estado para conformar su presupuesto, con las sucesivas modificaciones tributarias de las últimas décadas, no se ha reemplazado con otros recursos adicionales[5].

La Ley N.º 234/1993 es un documento de esencial importancia que hace al derecho, pues incorpora al cuerpo normativo nacional el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Este convenio, aun cuando desarrolla ampliamente varios derechos indígenas, es principalmente conocido al desarrollar el relacionado al consentimiento libre, previo e informado. Sin embargo, a 27 años de la promulgación de la ley, el Paraguay no ha realizado una reglamentación acabada y totalmente definida al respecto. Tarea ardua, desde luego, pero necesaria. La traducción concreta de esto se da no solamente en atropellos de derechos y falta de consulta, sino en la casi nula participación política activa de indígenas en cargos de poder y decisión, a pesar del interés evidenciado de varias comunidades en desarrollar sus derechos políticos en dicha expresión pública[6].

No obstante, es notorio que, a lo largo de estos años, la agenda pública creció en visibilización de los derechos de los pueblos indígenas. Esto como consecuencia de un esfuerzo articulado entre políticas públicas puntuales y de la sociedad civil organizada, tanto de las propias organizaciones indígenas como de las instituciones no indígenas que acompañan sus reivindicaciones. El movimiento indígena creció, las comunidades se articularon en organizaciones regionales y nacionales, mixtas y de mujeres, e impusieron la visibilización de sus derechos en la agenda pública. Aun sin una eficiente articulación, los tres poderes del Estado toman los derechos indígenas y los abordan, aunque de forma –muchas veces– marginalizada. El movimiento indígena, sin embargo, sigue presente y creciendo. Se nota esto con mayor fuerza en los intentos de reforma, en términos regresivos, de la Ley N.º 904 (en 2001, 2005, 2015, entre otros), y en los festejos del Bicentenario en el 2011,

4 Óscar Ayala Amarilla, "Una política pendiente", en *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: Codehupy, 2009), 395-406. Mario J. Barrios Cáceres, "Una situación crítica que ya no tolera demora ni improvisaciones", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 71-85.

5 Ayala Amarilla, "Una política pendiente". Cabello Alonso *et al.*, "Discriminación estructural…".

6 Ayala Amarilla, "Una política pendiente". Mario J. Barrios Cáceres, "Resulta imperativo revertir el patrón de muerte y amedrentamiento como respuesta a las reivindicaciones territoriales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 53-66.

cuando ocuparon plazas públicas del centro de Asunción, ocasión en la que también se hacen del todo visibles a la sociedad urbana no indígena.

En este tiempo también cambiaron las categorías antropológicas. De ser 20 pueblos indígenas, con el último censo de 2012 pasan a clasificarse en 19. Asimismo, se reconoce la existencia de pueblos indígenas en aislamiento y surgen nuevos desafíos con los indígenas urbanos.

Entretanto, la marginalización permaneció a lo largo de estos 25 años. El despojo también siguió. Excluidos de un modelo económico avasallante y privilegiado, se visibilizó aún más la violencia. De esta forma, los pueblos indígenas siguen privados de las condiciones que concreten sus derechos[7]. Los números en cuanto a bienestar indígena permanecen en un aproximado de 65% de miembros de pueblos indígenas que viven en la pobreza y más del 30% en pobreza extrema[8]. El 97,9% tiene al menos una necesidad básica insatisfecha, con una alta inactividad y desocupación; empleos muy precarios y de bajos ingresos, vivienda no deficitaria (21%), electricidad (63,7%), agua mejorada (56,5%), saneamiento (5,7%)[9]. Por otra parte, la reivindicación más importante, la territorial, sigue pendiente. Según datos oficiales y otras fuentes de información tomadas por el antropólogo Rodrigo Villagra Carrón, estarían en posesión reconocida un poco más de un millón de hectáreas de tierra, 25 a 30 veces menor al área total de sus territorios ancestrales y tradicionales[10].

SITUACIÓN DEL DERECHO

Como nunca, el desamparo de las comunidades indígenas se vio reflejado en este periodo y no lo fue necesariamente por efectos de la pandemia. Los hechos punibles que tuvieron por víctimas a indígenas en situación de calle –aquella niña que apareció desmembrada en una mochila cerca de la terminal de ómnibus[11], la adolescente que fue abusada sexualmente en las insta-

7 Ayala Amarilla *et al*., "Entre la realidad…", 359-370. Mario J. Barrios Cáceres, "Pueblos indígenas en el centro del discurso político", en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 533-553. Ayala Amarilla, "Una política pendiente", 395-406. Ayala Amarilla, "La Cuestión Indígena…", 415-429. Lorna Quiroga, "De la inestabilidad al golpe parlamentario", en *Derechos Humanos en Paraguay 2012* (Asunción: Codehupy, 2012), 85-99. Lorna Quiroga, "¡Arriba las manos!", en *Derechos Humanos en Paraguay 2013* (Asunción: Codehupy, 2013), 59-74. Ayala Amarilla, "Los derechos de los pueblos indígenas…", 65-77. Ayala Amarilla, "Recuento de un año…", 55-62. Cabello Alonso *et al*., "Discriminación estructural…", 55-65. Verónica Barreto, "Sintomatología de la agudización neoliberal en agravio a los pueblos indígenas", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 59-73. Barrios Cáceres, "Resulta imperativo…". Barrios Cáceres, "Una situación crítica…", 71-85.

8 Dirección de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Principales resultados. Encuesta Permanente de Hogares 2016. Encuesta Permanente de Hogares 2017. Población Indígena* (Asunción: DGEEC, 2018).

9 Víctor Imas, Verónica Serafini y Claudina Zavattiero, *La política de protección social en el Paraguay. Superación de la pobreza y el hambre* (Asunción: Codehupy, 2020).

10 Rodrigo Villagra Carrón, "Diagnóstico socio-jurídico de tierras y territorios indígenas en Paraguay", en *Suplemento Antropológico LIII, 1 (2018)*, 129-182.

11 "Identifican a niña indígena encontrada en baldío aledaño a Terminal de Asunción", *Última Hora*, 25 de febrero de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/identifican-nina-indigena-encontrada-baldio-aledano-terminal-asuncion-n2871823.html.

laciones abandonadas de una cervecería céntrica[12] o el reciclador muerto a balazos mientras dormía en una parada de autobús[13], por ejemplo– son crímenes que, en su dimensión histórica, se podría afirmar que empezaron a perpetrarse mucho antes de que se consumaran.

Los orígenes están en el incesante desplazamiento forzoso de indígenas hacia las ciudades, como resultado del acaparamiento de sus tierras, que se vale del desalojo forzoso y la criminalización para seguir creciendo, tal como lo ejemplifican los casos que se reportan en el presente informe.

El escaso desarrollo de políticas públicas para enfrentar estos problemas deja a los y las indígenas al albur no solamente de una pandemia –que también ha llegado a sus comunidades y de la cual les toca defenderse prácticamente a solas–, sino del gran capital que ha redoblado su apuesta y sigue promoviendo el agronegocio, expandiéndose sobre sus tierras y derechos sin que el Estado intervenga para protegerlos. Este escaso desarrollo de políticas públicas también adolece de insuficiente monitoreo y fiscalización, propiciando tanto el avasallamiento directo de derechos indígenas como la introducción de factores y actores externos en temas al interior de las comunidades indígenas, favoreciendo el detrimento de derechos, como lo que ocurre actualmente en las comunidades qom de Cerrito.

PANDEMIA Y PUEBLOS INDÍGENAS

Tal como numerosas personas analistas han observado, el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus ha evidenciado y agudizado problemas preexistentes en la sociedad, asociados mayormente a la falta de un sistema protección social integral, por ejemplo, o al deficiente servicio de salud pública[14]. Estos mismos problemas, pero agravados debido a las condiciones de pobreza y extrema pobreza, y de factores contingentes como la sequía y los incendios forestales, acrecentaron la situación de desprotección de las comunidades indígenas.

El sistema de salud pública es deficiente e insuficiente en su atención a los pueblos indígenas, lo cual es reconocido por las propias estadísticas oficiales. Los centros de salud existentes están mal equipados y tienen limitados re-

12 "Minna acompaña a niña indígena en proceso de desintoxicación y rehabilitación", *Agencia IP*, 29 de enero de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.ip.gov.py/ip/minna-acompana-a-nina-indigena-en-proceso-de-desintoxicacion-y-rehabilitacion/.

13 "Caso indígena asesinado: la Fiscalía aún no logra identificar al autor del disparo mortal", *Ñanduti Diario Digital*, 18 de febrero de 2020, acceso el 21 de octubre de 2020, http://www.nanduti.com.py/2020/02/18/caso-indigena-asesinado-la-fiscalia-aun-no-logra-identificar-al-autor-del-disparo-mortal/#:~:text=Zona%20Franca&text=El%20ind%C3%ADgena%20reciclador%20Lorenzo%20Silva,16%20de%20diciembre%20del%202019.

14 "La pandemia profundiza problemas ya existentes en las comunidades indígenas", *Tierraviva*, acceso el 4 de octubre de 2020, http://www.tierraviva.org.py/la-pandemia-profundiza-problemas-ya-existentes-en-las-comunidades-indigenas/.

cursos humanos en cantidad y especialidad quienes, a su vez –incluyendo a los(as) promotores indígenas de las comunidades–, están sobrepasados por las necesidades de su población beneficiaria. No hay disponibles unidades de terapia, suficientes respiradores, ambulancias, así como elementos sanitarios preventivos para distribuir (tapabocas, alcohol, etc.). A esto se suma la falta de priorización y fortalecimiento de la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (Dinasapi) en la propia estructura del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). La desprotección de la población indígena, cabe resaltar, no es exclusivamente responsabilidad del MSPyBS, sino de las otras carteras e instituciones estatales como el Indi, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), la Secretaría Nacional de Emergencia (SEN), el Instituto de Previsión Social (IPS), el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mades), el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa) y otras. Todas tienen obligaciones específicas como la asistencia jurídica y territorial, alimentaria, la protección y seguridad laboral y ambiental, la provisión y el mantenimiento de caminos comunitarios, agua potable –entre otros servicios básicos– y que no han atendido o priorizado a la población indígena y a sus necesidades más básicas, sea con anterioridad a la pandemia o durante ella.

Desde el inicio de la emergencia sanitaria, en ningún momento las comunidades indígenas estuvieron sujetas a medidas de prevención y protección diseñadas acordes a las obligaciones del Estado surgidas de la singularidad jurídica del derecho propio de los pueblos indígenas y del derecho internacional de los derechos humanos que, a su vez, tomen en consideración las consabidas condiciones de especial vulnerabilidad que atraviesan aquellas en razón de la ubicación geográfica de muchos de sus asentamientos, la carencia crítica de infraestructura vial y la situación de pobreza y pobreza extrema que padecen infortunadamente muchas de ellas.

El impacto económico de la pandemia, a su vez, se vio reflejado fundamentalmente en la crisis alimentaria desatada en muchas comunidades. Por tal motivo, se vieron obligadas a manifestarse públicamente, exigiendo asistencia alimentaria y suministro de agua, en el caso de las comunidades chaqueñas, que también sufrieron el embate de la sequía y los incendios forestales.

En el caso de algunas comunidades más comprometidas a causa de su situación de aislamiento por falta de caminos, incluso, hubo que accionar judicialmente para que las instituciones correspondientes –principalmente la SEN– se aboquen a atenderlas. Este fue el caso de la comunidad Paiseyameixempa'a, conformada por las aldeas Buena Vista y Colonia 96, que recién lograron la asistencia estatal luego de promover una acción de amparo que

fue acogida favorablemente por un juzgado de la capital que ordenó la "asistencia integral de la recurrente"[15].

En lo que refiere estrictamente a las medidas sanitarias, es menester resaltar la apertura de las autoridades de Salud Pública para acoger propuestas surgidas en el ámbito de la sociedad civil, lo que posibilitó la implementación de un protocolo para la visita y el contacto con las comunidades y la difusión de las medidas de prevención recomendadas por el MSPyBS para toda la población, en diferentes idiomas, además del castellano y el guaraní.

A inicios de noviembre, los números que arroja la pandemia para los pueblos indígenas en Paraguay dan cuenta de 25 personas fallecidas y 231 contagiadas, y hasta el momento están en riesgo 61 comunidades indígenas[16].

Por último, en este contexto, ocurrió un evento que denota cuán expuestos están los trabajadores y las trabajadoras indígenas a arbitrariedades y prácticas discriminatorias. Es el caso que afectó a indígenas de la comunidad Y'apy Santa Isabel, del distrito Yryvukua, departamento San Pedro, que denunciaron haber sido inyectados para prevenir la covid-19 con un medicamente de uso veterinario[17]. La intervención estatal no ha generado un reporte público sobre las medidas gubernamentales adoptadas en torno al caso[18].

INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE CALLE, VIOLENCIA EXTREMA Y EXPLOTACIÓN SEXUAL

La violencia hacia indígenas en situación de calle alcanzó niveles alarmantes en el periodo informado, tanto por la cantidad como por el tipo de manifestación criminal observado. Además, varias personas sufrieron por violencia extrema. Igualmente, se dieron casos de explotación sexual.

HOMICIDIO POR "PLACER". Uno de los casos que causaron conmoción es el de Lorenzo Silva, un joven indígena muerto mientras dormía en una parada de autobús en la vía pública. Silva fue atacado a balazos desde un automóvil que transitaba por el lugar. La persona que perpetró el crimen habría actuado sin un motivo aparente, que no sea el odio hacia personas

15 "Ordenan asistencia integral para comunidad indígena", *Tierraviva*, acceso el 4 de octubre de 2020, http://www.tierraviva.org.py/ordenan-asistencia-integral-para-comunidad-indigena/.

16 "Población indígena rural y urbana con casos confirmados de COVID-19", *Tierras Indígenas*, acceso el 4 de octubre de 2020, https://experience.arcgis.com/experience/2a1e7ad30b3549d18b298f51f911b524.

17 "Indígenas inyectados con medicamento animal presentan malestares", *El Independiente*, 20 de julio de 2020, acceso el 4 de octubre de 2020, https://independiente.com.py/indigenas-inyectados-con-medicamento-animal-presentan-malestares/.

18 "Comitiva corroborará denuncia de nativos obligados a vacunarse con antiparasitario de uso animal", *Agencia IP*, 20 de julio de 2020, acceso el 4 de octubre de 2020, https://www.ip.gov.py/ip/comitiva-interinstitucional-corroborara-denuncia-de-nativos-obligados-a-vacunarse-con-antiparasitarios-de-uso-animal/.

en situación de pobreza y calle, o por el mero "placer de matar"[19], tal como la crónica periodística dio cuenta en los días posteriores al hecho.

MUJERES Y NIÑAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA. Los casos que tuvieron por víctimas a mujeres y niñas indígenas reportan niveles de violencia particularmente extremos que, si bien no son nuevos[20] y reconocen múltiples formas de manifestación, tuvieron una gran visibilidad el presente año. Entre estos, está el de una niña indígena de 12 años, del pueblo mbya guaraní, cuyo cuerpo desmembrado fue hallado en una mochila en las cercanías de la terminal de ómnibus. Así también, el de una joven de 23 años en situación de calle, del mismo pueblo, fue hallada muerta en el Parque Caballero: y otra niña indígena, que fue encontrada maniatada y con signos de abuso sexual en el local abandonado de una cervecería, todos en la ciudad de Asunción. Entretanto, en Itapúa, se dio el caso de una niña de 12 años hallada muerta en un maizal, con signos de haber sido violentada sexualmente.

EXPLOTACIÓN SEXUAL. Igualmente, surgió la denuncia sobre la presunta explotación sexual de niños y niñas en la comunidad indígena Jaguary[21], ubicada en el distrito J. E. Estigarribia, departamento de Caaguazú. Este caso tiene el agravante de haber desencadenado la persecución a dos líderes indígenas que denunciaron penalmente uno de los casos. Los mismos fueron imputados por falsa denuncia, luego de una desestimación inusualmente prematura de la denuncia por ellos arrimada al Ministerio Público, en lo que sería una represalia urdida por sectores de poder económico que no se sentían cómodos con la indagación y publicidad de los graves hechos que se estarían registrando no solo en la comunidad citada, sino en al menos otras dos que están en la misma zona[22].

NI EN PANDEMIA DESCANSA EL ILIMITADO ACAPARAMIENTO DE TIERRAS

La necesidad de expansión del agronegocio continúa presionando sobre los territorios indígenas y se sigue valiendo de la principal herramienta para su crecimiento: los desalojos forzosos y la criminalización de líderes. A esto hay

19 "Identifican al indígena asesinado y no descartan crimen de ocio", *ABC Color*, 17 de diciembre de 2019, acceso el 4 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2019/12/17/identifican-al-indigena-asesinado-y-no-descartan-crimen-de-odio/.

20 Rocío Gómez, "La silenciosa violencia contra niñas indígenas en Paraguay", *La Nación*, 31 de mayo de 2019, acceso el 4 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais_edicion_impresa/2019/05/31/la-silenciosa-violencia-contra-ninas-indigenas-en-paraguay/.

21 "Denuncian explotación sexual de niños indígenas en J. Eulogio Estigarribia", *La Nación*, 4 de junio de 2020, acceso el 4 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/06/04/denuncian-explotacion-sexual-de-ninos-indigenas-en-j-eulogio-estigarribia/.

22 "Líderes indígenas del Dpto. de Caaguazú son detenidos y procesados judicialmente luego de reunirse con la CODEHUPY", *Codehupy*, 15 de julio de 2020, acceso el 4 de octubre de 2020, http://codehupy.org.py/lideres-indigenas-del-dpto-de-caaguazu-son-detenidos-y-procesados-judicialmente-luego-de-reunirse-con-la-codehupy/.

que sumar la creciente utilización de agentes no estatales armados en la ejecución de los desahucios ilegales, tal como se reportan en varios de los casos registrados durante el periodo del presente informe.

COMUNIDAD VERARÓ. Canindeyú ofreció en 2020 un panorama de muchos conflictos asociados a disputas territoriales que involucraron a asentamientos campesinos y comunidades indígenas. En relación a estas últimas, resalta el caso del pueblo avá guaraní de la comunidad Veraró, cuyos líderes han denunciado, desde finales de 2019, un permanente hostigamiento de civiles armados que pretenden despojarles por completo de sus tierras, donde ya viven arrinconados resistiendo la embestida, pese a que sus tierras cuentan con un título registrado a nombre del Indi. Hasta el momento, ninguna de las acciones promovidas por el ente estatal ha logrado revertir la situación y dar seguridad a este pueblo[23].

CASOS EN CAAGUAZÚ. El otro departamento donde la crisis de derechos humanos que afecta a las comunidades indígenas es Caaguazú, donde regularmente se reportaron noticias en los medios de comunicación sobre desalojos, indígenas en situación de calle y ataques armados a comunidades que eran desplazadas. La Organización Nacional de Aborígenes Independientes (ONAI) denunció la situación que atraviesan las comunidades Guyra Payu[24] y Huguá Po'i[25], víctimas de atropello paraestatal y estatal, respectivamente. La primera de ellas soportó un desalojo intimado por personas armadas no identificadas como pertenecientes a las fuerzas públicas, que dejaron a 17 familias en total desamparo sobre la ruta 2, luego de que sus pertenencias fueran destruidas y arrojadas también a la vía pública. La comunidad de Huguá Po'i, también del pueblo mbya guaraní del mismo departamento, que ha reocupado sus tierras luego de sufrir varios desalojos años atrás, fue intimada nuevamente a comienzos de 2020 por el Ministerio Público, pero la determinación y la resistencia de los y las indígenas disuadieron el cumplimiento de la medida en la oportunidad, aunque su vigencia sigue amenazando a la comunidad.

COMUNIDAD JACUÍ GUASÚ[26]. Nuevamente se informa sobre la actuación de civiles armados que irrumpieron con especial violencia al momento de proceder al desalojo de la comunidad Jacuí Guasú (la crónica periodística es

23 "Comunidad indígena de Canindeyú denuncian atropellos y quema de viviendas", *Última Hora*, 5 de diciembre de 2019, acceso el 4 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/comunidad-indigena-canindeyu-denuncian-atropellos-y-quema-viviendas-n2858404.html.

24 "Repudian violento desalojo y atropello a comunidad indígena en Caaguazù", *Última Hora*, 8 de agosto de 2020, acceso el 5 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/repudian-violento-desalojo-y-atropello-comunidad-indigena-caaguazu-n2898895.html.

25 "Hugua Poi resiste al desalojo", *E a*, 11 de febrero de 2020, acceso el 5 de octubre de 2020, http://ea.com.py/hugua-poi-resiste-al-desalojo/.

26 Roque González Vera, "Indígenas mbya denuncian a civiles armados que arrasaron sus viviendas", *ABC Color*, 27 de octubre de 2020, acceso el 5 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/10/27/indigenas-mbya-denuncian-a-civiles-armados-que-arrasaron-sus-viviendas/.

especialmente ilustrativa del hecho[27]). La versión de prensa también es avalada por el senador Pedro Santa Cruz, quien visitó el lugar luego de ocurrido el hecho y se entrevistó con las víctimas del atropello[28].

YAKYE AXA: CUANDO EL ACCESO AL DERECHO TAMBIÉN FORMA PARTE DEL DERECHO

Los enxet de Yakye Axa obtuvieron una sentencia favorable en 2005 ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, según se estipulaba en el pronunciamiento tres años después, se debía cumplir íntegramente. El plazo no se cumplió, pero tras 7 años lograron que el Estado les entregue tierras jurídicamente aseguradas para su reasentamiento. Sin embargo, hasta el presente –tres lustros luego del reconocimiento de sus derechos por el tribunal interamericano– no las han podido ocupar plenamente por no poder acceder a ellas.

La dolorosa experiencia de implementación de la sentencia es la de una lucha sinfín, que ha confrontado con todo tipo de discriminaciones, aun teniendo derechos plenamente reconocidos y siendo propietaria, como cualquier otra persona jurídica, de tierras a las que sus vecinos no le permitían acceder ante la omisión estatal de amparar a la comunidad. Los enxet de Yakye Axa ya contaban con tierras aseguradas para su reasentamiento desde 2012 pero, a raíz de la negativa de dos propietarios privados que les negaban el paso, nunca las pudieron ocupar. Fue necesario que el Congreso sancionara una ley de expropiación de la franja de dominio necesaria para la construcción del camino en 2019[29] que, a su vez, en 2020 requirió de una modificación para que se pueda implementar[30], que fue el hecho resaltante del presente año.

27 "Desalojan a nativos que vivieron dos décadas en un asentamiento", *Noticias Paraguay*, 26 de octubre de 2020, acceso el 26 de octubre de 2020, https://npy.com.py/2020/10/desalojan-a-nativos-que-vivieron-dos-decadas-en-un-asentamiento/.

28 "Comunidad indígena Ysyry Miri - Mbya Guaraní desalojado por agro-toro" [Facebook], Pedro Arthuro Santa Cruz [@Pedro Arthuro Santa Cruz], 30 de octubre de 2020, https://www.facebook.com/100001114765720/videos/3389100934470365/.

29 "Senadora entrega copia de Ley de expropiación a comunidad de Yakye Axa", *Cámara de Senadores*, 11 de diciembre de 2019, acceso el 3 de octubre de 2020, http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/5059-senadora-entrega-copia-de-la-ley-de-expropiacion-a-comunidad-de-yakye-axa-2019-12-11-16-57-10.

30 "Iniciarán trabajo de construcción del #CaminoAyakyeAxa", *Tierraviva*, http://www.tierraviva.org.py/iniciaran-trabajos-de-construccion-del-caminoayakyeaxa/.

EL CASO LOMA: USURPACIÓN GANADERA Y PROTECCIÓN PARLAMENTARIA[31]

Los ganaderos Miguel A. Muñoz, Kurt Friesen Schroeder y Óscar Hein Ratzlaff fueron denunciados por invadir 10.079 hectáreas que en 1984 el Instituto de Bienestar Rural (IBR) –organismo antecesor del actual Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert)– consideró que eran de la comunidad Loma, del pueblo guaraní ñandéva, por ser un área de ocupación y dominio ancestral de este pueblo originario que habita la zona fronteriza con Bolivia y Argentina, en el departamento de Boquerón. El Estado paraguayo ratificó que las tierras deben titularse a favor de la comunidad en agosto de 2020 y que los ganaderos que las usurpan las tienen que abandonar y restituirlas a los y las indígenas[32]. Sin embargo, los usurpadores se resisten y promueven una profusa campaña mediática de desprestigio en contra de los líderes indígenas y su organización aliada, Alter Vida, que ha encontrado eco en la banca ruralista del Partido Patria Querida, cuyo líder –el terrateniente senador Fidel Zavala– ha actuado en un claro apoyo a los usurpadores, desconociendo las decisiones administrativas del Indert[33].

PRESUPUESTO POR UNA VIDA DIGNA

La razonable política de austeridad demandada para el año 2021 en materia presupuestaria, además de no representar reducciones equitativas o respaldadas por estudios y reflexiones participativos y planificados entre los diferentes entes públicos, impacta en mayor medida sobre sectores históricamente vulnerabilizados como es el caso de los indígenas.

Respecto al Indi, el Presupuesto General de la Nación para el 2021 propuesto por el Poder Ejecutivo ha recortado en 16% sus recursos. La reducción es de 10.900 millones de dólares. Para ejemplificar, lo destinado a compra de tierras aproximadamente estaría disponible para apenas 600 hectáreas en todo el país a un costo promedio de 1.000 dólares la hectárea. Cantidad dramáticamente insuficiente y que solo redituará en mayores carencias para las comunidades indígenas del país.

31 Maxi Manzoni, "Ganaderos invaden y deforestan tierras indígenas en el Chaco", *El Surtidor*, 26 de septiembre de 2020, acceso el 4 de octubre de 2020, https://elsurti.com/futuros/reportaje/2020/09/26/ganaderos-invaden-y-deforestan-tierras-indigenas-en-el-chaco/.

32 Roque González Vera, "Ante atropello a la comunidad, Indert sale en favor de indígenas ñandéva", *ABC Color*, 19 de octubre de 2020, acceso el 4 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/10/19/ante-atropello-a-la-comunidad-indert-sale-en-favor-de-indigenas-nandeva/.

33 "Senador Zavala defiende a ganaderos que invadieron comunidad Guaraní Ñandéva", *E a*, 15 de octubre de 2020, acceso el 4 de octubre de 2020, http://ea.com.py/senador-zavala-defiende-a-ganaderos-que-invadieron-comunidad-guarani-nandeva/.

Este presupuesto previsto para el Indi compromete seriamente las posibilidades de implementar acciones a favor del aseguramiento de tierras, la producción de alimentos y la generación de servicios básicos en el corto plazo. Esta política presupuestaria regresiva es el reflejo de un presupuesto que no está orientado al desarrollo humano. Como es de esperar, ha provocado la reacción y el reclamo de numerosas organizaciones indígenas y entidades alidadas de la sociedad civil, que han acercado una propuesta para revertir la situación al Congreso, aguardando la asignación de mayores recursos financieros para el 2021[34].

SOLUCIÓN AMISTOSA QUE SE HIZO ESPERAR

El 28 de mayo de 2020 fue sancionada la ley que "declara de interés social y expropia a favor del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), para su posterior adjudicación a la comunidad indígena Y'akã Marangatú, la Finca N.º 581, Padrón 911, con una superficie de 219 hectáreas, 4.112 metros cuadrados del distrito de Carlos Antonio López, departamento de Itapúa". En la motivación de dicho proyecto se establece la necesidad de restituir las tierras ancestrales de la comunidad indígena, por medio de la expropiación, en cumplimiento del deber de respetar el derecho de la comunidad a sus tierras, así como el deber de las distintas dependencias y poderes del Estado paraguayo de articularse para el pleno cumplimiento de las obligaciones internacionales de Paraguay, situación celebrada por la CIDH con un comunicado al respecto[35].

CONCLUSIONES

La covid-19 resultó un buen ensayo de lo que queda por mejorar. Como se señaló, la enfermedad no aportó nada nuevo a la situación de los pueblos indígenas, sino que profundizó y agravó la situación en la que se encontraban. Igualmente, evidenció con mayor crudeza los pasos que el Estado debe dar para avanzar en la concreción de derechos.

El 2020 fue un año en el que, a todas luces, no se podía contar con un funcionamiento normal del Estado para el desarrollo de planes específicos. Sin embargo, queda la sensación de que esta situación impuesta a todos y todas también sirvió de excusa para dejar de avanzar en acciones que, aun con pandemia o debido a ella, podrían haberse concretado. Por ejemplo, el diálogo intercultural, la articulación de esfuerzos, las obras públicas (que fue una

34 Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna, "Presupuesto Digno. Propuesta para un Presupuesto General de la Nación que garantice la restitución de derechos y desarrollo de las comunidades de los pueblos indígenas del Paraguay", octubre de 2020. Disponible en http://www.tierraviva.org.py/wp-content/uploads/2020/10/Propuesta-Presupuesto-Digno-2021.pdf.

35 "CIDH saluda aprobación del proyecto de Ley de expropiación de tierras...", *OEA*, 29 de julio de 2020, acceso el 4 de octubre de 2020, http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/181.asp.

de las actividades más autorizadas en las diversas fases sanitarias dictadas por el Gobierno).

El Estado tiene la estupenda oportunidad de tomar como aprendizaje el no necesitar estar ante urgencias de salud, alimentación o las presentadas por fenómenos climáticos para encaminar acciones concretas de prevención y mitigación, así como la elaboración de medidas planificadas, progresivas y consentidas por los pueblos indígenas en materia de concreción de sus derechos humanos.

RECOMENDACIONES

- Implementar medidas preventivas y de mitigación de daños producidos por fenómenos climáticos.

- Elaboración de un Plan Nacional de Derechos de Pueblos Indígenas, consultado ampliamente en ejercicio acabado del consentimiento libre, previo e informado, que incluya la amplia gama de derechos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y de desarrollo.

- En materia de tierra y territorio, por seguir vigentes, se plasman las recomendaciones dadas por Villagra Carrón[36]:

    a. Llevar a cabo un programa coordinado de catastro, registro, mensura, amojonamiento y publicidad de las tierras indígenas tituladas existentes, así como realizar una base permanente de monitoreo sobre las dificultades de hecho y de derecho que las mismas experimentan y un plan de intervención efectivo, a fin de que las comunidades y poblaciones indígenas gocen del pleno dominio y autodeterminación sobre sus tierras y recursos.

    b. Realizar un catastro de los recursos naturales existentes en las tierras indígenas tituladas y en áreas boscosas y de recursos naturales y culturales propios contiguas a ellas, aun cuando estas no sean reclamadas como propiedad comunitaria y permanezcan bajo dominio privado o público (en el caso de parques nacionales y reservas), estableciéndose áreas indígenas como tierras de tránsito y uso indígena, a fin de permitir la conservación y el desarrollo de sus actividades tradicionales de subsistencia.

    c. Elaborar un plan de regularización administrativa para las comunidades y núcleos familiares indígenas sin tierras –tanto a nivel rural como urbano– que implique un método rápido de reconocimiento

36 Villagra Carrón, "Diagnóstico socio-jurídico...".

del liderazgo comunitario, de recepción y tramitación de reclamos y reivindicaciones de tierras y acceso, restitución y regulación de ellas, coordinándose e involucrándose en un procedimiento único a todas las instancias pertinentes: Indi, Registro Público, Catastro, Escribanía Mayor de Gobierno, Parlamento, entre otras. Además, incluir la búsqueda y obtención de un plan de ampliación comunitaria para las comunidades con tierras urbanas y periurbanas que tengan problemas de hacinamiento y/o falta de tierras habitables y productivas, pudiéndose restituírseles tierras comprendidas en su propio territorio tradicional –del pueblo o pueblos a los que pertenecen– o, eventualmente, optar por tierras alternativas en calidad y extensión similares a sus hábitats tradicionales.

d. Establecer por ley un Fondo Indígena para el pago de indemnizaciones de tierras indígenas a titulares particulares y para acompañar un programa de arraigo, bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida de todas las comunidades indígenas, considerando sus necesidades y demandas variables.

e. Crear una mesa tripartita de reparación y restitución territorial donde se discutan con las organizaciones y pueblos indígenas los reclamos territoriales vigentes, a fin de establecer un plan de restitución territorial progresivo y de reparaciones alternativas, incluyendo en él a comunidades desplazadas ambientales por grandes emprendimientos como represas hidroeléctricas, rutas y colonizaciones.

→ Implementar por ley un sistema de control de convencionalidad y de garantías constitucionales sobre la aplicación de normas constitucionales, tratados internacionales y leyes y otros instrumentos –como las 100 Reglas de Brasilia– relacionados a los derechos indígenas, particularmente sobre sus derechos territoriales, por parte de operadores y operadoras de justicia, estableciéndose estándares y protocolos obligatorios en caso de vejámenes contra estos derechos (por ejemplo, invasiones, alquileres, contaminaciones, etc.). Asimismo, habilitar canales efectivos para recepción de causas y denuncias de las comunidades y organizaciones indígenas por vía de distintas instituciones: Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la República, Indi, Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, a fin de procesar y juzgar a aquellos operadores y operadoras que conculquen en sus actos o desatiendan tales derechos.

HISTORIA QUE SE REPITE: DESTRUCCIÓN Y COLONIZACIÓN DEL TERRITORIO INDÍGENA

Con cada día que pasa, el territorio ayoreo pierde bosques, calidad de hábitat y bienes y servicios naturales[1]. Mientras tanto, las autoridades nacionales retozan en los asoleados rincones de los ministerios, dedicándose a no evitar los abusos al pueblo y la corrupción. Esa es, sin dudas, la visión que portamos todas o casi todas las personas que habitamos este suelo. No se trata de acusar a nadie, sino de diagnosticar un mal endémico que nos afecta transcendentalmente y que tiene el potencial de arrasar con las vidas del pueblo ayoreo, los demás pueblos del país y con nosotros mismos, que no nos damos cuenta de que también somos pueblo.

PALABRAS CLAVES: pueblos indígenas, protección, deforestación, hábitat, fragmentación.

Luis María de la Cruz, Miguel Lovera, Miguel Ángel Alarcón y Jieun Kang
INICIATIVA AMOTOCODIE

1 Hecho constatado por los monitoreos de cambio de uso del suelo realizados por Guyra Paraguay, Iniciativa Amotocodie y Global Forest Watch, que indican tasas de deforestación entre 250.000 a 350.000 ha por año en los últimos 20 años, de las cuales entre un tercio y la mitad ocurren en territorio ayoreo.

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

La caída de la dictadura del Partido Colorado despertó las esperanzas de diferentes sectores postergados y sus acompañantes de que la situación mejoraría en cuanto a la implementación del Estado de derecho y el imperio de la ley. Con certeza, la nueva situación política favoreció el avance de los derechos civiles, económicos y de los derechos humanos. También, en 1992, la nación inaugura una nueva Constitución Nacional y consagra los derechos territoriales y culturales de los pueblos indígenas, como grupos de cultura anterior a la formación y organización del Estado paraguayo[2]. Sin embargo, no llegó al punto de reconocer la existencia de los pueblos indígenas que aún viven en aislamiento voluntario en el territorio nacional.

El ordenamiento jurídico tampoco ha reconocido la existencia de estos pueblos por vía legal. No se ha promulgado ley alguna a ese efecto, a pesar de la referencia indirecta expresada en la Ley N.º 5540/2015, referente a la definición de los linderos del Parque Nacional Defensores del Chaco, donde se reconoce la existencia de "silvícolas" que habitan la zona[3]; pero no se les otorga ningún estatus legal particular o diferenciado y solo se remite al área del parque.

La indiferencia del estamento político y administrativo nacional no se ha conmovido con las sucesivas salidas del "monte" de los legendarios "indios moros", de 1998 y 2004. Si el ordenamiento jurídico nacional ni siquiera es capaz de reconocer la existencia de los ayoreo que viven en aislamiento voluntario, mucho menos hará por reconocer sus derechos territoriales y menos aún hará por restituir territorios[4]. Así, en la actualidad, las tierras de dominio ayoreo[5] no llegan al 1% de la superficie territorial original de ese pueblo[6].

---

2 Constitución Nacional del Paraguay, Capítulo V, De los Pueblos Indígenas.

3 Ley N.º 5540, modificatoria de la Ley N.º 5392, ambas de 2015, artículo 1, que modifica al artículo 4 de la ley original.

4 El reconocimiento de los derechos territoriales en teoría (en su "deber ser jurídico") incluye la restitución del territorio; sin embargo, la realidad nacional e internacional muestra una dicotomía entre "reconocer el derecho" y "restituir el objeto de derecho". Por este motivo, no es redundante incluir el concepto de restitución junto con el de reconocimiento. Este, probablemente, es un caso arquetípico de la ruptura que existe entre la teoría jurídica de lo que "debe ser" y lo que en la práctica realmente "es".

5 Se hace referencia a la totalidad del territorio, que incluye a Paraguay y Bolivia. La presencia transfronteriza da cuenta de la magnitud de la violación territorial hecha por las naciones modernas al definir sus fronteras, sin considerar la identidad territorial de los pueblos que las anteceden en la ocupación efectiva del espacio. En la actualidad, estos hechos muestran la complejidad del tema, que deberá ser abordado colectivamente entre los dos países si realmente se quiere dar una respuesta a la imposición emergente de los derechos territoriales reconocidos por los Estados modernos y por la comunidad internacional. El caso de la realidad transfronteriza del pueblo ayoreo no es el único en Sudamérica, ya que la definición de las fronteras de los países latinoamericanos nunca ha atendido a la territorialidad de sus pobladores antecedentes, sino a los intereses impuestos desde el proceso de conquista colonial.

6 Antenor Vaz, coord., *Pueblos Indígenas en Aislamiento en la Amazonía y Gran Chaco. Informe Regional: Territorios y Desarrollo - IR* (Land is Life. Estrategia Regional de Protección para Pueblos Aislados, 2019), disponible en https://landislife.org/wp-content/uploads/2019/10/Land-is-life-25-septiembre-2019.pdf.

El déficit más gravoso del Estado paraguayo en dar cumplimiento a la Constitución Nacional[7] es, principalmente, la falta de implementación en cuanto a la restitución de los territorios tradicionales. Los intentos de convencer a las autoridades de la necesidad y la justeza de los reclamos territoriales del pueblo ayoreo no han sido tomados en serio o solamente han servido de distractores onerosos para las y los integrantes de ese pueblo, pues, mientras los reclamos y trámites se efectuaban, las autoridades nacionales transferían, hasta finales de 2018, 1.800.000 hectáreas a personas que no cumplían con los requisitos para ser adjudicatarias de tierras fiscales[8]. En general, en cuanto al estatus de la tenencia de la tierra en los pasados 25 años, se registra una situación catastrófica, entre otros factores, por no existir claridad en la tenencia de la tierra. Eso se debe tanto a una deficiencia estatal de orden técnico administrativo como también a la provocación intencional del estado de irregularidad ocasionado por el propio Estado, el que permite el acaparamiento y la ocupación ilegal de la tierra, según los designios de los poderes políticos y económicos de turno[9]. El papel desempeñado por el Estado en el reparto de tierras en territorio ayoreo ha sido nefasto, dejando a su paso una estela de situaciones engorrosas y delicadas para la subsistencia de los indígenas en su hábitat, como ser la exclusión violenta de las tierras usurpadas por los guardias armados de las propiedades privadas creadas en tierras indígenas[10].

Los organismos responsables de la distribución y el control del uso de las tierras y los recursos, a saber, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert)[11] y el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mades)[12], venden tierras, aprueban adjudicaciones y proyectos de transformación de sus bosques y pastizales, respectivamente, como si no estuvieran habitados[13]. Peor aún, como si las personas que las habitan debieran ser expulsadas como intrusas o desposeídas de sus derechos legitimados por su

7 Miguel Lovera, Jieun Kang y Miguel Ángel Alarcón, "Aislados hasta en sus derechos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 67-82.

8 Inés Franceschelli, Miguel Lovera y Luis María de la Cruz, *Bahía Negra bajo Ataque. Neoliberalismo y Saqueo* (Asunción: Heñói - Iniciativa Amocotodie, 2018).

9 Comisión de Verdad y Justicia (2008), *Paraguay.com*, 7 de abril de 2015, acceso el 30 de octubre de 2020, http://www.paraguay.com/nacionales/chaco-70-de-tierra-estatal- esta-en-manos-de-especuladores-126244.

10 Miguel Ángel Alarcón, Luis María de la Cruz, Jieun Kang y Miguel Lovera, "Acaparamiento y exclusión en territorio ayoreo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 75-90.

11 Creado por la Ley N.º 2419/2004. Esta establece que el Indert mantendrá relaciones de coordinación permanente con la Seam en todos aquellos asuntos que por su naturaleza requieran planificación y gestión integrada entre ambos organismos (art. 3).

12 Creado por la Ley N.º 1561/2000. Junto con el Consejo Nacional del Ambiente (creado por la misma ley) son los organismos responsables de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional (art. 1).

13 De la totalidad de los relatorios de impacto ambiental (RIMAS) publicados por la Seam y el Mades, analizados sistemáticamente desde 2015, ninguno refiere a la presencia de grupos sin contacto en las áreas de influencia directa o indirecta, así como no entiende que al transformar bosques insertos en grandes extensiones no colonizadas, se trata de territorios indígenas en uso actual, inclusive por los grupos ya sedentarizados, quienes acceden a los recursos vitales en dichos espacios no transformados.

histórica presencia y por las normativas nacionales y los acuerdos internacionales[14]. Con este proceder, los ecosistemas son alterados y destruidos y la población ayorea que vive en aislamiento voluntario se retira hacia áreas menos afectadas, perdiendo así recursos y tiempo valioso para ser dedicado a las actividades de subsistencia.

Sin embargo, a pesar de las fallas del sistema político, de la incapacidad, impericia, mala fe y deshonestidad de los funcionarios y las instituciones estatales; en el balance de estos últimos 25 años se destacan logros significativos para el pueblo ayoreo. Algunos con efectos concretos en la ejecución de los derechos. Otros, meros enunciados pero que implican reconocimiento de los derechos y existencia de grupos aislados sin contacto en el territorio chaqueño; enunciados que obligan y abren puertas para proseguir en el camino de las reivindicaciones.

En 1993, el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) inicia un proceso jurídico y administrativo[15] que lleva a la declaración de Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode, reivindicando 550.000 ha como parte del territorio tradicional de ese subgrupo[16]. El mismo año, el IBR, en concordancia con el citado proceso del Indi, inicia un expediente administrativo a favor de la "comunidad indígena totobiegosode de Alto Paraguay"[17]. En 1998, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) declara de interés cultural nacional la preservación del hábitat tradicional reclamado por el pueblo ayoreo[18]. Posteriormente, en 2001, el mismo ministerio declara "Patrimonio Natural y Cultural Tangible e Intangible Ayoreo Totobiegosode" a la superficie de 550.000 ha identificadas y reclamadas por el pueblo[19]. El mismo año, el Poder Ejecutivo Nacional declara la creación de la Reserva de Biosfera del Chaco, abarcando el norte del departamento de Boquerón y Bahía Negra (Alto Paraguay)[20]. Con esta medida se limita la transformación de los bosques a un 50% de la superficie boscosa predial. Debido a que el área del patrimonio no estaba incluida, en 2004 la Secretaría del Ambiente (Seam) declara de interés institucional "la consolidación del área del hábitat natural de los ayoreo totobiegosode", para lo cual se compromete a complementar la Reserva de Biosfera del Chaco[21]. En 2011, la misma secretaría amplía la extensión de la Reserva

14 Luis María de la Cruz, Miguel Lovera, Miguel Ángel Alarcón y Jieun Kang, "Legitimación de la ilegalidad. De la transformación ambiental al genocidio", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 67-91.

15 Expediente jurídico y administrativo del Indi N.º 764/1993.

16 El pueblo ayoreo, como otros del Chaco, denomina con nombres particulares y dinámicos históricamente a los diferentes grupos que conforman al pueblo, que la terminología tradicional denomina "tribales". "Totobiegosode" es una de estas denominaciones para uno de dichos grupos.

17 Expediente administrativo N.º 6073/1993.

18 Resolución del MEC N.º 11/1998.

19 Resolución del MEC N.º 1/2001, ratificada por la Secretaría Nacional de Cultura por Resolución N.º 491/2009.

20 Decreto N.º 13202/2001.

21 Resolución de la Seam N.º 1022/2004.

de Biosfera del Chaco, extendiéndola hacia el patrimonio[22]; ampliando así la preservación de los bosques que son hábitat del grupo totobiegosode y eventualmente de otros que nomadicen en la misma zona.

Así como el Poder Ejecutivo reconoce a través de sus órganos la presencia de los grupos aislados en el Chaco mediante varias resoluciones, la Fiscalía General del Estado (FGE) reconoce la presencia de estos grupos y actúa a favor de su protección. En 1998 crea una comisión especial para dar seguimiento a la familia que salió en Nueva Berlín (Amotocodie, Boquerón)[23]. En el 2000 se designa una comisión especial para la asistencia de ayoreo totobiegosode que eventualmente intenten contactarse con la sociedad envolvente[24]. La misma es modificada en 2004, eligiendo nuevos miembros. En 2008, afecta a fiscales adjuntos para presentar un plan operativo con motivo de la posible aparición de grupos aislados[25]. En esta última medida ya no se limita al grupo totobiegosode, reconociendo tácitamente que existen otros grupos nomadizando en el Chaco.

El caso del proyecto de explotación minera del Cerro León en 2015 dio mayor visibilidad a la presencia de los grupos sin contacto. El Poder Judicial, mediante el amparo presentado y apoyado por el correspondiente informe del Indi, reconoce su existencia y su presencia en el territorio del Parque Nacional Defensores del Chaco. Tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo hacen lo propio al modificar la ley que establece los límites del parque (Ley N.º 5392/2015)[26], en donde se destaca la existencia de "comunidades indígenas silvícolas que habitan la zona".

La presencia de grupos en aislamiento, ignorada o negada aún por muchos sectores del Estado y de la sociedad civil, tomó dimensiones internacionales a propósito de la presentación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del caso totobiegosode, por incumplimientos del Estado paraguayo en la protección y restitución del territorio declarado Patrimonio Natural y Cultural, Tangible e Intangible Ayoreo Totobiegosode. Asimismo, en la décima sesión del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, en 2011, el Estado paraguayo se vio obligado a dar respuestas a cuestiones planteadas en la novena sesión acerca de las acciones desarrolladas a favor de las comunidades indígenas en aislamiento.

En términos concretos, el Estado ha intervenido en la restitución de aproximadamente 60.000 ha en lotes aislados, dentro de las 550.000 demandadas como patrimonio. No se ha preservado nada fuera de estos límites. Las

22 Resolución de la Seam N.º 1281/2011.

23 Resolución de la FGE N.º 456/1998.

24 Resolución de la FGE N.º 717/2000, modificada por Resolución N.º 474/2004 del mismo órgano.

25 Resolución de la FGE N.º 3621/2008.

26 Ley N.º 5540/2015, en su artículo 1, que modifica al artículo 4 de la ley original.

propiedades reconocidas no proporcionan la continuidad territorial que garantice los derechos y subsistencia de los totobiegosode, ni mucho menos de los otros grupos identificados fuera de este territorio. Frente al conflicto con la empresa ganadera Yaguareté Porã, la compañía no ha cesado de realizar deforestaciones dentro del patrimonio, a pesar de las medidas judiciales y de las revocatorias de las licencias ambientales. Como medida de mitigación estableció un área protegida privada permanente (Reserva Natural Yaguareté Porã) que actúa como corredor biológico entre las tierras tituladas y de zona de paso para los grupos en aislamiento. Yaguareté Porã no es la única empresa que dentro del patrimonio hace caso omiso a las restricciones de transformación[27]; lo cual demuestra que, a pesar de existir un marco normativo y un reconocimiento de la presencia de grupos en aislamiento, el Estado es ineficiente e incapaz de dar protección y hacer cumplir sus propias leyes.

Por otro lado, a pesar de las medidas administrativas tomadas por la Seam, este organismo ha concedido licencias ambientales dentro de las tierras reclamadas para actividades ganaderas, madereras y de prospección de petróleo sin consultar a las comunidades y en violación de la normativa que prohíbe innovar en tierras reclamadas por los pueblos indígenas mientras esté en curso el procedimiento de adjudicación. Esto da cuenta de que, más allá de las capacidades del Estado, se impone la negligencia o mala fe de sus funcionarios, quienes con sus acciones niegan derechos adquiridos por el pueblo ayoreo.

Veinticinco años de marchas y contramarchas que dejan como resultado muchas tierras perdidas como "territorio" del pueblo ayoreo, y a la vez una conciencia en el pueblo y una visibilidad social y política de la problemática que no existían hace cinco lustros.

SITUACIÓN DEL DERECHO

SE HACE CENIZA EL TERRITORIO DE LOS AISLADOS

Las quemas para preparación de cultivo y cacería son conocidas como prácticas ancestrales de los pueblos indígenas. El uso del fuego tenía sus reglas basadas en una relación de cercanía y dependencia con el ambiente. Lo que salía de la norma era tabú y traía consecuencias que afectarían a todos y de maneras trágicas.

Lo ocurrido con los incendios en la región de Chovoreca (agosto a octubre de 2019), desde la perspectiva de la gente ayoreo, significa un quiebre en la relación entre las personas y el mundo (la naturaleza, en términos simplifica-

27 Véase el reciente estudio publicado por https://www.earthsight.org.uk/grandtheftchaco-es.

dos). El monte se dejó quemar con furia porque los humanos sobrepasaron los umbrales de tolerancia. Estos umbrales, conocidos por la ciencia como el límite de la resiliencia de los sistemas, son reconocidos con claridad por los conocimientos ancestrales de quienes, entre la gente ayoreo, tienen la capacidad de hablar con el mundo.

El fuego sin control alteró totalmente los sistemas ambientales del Área Natural de Manejo Integrado (ANMI) Otuquis, el Área de Conservación e Importancia Ecológica (ACIE) Ñemby Guasu, el ANMI del Kaa'iya en Bolivia y el Monumento Natural Cerro Chovoreca en Paraguay. También propiedades indígenas sufrieron daños: el Territorio Comunitario de Origen (TCO) de Santa Teresita y Zapocó en Bolivia y la propiedad del pueblo ayoreo en Chovoreca, esta última con 40% de su masa forestal quemada. El incendio en el Área Silvestre Protegida bajo Dominio Público Monumento Natural Cerro Chovoreca alcanzó a 128.000 ha, equivalentes al 52% de su superficie total. De ese total, 13.000 ha se incendiaron por acción irresponsable de los ocupantes de la instalación ilegal de la Estancia Karenina[28], tierra usurpada por la familia Kanonnikoff, en uno de los sectores más frágiles de la reserva[29].

Las características de la región y el cambio en el comportamiento del clima configuraron la situación para que el fuego se convierta en una amenaza ecocida para el sistema natural y genocida para los grupos aislados.

Todas las quemas son producidas en el marco de prácticas de producción agropecuaria, como estrategia de preparación de áreas para la siembra (chaqueos, en Bolivia), rebrote de forrajes y control de especies no deseadas. Las extremas sequías, que se están sucediendo desde 2018, favorecen las circunstancias para que los incendios se propaguen aun entre las barreras forestales desecadas y degradadas por el efecto de borde e invasión de pastos, pasando de un campo a otro, sin posibilidades de controlarlos. Los grandes incendios de 2019, que afectaron sensiblemente al territorio ayoreo, se originaron en dos sitios: el ya mencionado en la ocupación ilegal dentro del área silvestre protegida, y en la región de Roboré, en Bolivia. Los fuertes vientos produjeron una dispersión sobre los bosques de matorral propios de la región, extendiéndose por más de 200 km y afectando poco menos de un millón de hectáreas de cerrado entre Bolivia y Paraguay. La gran deforestación favoreció la propagación del fuego dentro de las estancias ganaderas. De haber estado conservado el bosque, el fuego se hubiera detenido en esos sitios, impidiendo su propagación.

28 Identificación *in situ* realizada por Iniciativa Amotocodie.

29 Monitoreo de incendios realizado conjuntamente entre el Sistema de Alerta Pilcomayo, FUNGIR e Iniciativa Amotocodie, desde el 8 de agosto al 30 de octubre de 2019. Se publicaron en diferentes redes sociales los resultados diarios del monitoreo.

En 2020, las quemas se iniciaron más temprano debido a las condiciones climáticas extremadamente secas en todo el Chaco. En el territorio ayoreo se han observado pocos focos de calor, principalmente en potreros de estancias ya establecidas. Se encuentran sin efectos del fuego las áreas más frágiles afectadas en 2019.

Los incendios forestales resultan en el deterioro de los sistemas ambientales. Sumado a las grandes áreas deforestadas en el Gran Chaco, provocan una reducción significativa de los espacios naturales, vitales para los grupos aislados del pueblo ayoreo. Significa su propio fin del mundo, la muerte de la matriz que los contiene y donde encuentran sustento[30]. El contacto, la alternativa a la que se vieron forzados muchos de ellos, acarrea el colapso de su cultura. Esta opción es el último recurso. Durante el periodo de incendios en 2019, trabajadores de las estancias en la zona de la Línea 1 testimoniaron el paso (probablemente, la huida) de un grupo aislado, de un lugar de incendios hacia otros lugares donde aún no había fuego. Se trata, más allá del testimonio mismo, de un cuadro muy representativo en donde la huida es al mismo tiempo la expulsión del *eami*[31], de la naturaleza, de su mundo y la búsqueda de otros espacios de tranquilidad, alejados del contacto con la sociedad que mata al mundo.

Ante el paisaje desolador del mundo devastado en 2019, ancianos y ancianas ayoreo dijeron qué se debe hacer. Conocedores del territorio y con una relación profunda, tienen las mejores propuestas para sanar las heridas del fuego. En su conocimiento del mundo, la gente ayoreo propuso declarar una pausa ambiental: **detener la intervención humana con el modelo que deteriora el territorio, a fin de darle la oportunidad a la naturaleza de que se reponga, con su propia fuerza, para que logre adaptarse al escenario actual.** De diferentes maneras, durante el año 2020 organismos de la sociedad civil, empresarios privados y el Estado, representado por algunos de sus órganos, plantearon estrategias de recuperación de las áreas quemadas en 2019; sin embargo, y a pesar de lo acertado del conocimiento de la gente ayoreo, hasta el momento no se ha garantizado su participación en las discusiones referidas a la recuperación del territorio después del desastre con el Estado, los interlocutores privados y la sociedad civil.

30 Miguel Ángel Alarcón. "Incendios en territorio Ayoreo". En conferencia de prensa virtual "Incendios y Deforestación en territorios con registros de Pueblos Indígenas Aislados", 26 de octubre de 2020.

31 *Eami* o *erami* es el mundo en el cual desarrolla su vida el pueblo ayoreo; se trata de una entidad personificada que representa al colectivo natural en un individuo múltiple y único. El mundo, en tanto los elementos de la naturaleza que hacen a la existencia del pueblo y le dan identidad. El concepto remite a una ontología donde humanos y el "resto" ("la naturaleza", en algún sentido) si bien están diferenciados como entes, no lo están en sus relaciones que podríamos llamar ecosociológicas y en su interdependencia.

CHOVORECA

Las áreas silvestres protegidas del norte del Chaco conforman una colección de núcleos de conservación, por el momento inconexos o con muy poca conectividad, que se constituyen en refugios de vida para los grupos del pueblo ayoreo que aún viven libres de la colonización y frente a la cual mantienen una relación autogestionada. Pero algo que caracteriza a estas áreas es su inseguridad jurídica, en tanto pocas de ellas están tituladas a nombre del organismo de aplicación de su custodia y preservación[32], quedando sujetas a todo tipo de violaciones y alteraciones.

En Chovoreca se encuentra una de estas áreas silvestres protegidas bajo dominio público. Esta región forma parte del territorio de pertenencia de algunos de estos grupos que se movilizan, según los testimonios recogidos en los últimos años, hacia los bosques del sur y probablemente hacia el Parque Nacional Defensores del Chaco. Esta región es compartida con Bolivia, y sus características de cerrado dentro del Chaco la hacen singular y de relevancia a nivel mundial. Es considerada única debido a la riqueza y originalidad florística, faunística y física. En el sitio pueden observarse suelos arenosos formando colinas y sustratos rocosos. Todas estas características no solo hablan de su originalidad en cuanto a la conservación, sino también de su aptitud para que el pueblo de los campos, la gente ayoreo garaigosode, desarrolle su vida y sus actividades productivas (cacería, recolección y cultivo estacionario bajo monte) dentro de un modelo de vida trashumante; aspecto humanitario fundamental para defender su integridad.

Sin embargo, este territorio es objeto de un proceso acelerado y violento de colonización. Su reducción y destrucción como hábitat natural para transformarlo en un área sujeta a la producción agropecuaria con fines de mercado dejan marcas irreversibles. Gran parte se ha transformado y deteriorado ambientalmente, en el nombre del "desarrollo" y se evidencia su impacto en los incendios, pérdida de biodiversidad y reducción del hábitat intangible de los grupos sin contacto.

VIOLACIÓN AL DERECHO A LA CONSULTA Y LA PARTICIPACIÓN: CASO CHOVORECA

La urgencia del tratamiento del caso del Área Silvestre Protegida bajo Dominio Público Monumento Natural Cerro Chovoreca se debe a una nueva violación de la normativa vigente (violación coherente con el proceso de colonización agropecuaria referido arriba), que atenta contra su integridad y la seguridad del territorio al que pertenecen los grupos que mantienen dis-

32 Sucesivamente, la Secretaría del Ambiente (Seam) y el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mades).

tancia con la sociedad dominante. Se trata del juicio de mensura iniciado[33] para delimitar la superficie a proteger, basado en documentación equívoca e ilegal, que reduce en un 60% el área de dominio público. Juicio que se inicia sin la consulta libre, previa e informada al pueblo ayoreo a quien pertenecen esas tierras. Los líderes ayoreo tomaron conocimiento de esto a través de las redes sociales y la prensa hacia finales de 2019. Entretanto, el proceso de mensura se encuentra en ejecución y hasta el momento no recibieron ninguna comunicación formal, a pesar de afectar directamente a sus intereses y a su territorio.

Antecedentes del caso

La mensura judicial del Área Silvestre Protegida bajo Dominio Público Monumento Natural Cerro Chovoreca es impulsada desde finales de 2019 e iniciada en septiembre de 2020 por el Indert, junto con el Mades y organizaciones de productores y no gubernamentales, pero sin la convocatoria a los habitantes originarios de la región: el pueblo ayoreo.

En diciembre de 2019, el Indert y la Seam, junto con la Asociación Agropecuaria de Agua Dulce y las organizaciones no gubernamentales Guyra Paraguay y WWF Paraguay, resuelven, en acuerdo mutuo, que se inicie el juicio de mensura de la porción del área silvestre protegida de dominio público determinada por el Decreto N.º 21566/1998[34], ignorando la ampliación hecha por el Decreto N.º 13202/2001[35], legitimando la pérdida de más de 146.197 ha de ecosistemas únicos y de alto valor de conservación, a pesar de la destrucción ya consumada por los desmontes ilegales[36] y poniendo en riesgo a las familias del pueblo ayoreo sin contacto que pertenecen a este territorio.

33 Tanto el liderazgo ayoreo como Iniciativa Amotocodie accedieron a la información referente al juicio de mensura del Área Silvestre Protegida bajo dominio público de Chovoreca, a través de las redes y los medios de prensa del Mades, Indert y Guyra Paraguay. Véase "Avanza coordinación de trabajos para mensura judicial del Cerro Chovoreca", *Agencia IP*, 14 de febrero de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.ip.gov.py/ip/avanza-coordinacion-de-trabajos-para-mensura-judicial-del-cerro-chovoreca/; "Inicia la Mensura Judicial del Cerro Chovoreca mediante acciones público-privadas", *Guyra Paraguay*, 18 de junio de 2020, acceso el 21 de octubre de 2020, https://guyra.org.py/continuan-acciones-publico-privadas-para-la-mensura-del-cerro-chovoreca/; "Histórico inicio de mensura judicial del Cerro Chovoreca", *Indert*, 16 de septiembre de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, http://www.indert.gov.py/indert/index.php/noticias/historico-inicio-de-mensura-judicial-del-cerro-chovoreca; "Acuerdan iniciar la mensura judicial en el Monumento Natural Cerro Chovoreca", *Mades*, 12 de mayo de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, http://www.mades.gov.py/2020/05/12/acuerdan-iniciar-la-mensura-judicial-en-el-monumento-natural-cerro-chovoreca/; "Histórico inicio de mensura judicial de la Reserva Chovoreca", *Mades*, 15 de septiembre de 2020, acceso el 21 de octubre de 2020, http://www.mades.gov.py/2020/09/15/historico-inicio-de-mensura-judicial-de-la-reserva-chovoreca/.

34 Crea el Área Silvestre Protegida de Dominio Público Monumento Natural Cerro Chovoreca, sobre una superficie de 100.953 ha y fracción, a partir de la Resolución del IBR N.º 277, resultante del Acta del Consejo número 17, del día 21 de abril de 1998, que asigna y delimita las tierras para tal fin. Motiva esta determinación el alto valor de conservación de la región.

35 El Decreto N.º 13202/2001 crea la Reserva de Biosfera del Chaco y amplía varias Áreas Silvestres Protegidas como núcleos de la misma.

36 El concepto de ilegalidad de los desmontes realizados se infiere del hecho de que el área afectada se encuentra bajo dominio público como área silvestre protegida; más allá de que la Seam haya otorgado licencias, ya que su validez es nula; incurriendo la misma institución en la violación de sus funciones.

La definición de la superficie y límites del terreno a mensurar parte de un presupuesto equívoco, dado por el Decreto N.º 14218/2001[37], que viola la Ley N.º 352/1994[38] y, por lo tanto, el ordenamiento constitucional de las normativas y la división de poderes del Estado paraguayo.

Crónica de una violación anunciada

CONVENIO 169. En 1993, el Estado paraguayo aprueba y pone en vigencia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes[39]. Si bien Paraguay no reconoce expresamente con una ley o normativa particular la existencia de pueblos en aislamiento, adherirse a este Convenio implica una aceptación por parte del país de situaciones territoriales de los pueblos tribales[40], que debe ser atendida y respetada en el ordenamiento territorial de la nación, otorgando prioridad en su consideración.

ÁREAS PROTEGIDAS EN PARAGUAY Y ENTES A CARGO. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas fue creado en 1994[41]. Cuatro años después, por su alto valor de conservación de la región, se crea el Área Silvestre Protegida de Dominio Público Monumento Natural Cerro Chovoreca[42], sobre una superficie de 100.953 ha y fracción. Los organismos responsables de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional (art. 1) son el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente (creados en el 2000).

RESERVA DE BIOSFERA DEL CHACO Y CHOVORECA. En el 2001, por Decreto N.º 13202/2001, se crea esta reserva que amplía las áreas silvestres protegidas como núcleos de la misma. Entre ellas se encuentra el Monumento Natural Cerro Chovoreca, llevándolo a 247.150 ha y fracción. Ese decreto establece sus nuevos límites, pero la Seam nunca comunicó a los propietarios afectados esa ampliación ni la condición de sus inmuebles, ni gestionó ante el IBR su desafectación y transferencia a la institución, como establecen la Ley N.º 352/94 y el referido decreto.

37 El Decreto N.º 14218/2001 modifica al Decreto N.º 13202/2001. Reduce la extensión de tres Áreas Silvestres Protegidas de dominio público y elimina una de las áreas citadas en el Decreto N.º 13202/2001.

38 Ley N.º 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas" crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. La Ley N.º 1561/2000 estipula que la Seam es autoridad de aplicación de la Ley N.º 352/1994.

39 La Ley N.º 234/1993 aprueba y pone en vigencia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes.

40 "Pueblos tribales", utilizamos la terminología del Convenio, aunque el concepto debería ser revisado y clarificado internacionalmente.

41 Por Ley N.º 352/1994.

42 Por Decreto N.º 21566/1998, a partir de la Resolución del IBR N.º 277, resultante del Acta del Consejo número 17, del día 21 de abril de 1998, que asigna y delimita las tierras para tal fin.

VUELTA ATRÁS EN POCO TIEMPO. En el mismo 2001 se modifica el Decreto N.º 13202/2001 por el N.º 14218/2001. Este reduce la extensión de tres Áreas Silvestres Protegidas de dominio público y elimina una de las áreas citadas en el anterior decreto. El Monumento Natural Cerro Chovoreca es reducido a su anterior extensión. Este decreto no está registrado en los archivos de la Gaceta Oficial y carece de validez por ser violatorio del artículo 24 inciso d de la Ley N.º 352/94. Sin embargo, la Seam nunca se movilizó para exigir su anulación y, en cambio, lo incorporó con valor legal, legitimando la reducción del área silvestre protegida de dominio público, en función de los intereses de propietarios privados, tal como expresa el decreto de referencia.

FALTA DE ACCIÓN DEL IBR. Este ente no desafectó las adjudicaciones en el área silvestre protegida, teniendo la posibilidad de hacerlo por incumplimiento de las condiciones establecidas en el Estatuto Agrario (Ley N.º 1863/2002)[43] por parte de los adjudicatarios registrados en el área silvestre protegida establecida por el Decreto N.º 13202/2001. A su vez, incurrió en la violación del artículo 41 del Capítulo V de la Ley del Estatuto Agrario, una vez que el terreno fuera definido como área silvestre protegida de dominio público (Decretos N.º 21566/1998 y N.º 13202/2001).

ENTRA EN EL JUEGO EL INDERT. Desde la creación del Indert (2004), se desafectan las adjudicaciones del IBR que incumplieron con lo establecido en el Estatuto Agrario (excepto dos dentro del ASP, por incógnitas razones), y son puestas en venta, violando la Ley N.º 352/1994 y el Decreto N.º 13202/2001, donde se establecen las condiciones y formas de proceder con los inmuebles afectados por la declaración de área silvestre protegida de dominio público, y la Ley N.º 1863/2002, del Estatuto Agrario, en lo referente a la determinación de las áreas silvestres protegidas.

SIGUE EL REPARTO ILEGAL. A partir de la readjudicación de tierras dentro del área silvestre protegida de dominio público, la Seam y luego el Mades otorgaron licencias ambientales para la transformación de los bosques a los titulares que adquirieron dichas tierras, mediante actos ilegales del Indert. Estas transformaciones o desmontes carecen de legalidad, a pesar de tener licencia, porque se ejecutaron en un área silvestre protegida de dominio público que debía ser preservada por la propia autoridad que otorgó dichos permisos; incurriendo en contradicción y falseamiento de sus propias funciones, de lo cual se deduce lesión de confianza en el ejercicio de la función pública.

UNA AUDITORÍA, AL FIN. La Resolución de la Contraloría General de la República (CGR) N.º 1238/2009 dispone la realización de una auditoría de gestión a la Secretaría del Ambiente (Seam), a fin de verificar la gestión de la

43 En la Ley N.º 1863 "Estatuto Agrario" se establece que aquellas tierras de patrimonio del organismo de aplicación del Estatuto Agrario "que observen características ecológicas y ambientales singulares, serán declaradas Áreas de Reserva para constitución de Áreas Protegidas bajo Dominio Público, y en tal carácter deberán ser transferidas a título gratuito a la Autoridad Administrativa de Aplicación de la Ley N.º 352/1994 'De Áreas Silvestres Protegidas'. La identificación de estas áreas se hará conjuntamente con la Secretaría del Medio Ambiente" (Capítulo V, artículo 41).

Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad, respecto al manejo, uso y la administración de las Áreas Silvestres Protegidas en el periodo 2003-2008.

Esta auditoría se realiza durante la primera mitad del año 2010. Se pone de manifiesto el incumplimiento de la Seam respecto a la protección y conservación del área silvestre protegida Monumento Natural Cerro Chovoreca (entre otras), al haber mantenido la vigencia del Decreto N.º 14218/2001, como referencia para la extensión de la misma. LA CGR insta a revertir esta situación, recomendando:

- notificar a los propietarios privados que su propiedad es afectada por la declaración por Decreto o Ley de un ASP pública, de acuerdo con el inciso b del artículo 24 de la ley de ASP.
- solicitar la expropiación de las propiedades privadas afectadas por la declaración por Decreto o Ley de un ASP pública, de acuerdo con el inciso c del artículo 24 de la ley de ASP.
- gestionar ante las instancias que corresponden la anulación de las normativas contrarias a la Ley N.º 352/1994 "De Áreas Silvestres Protegidas", en lo que hace a la reducción de los límites y/o cambio de categoría facultad privativa por Ley de la Nación, en los casos correspondientes, de acuerdo con el inciso c del artículo 24 de la citada ley.

SIGUE VIGENTE LA VIOLACIÓN. La Seam –y luego el Mades– incumple abiertamente las recomendaciones de la auditoría de la CGR. Se prosigue con la autorización de transformación de los bosques y sin procurar la anulación del Decreto N.º 14218/01 por ilegal e inconstitucional. Igualmente, la Seam y actualmente el Mades nunca modificaron su cartografía respecto al Monumento Natural Cerro Chovoreca, manteniendo la forma y extensión indicadas en el decreto original, y desatendiendo abiertamente la ampliación establecida por el Decreto N.º 13202/2001. Esta violación abierta de una norma legal y constitucional, a favor de un norma ilegal e inconstitucional como es el Decreto N.º 14218/2001, muestra la expresa actitud sublevada de la institución contra el orden constitucional, amparando y beneficiando intereses privados, e incluso extranjeros, antes que los intereses de la República.

CONCLUSIONES

No se cuenta con información que acredite que el Mades haya adoptado medidas administrativas para dejar sin efecto la reducción de la superficie del Monumento Natural Cerro Chovoreca, anulando el Decreto N.º 14218/2001, por ser contrario a la Ley "De Áreas Silvestres Protegidas", tal como fuera señalado por la Contraloría General de la República. Esta omisión en la recuperación

del patrimonio natural sería lesiva al interés público y podría comprometer la responsabilidad individual de funcionarios públicos involucrados, en el nivel administrativo, e inclusive en lo penal. La mensura judicial iniciada, sobre una superficie reducida del Monumento Natural, podría ser interpretada como acto encaminado a legalizar el menoscabo sufrido. Y la asociación de dos organizaciones no gubernamentales y una organización de productores a los organismos del Estado responsables, se podría interpretar como un gesto que convalida la inacción estatal frente a la obligación de proteger y recuperar en su integralidad el área silvestre protegida de Chovoreca.

Todo este proceso perjudica de manera directa a los grupos del pueblo ayoreo que mantienen su vida en estos bosques, en libertad de la presión colonizadora. La insensatez y las mezquindades privadas ponen en riesgo sus vidas y sus sistemas de producción, atentan contra su derecho a la autodeterminación y, finalmente, violan lo establecido por la Ley N.º 234/1993.

RECOMENDACIONES

- El Mades y el Indert deben dejar sin efecto el juicio de mensura judicial del Monumento Natural Cerro Chovoreca, por inválida en su planteo territorial e inconsulta al pueblo originario ayoreo, siendo el área en cuestión parte de su territorio.

- El Ministerio Público debe investigar penalmente a autoridades y funcionarios de la Seam/Mades por las presuntas omisiones en el cumplimiento de las medidas dispuestas por la auditoría efectuada por la CGR en base a la Resolución N.º 1238/2009, en lo relacionado con la anulación del decreto contrario a la Ley N.º 352/1994 "De Áreas Silvestres Protegidas", que dispuso la reducción de los límites del Monumento Natural Cerro Chovoreca.

- El Mades debe realizar todas las gestiones administrativas para la anulación del Decreto N.º 14218/2001 por ser violatorio de lo establecido en la Ley N.º 352/1994.

- El Mades debe restablecer la extensión y los límites del ASP Monumento Natural Cerro Chovoreca de acuerdo con lo establecido por el Decreto N.º 13202/2001, resolviendo la situación de los propietarios privados acorde a la ley.

- El Estado paraguayo debe someter a consulta obligatoria, previa e informada ante la colectividad del pueblo ayoreo, el plan de ejecución del juicio de mensura del área silvestre protegida, atendiendo a su extensión total de 247.150 ha, como lo establece el Decreto N.º 13202/2001.

DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL, IDENTIDAD Y EXPRESIÓN DE GÉNERO

RESISTIR ES CREAR[1]

25 años después del primer informe de derechos humanos en Paraguay, los avances más significativos de los derechos de personas trans, lesbianas, gais y bisexuales (TLGB) tienen que ver mucho con las resistencias creativas de las organizaciones y poco con el Estado. En este año 2020, caracterizado por la pandemia, aumentaron los casos de discriminación y violencia hacia personas TLGB. Al mismo tiempo, el Estado mostró que no es monolítico y que hay avances posibles, como el Protocolo de Atención para Personas pertenecientes al colectivo LGTBI del Ministerio de la Defensa Pública.

PALABRAS CLAVES: orientación sexual, identidad de género, expresión de género, discriminación, igualdad.

Rosa Posa Guinea y Carolina Robledo Desh

AIREANA, GRUPO POR LOS DERECHOS DE LAS LESBIANAS

Mariana Sepúlveda

PANAMBI, ASOCIACIÓN DE TRAVESTIS, TRANSEXUALES Y TRANSGÉNEROS

Erwing Augsten

RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN

1 La palabra *resistencia* es clave en la historia de las marchas TLGBI: "Revolución y resistencia" fue el lema de 2020, "Memoria, orgullo y resistencia" en 2018, "Orgullo y resistencia" en 2012. Además, "Resistir es crear, resistir es transformar" fue el lema del Foro Social Mundial de 2018.

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

Entre 1996 y 2020 se desarrolla la historia del movimiento TLGB (trans, lesbianas, gais y bisexuales) como movimiento social organizado. La primera organización surge en 1996 bajo el nombre de CHOPA, Comunidad Homosexual del Paraguay. En 1998 se crea Lazos, organización de travestis y, al año siguiente, el GAGL - Grupo de Acción Gay Lésbico, que redactó el primer artículo en 1999 para el informe de derechos humanos, cuyo título fue "Derecho a la libre orientación sexual".

Elaborado de forma muy participativa[2], ese primer informe de 1999 marcó una entrada simbólica en el marco de los derechos humanos. En él se consignan hitos de memoria: el asesinato de Bernardo Aranda que dio pie a la persecución durante septiembre de 1959, y el caso del asesinato del adolescente Mario Luis Palmieri, que originó una persecución en 1982, donde llegó a haber más de 600 personas detenidas[3], varones de quienes se sabía o se suponía eran gais en su mayoría.

En un contexto más amplio, a nivel latinoamericano aparecieron movimientos de homosexuales, de lesbianas o de travestis en las décadas de los años 60 y 70, centrados en una idea de liberación. A partir de los 80, surgieron otros más ubicados en el marco de los derechos humanos que, aunque tengan un fundamento liberador, además son una herramienta efectiva de demanda a los Estados. Si bien se sabe que no es necesario cumplir con las etapas que se definen *a posteriori* desde la academia[4] o la reflexión misma de los movimientos sociales, se puede afirmar que esa etapa de liberación no se dio en Paraguay debido a que la dictadura duró hasta 1989 y que se pasó directamente al marco de los derechos humanos como una herramienta perfecta[5] que nos iba a otorgar el estatus de humanidad, primero; y, en segundo término, la forma ineludible de reclamar nuestros derechos al Estado.

Del terreno del silencio, la perversión, lo delictivo, la enfermedad o pecado innombrable heredado de la Colonia[6] y muy bien instrumentada por la dictadura, se pasó a la política, a ser sujetos y sujetas de derechos, a plantear la

2 Hubo personas que revisaron la prensa desde 1959 y de 1982, se hicieron entrevistas y, además, se redactó y publicó una edición separada presentada en la Manzana de la Rivera.

3 Informe final Comisión de Verdad y Justicia, Tomo VII, 181-189.

4 Un ejemplo puede ser: Carlos Figari, "El movimiento LGBT en América Latina: institucionalizaciones oblicuas", en *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la argentina del bicentenario* (2012), https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos-personas-lgtbi/El%20movimiento%20LGBT%20en%20América%20Latina.%20institucionalizaciones%20oblicuas%20-%20Carlos%20Figari.pdf.

5 Vale recordar que la primera ley aprobada en democracia es la Ley N.º 1/1989, que ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que Paraguay pretendía mostrar con esto su entrada al conjunto de naciones democráticas que respetaban los derechos humanos.

6 Michael Horswell, "Un sacrificio fundacional: El Inca Garcilaso y los 'sodomitas' de los Comentarios reales", en Jorge Bracamonte (ed.), De amores y luchas. Diversidad sexual, derechos humanos y ciudadanía (Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2001).

posibilidad de tener derechos. En el informe de 2008, se señala que, aunque corresponda a una visión muy limitada de los derechos de las personas TLGB, la pregunta sobre matrimonio igualitario a los candidatos y a la candidata a la presidencia de la República nos haría pasar simbólicamente al espacio de la política.[7]

Lo que construyó el movimiento en estos 25 años fue mucho, pero lo fundamental fue multiplicarse, salir de la capital del país, reivindicarse en su diversidad interna, comprender y hacer comprender la pluralidad de identidades, estudiar y reivindicar la memoria propia. También legitimarlo ocupando un lugar entre otros movimientos sociales y articularse con otros grupos.

Los mínimos avances que hubo siempre se debieron al trabajo de las organizaciones que en un momento pudieron articularse con alguna instancia del Estado. Algunos ejemplos de esto son:

- La Resolución N.º 72/2012, de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal del Ministerio de Justicia, "Que establece nuevas normas para el funcionamiento del beneficio de visitas privadas en las penitenciarías y correccionales de mujeres de la República". Entre estas, no se determina ni sexo ni género de la pareja visitante de la persona privada de libertad. Este protocolo –reglamentado en el 2012– es ignorado por las autoridades desde 2013, pero está vigente.
- La declaración de interés cultural de la 10.ª y la 11.ª marchas por los derechos LGTBI por parte de la Secretaría Nacional de Cultura en 2013 y 2014.
- El Protocolo de Atención a Personas Trans Privadas de Libertad[8] establecido en el 2015.
- En el 2015, una persona representante del movimiento TLGB en el Consejo Nacional de Cultura.
- La Resolución N.º 695/2016 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social que recomienda el uso del nombre social para las personas trans.

El Estado nunca fue monolítico, incluso en gobiernos claramente en contra pudo haber algunas aperturas.

Un hito importantísimo fue la condena por el asesinato de Romina Vargas en 2019. No solamente significó que la justicia es posible para las personas trans y travestis, sino que fue también el resultado de los años de esfuerzo de las organizaciones para documentar casos y denunciarlos. Además, plan-

7 Rosa Posa, "Ahora nuestros derechos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 366.

8 Resolución N.º 744 del Ministerio de Justicia del 24 de agosto de 2015. Protocolo de Atención a Personas Trans Privadas de Libertad.

tearlo en una audiencia temática en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el año 2015 fue también fruto de un trabajo sostenido con la Fiscalía.

Paraguay no es impermeable a los avances en el resto de la región y del mundo. En la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2008, Paraguay fue uno de los 66 países promotores de la propuesta presentada por Francia y Holanda para despenalizar la homosexualidad en el mundo. Desde 2008 a 2013 apoyó todas las resoluciones de la asamblea de la OEA sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad y expresión de género. En el marco de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del Mercosur y Estados Asociados (RAADH), tampoco objetó nada en el grupo de trabajo LGTBI en ese periodo.

Desde 2014 empezó a manifestar su oposición a los derechos LGTBI ya en la Asamblea General de la OEA, que ese año tuvo lugar en Asunción. Al año siguiente ya lideró un bloque de países con posiciones antiderechos. Por esto y por políticas internas significativas, como la prohibición de la "ideología/teoría de género" (Resolución N.º 29664 del MEC) en materiales educativos impresos y digitales, la CIDH convocó a una audiencia temática[9] de oficio sobre políticas de género y diversidad sexual el 25 de febrero de 2018 en el 167 Periodo de Sesiones. Ahí el Estado paraguayo no respondió satisfactoriamente a las preguntas sobre políticas públicas de no discriminación a TLGB, aunque el representante de la Cancillería, Marcelo Scappini, lamentó que en 2014 no se haya aprobado la Ley Contra Toda Forma de Discriminación.

Retrocesos son las declaraciones municipales de ciudades provida y profamilia, que representan un intento de institucionalizar el impedimento de la garantía de los derechos LGTBI.

La barrera es que los gobiernos son muy permeables al discurso fundamentalista o bien son emisores de este discurso. Los obstáculos estructurales son el patriarcado, la sociedad jerarquizada por clase, raza, orientación sexual, identidad de género y el capacitismo. En varios periodos legislativos hubo congresistas ligados a intereses particulares, donde sigue siendo bien visto ser machista y LGTBI fóbico.

La sociedad cambió para bien, nuestro contexto no es el mismo de hace 25 años, donde no se podía ni concebir la idea de marchar por los derechos LGTBI en las calles. Solamente falta una coyuntura política favorable para que esos cambios se hagan normativos.

9 "Paraguay pilotea en su examen ante la CIDH", *Aireana*, 2 de marzo de 2008, acceso el 19 de octubre de 2020, https://www.aireana.org.py/2018/03/02/paraguay-pilotea-en-su-examen-ante-la-cidh/.

SITUACIÓN DEL DERECHO

El Ministerio de la Defensa Pública, a través de la Resolución D. G. N.º 1287/2020[10] "Por la cual se aprueba el protocolo de atención para personas pertenecientes al colectivo LGTBI que acudan a todos los servicios del Ministerio de la Defensa Pública", abre una posibilidad importante para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. Este protocolo, construido con la colaboración de diversas organizaciones, se basa en el artículo 46 de la Constitución Nacional, que establece el principio de no discriminación donde la orientación sexual, la identidad y expresión de género no suponen limitantes al ejercicio de los derechos. La normativa dispone el trato respetuoso a las personas LGTBI, no emitir juicios de valor, el respeto a la autonomía, uso del nombre social para personas trans, el reconocimiento de los contextos de discriminación y violencia hacia personas LGTBI, entre otros aspectos. Establece, asimismo, que una persona LGTBI puede pedir el cambio de defensor o defensora, si es discriminada en la prestación del servicio por parte del funcionariado.

En junio de este año se retomó la mesa multisectorial[11] que se había iniciado en 2015 impulsada por la Asociación Panambi para trabajar los derechos de las personas trans entre varias instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. En esa reunión se llegó a acuerdos para trabajar sobre las problemáticas de la población trans con la Comisión de Derechos Humanos del Senado, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de la Defensa Pública. Se abordaron los temas del acceso a educación, la capacitación laboral, la atención no discriminatoria en salud, la situación de las personas trans privadas de libertad, los protocolos de trabajo para las fuerzas públicas, entre otros.

La 50.ª Asamblea General de la OEA tuvo lugar de forma virtual del 19 al 21 de octubre. El ministro de Relaciones Exteriores, Federico A. González, señaló en su discurso que "la Constitución paraguaya garantiza la protección de la familia y de la vida humana desde la concepción"[12] . Se aprobó la resolución de promoción y protección de derechos humanos y, en el capítulo sobre Derechos humanos y prevención de la discriminación y la violencia contra las personas LGBTI[13], Paraguay –como todos los años desde 2014– colocó un pie de página cuyo texto no está publicado todavía en el momento del cierre de este informe, pero en los años anteriores ha tenido el mismo contenido que

10 Resolución D. G. N.º 1287/2020 del 23 de octubre de 2020.

11 "Instituciones del Estado y Sociedad Civil se unen para trabajar derechos de la Comunidad LGTBI", 19 de junio de 2020, acceso el 29 de octubre de 2020, http://codehupy.org.py/instituciones-del-estado-y-sociedad-civil-se-unen-para-trabajar-derechos-de-la-comunidad-lgtbi/.

12 Discurso completo disponible en http://scm.oas.org/pdfs/2020/AG08223TParaguay.pdf.

13 El documento completo se encuentra disponible en http://scm.oas.org/Ag/documentos/.

alude a la Constitución Nacional y a las reservas sobre los términos *identidad y expresión de género*[14].

FUNCIONARIOS MUNICIPALES OBSTACULIZAN EL DERECHO A LA LIBRE MANIFESTACIÓN PACÍFICA EN LA CIUDAD DE ENCARNACIÓN

Como se ha denunciado ya en ediciones anteriores en este informe, la violencia y el amedrentamiento por parte de las autoridades locales de la ciudad de Encarnación se hicieron presente una vez más durante la "sentata" en recordación del 30 de septiembre Día Nacional por los Derechos TLGBI, realizada el sábado 3 de octubre en la pérgola de la Costanera de esa ciudad. Sobre lo ocurrido, afirmó una de las participantes que "surgieron varios momentos incómodos propiciados por la policía municipal"[15].

Las personas que se manifestaban pacíficamente, con todas las medidas sanitarias impuestas por el contexto de la pandemia, sufrieron desde preguntas incómodas, insultos y hasta corte del suministro de energía eléctrica por parte del funcionariado municipal. La clara intención era dispersarlas.

Estas acciones, alentadas por autoridades locales y ejecutadas por el funcionariado municipal, demuestran un sistemático intento de no solo restringir, sino de violar el derecho a la protesta, en este caso, para el movimiento TLGB.

MINISTERIO DE SALUD MIDE CON DISTINTAS VARAS A ACTIVIDAD POR DERECHOS TLGB

En ocasión de la 17.ª marcha por los derechos TLGB de la ciudad de Asunción, las personas organizadoras consultaron a las autoridades sanitarias sobre los protocolos de bioseguridad requeridos para realizar la caravana en recordación del 30 de septiembre Día Nacional por los Derechos TLGBI. La respuesta estuvo sesgada con una disposición que señalaba: "Los ocupantes por vehículos sean miembros del mismo núcleo familiar, que conviven en la casa"[16]. Esta indicación contribuyó a la desmovilización de varias personas pertenecientes a los colectivos TLGB debido, principalmente, al temor de ser

14 El texto del pie de página de 2019 es: "La República del Paraguay reitera su compromiso con los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y convenciones internacionales suscritos sobre la materia, reafirmando lo preceptuado en el Título II 'De los Derechos, de los Deberes y las Garantías'; Capítulo III 'De la Igualdad' y Capítulo IV 'De los derechos de la familia' de su Constitución Nacional y concordantes. Por consiguiente, expresa su reserva sobre el texto del numeral xvii 'Derechos humanos y prevención de la discriminación y la violencia contra las personas LGTBI'. Asimismo, la referencia a 'identidad o expresión de género' contenida en los párrafos de esta resolución será interpretada conforme a su ordenamiento jurídico interno".

15 Entrevista del autor y las autoras.

16 Memorándum COE N.º 1102/2020 del Viceministerio de Rectoría y Vigilancia de la Salud, MSPyBS.

abordadas por las autoridades y ser cuestionadas por los vínculos de familia con quienes compartían un automóvil. La base de este temor está en el contexto de desprotección en que se encuentran, sumado a que sus familias no son reconocidas ni protegidas por las autoridades locales.

Esta disposición no se ha visto en el resto de las autocaravanas organizadas en tiempos de la pandemia. Por esto, se considera que son diferentes las varas para medir actividades organizadas por personas que se suponen heterosexuales de las realizadas abiertamente a favor de los derechos de las personas TLGB. Se hace evidente, entonces, la existencia de discriminación por motivos de orientación sexual, identidad y expresión de género.

CASOS OCURRIDOS EN 2020

El centro de documentación y registro de violencia hacia las personas trans de la Asociación Panambi[17] y el servicio Rohendu de Aireana[18] registraron un incremento de los casos de violencia y discriminación desde el inicio de la pandemia.

Asimismo, el Centro de Conserjería y Denuncias de VIH/sida y DDHH Paraguay recibió 190 denuncias, de las cuales 70 eran de personas trans y varones cis gais (o HSH –Hombres que tienen Sexo con Hombres– que es la nomenclatura utilizada).

Así, en el periodo de este informe, se recibieron 370 denuncias entre las tres organizaciones.

Hay que tener en cuenta que, como no está aprobada la Ley "Julio Fretes" Contra Toda Forma de Discriminación[19], no existe un mecanismo de denuncia establecido. Esto implica que la resolución de casos muchas veces depende de la buena voluntad de la persona que está a cargo.

En el cuadro 1 se muestran las denuncias recibidas por Panambi, clasificadas según temas de consulta.

17 Véase más información sobre esta asociación en www.panambi.org.py.

18 Véase más información sobre Rohendu en https://www.aireana.org.py/tomando-fuerza/ro-hendu/.

19 El proyecto de ley está pendiente de estudio en Senadores. No se trata desde el 2014. Cuenta con dos dictámenes favorables de dos comisiones asesoras. "Ficha Técnica del Expediente", SIlPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 20 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/106146.

Cuadro 1. Número de denuncias recibidas por Panambi (por temas de consulta)

TEMAS	N.° DE CASOS
Discriminación	73
Intimidación o amenaza	7
Acoso y hostigamiento	10
Golpiza o agresión física	8
Agresión intrafamiliar	2
Total	100

Fuente: Elaboración propia con datos de Panambi.

Los hechos sucedieron mayoritariamente en zona de trabajo sexual, en el domicilio de la persona afectada y en comisarías.

Por su parte, Rohendu atendió un total de 200 casos, entre ellos, denuncias, solicitud de asesoría y apoyo sobre diferentes temas (cuadro 2).

Cuadro 2. Número de denuncias recibidas por Rohendu (por temas de consulta)

TEMAS	N.° DE CASOS
Discriminación en espacios públicos	8
Discriminación y violencia familiar	29
Afrontar la discriminación	79
Acoso de la expareja	6
Violencia en la pareja	4
Discriminación laboral	5
Discriminación en el ámbito educativo	3
Abuso de poder del Estado	3
Acoso en redes	3
Asesoría en derechos sexuales y reproductivos	3
Prestación de alimentos	2
Contacta luego no responde / Equivocado / Borra mensaje	16
Información y apoyo pedagógico	20
Conocer otras personas	6
Acercamiento de funcionarias(os) del Estado	4
Asesoría solicitada por personas no LGTBI	9
TOTAL	200

Fuente: Elaboración propia con datos de Rohendu.

El tema "Afrontar la discriminación" tiene que ver con diferentes situaciones (clóset, violencia, acoso, persecución), donde se requieren apoyo psicológico y, en muchas ocasiones, intervención en crisis.

Entre marzo y agosto de 2020, periodo de mayores restricciones por la emergencia sanitaria, el número de llamadas solicitando ayuda ante ataques de pánico, ansiedad o ideaciones suicidas creció en un 55% con relación al 2019[20]. Durante este tiempo, muchas personas LGBTI de diferentes edades

20 Rosa Posa, Erwing Augsten y Mariana Sepúlveda, "Cuando las autoridades alientan el odio, la discriminación aumenta", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 105-116.

tuvieron que regresar a la casa familiar y también al clóset, donde la violencia y el maltrato aumentaron con la excusa del encierro ante la pandemia.

Las personas trans no fueron beneficiadas por ninguno de los programas del Gobierno: Ñangareko[21] y Pytyvõ[22]. Según varias entrevistas[23], esto se relaciona con el hecho de que la cédula tiene los datos de la partida de nacimiento y se perciben como "no coincidentes" con la imagen de la persona trans solicitante.

Con esfuerzo propio y colaboraciones privadas, las organizaciones trans pudieron realizar entregas de bolsas de alimentos no perecederos y productos de higiene.

Esto supone un contraste con las recomendaciones que dio la CIDH en su Resolución N.º 1/2020[24], donde hay un capítulo específico sobre personas TLGB para que se garantice la inclusión.

Detención arbitraria y tortura

El 15 de julio de 2020[25], en el barrio San Miguel de Ciudad del Este se produjo una balacera entre presuntos contrabandistas y la Armada paraguaya. En este tiroteo, un marino resultó muerto. Con esta excusa, los militares entraron en casas rompiendo puertas, detuvieron a 35 personas, entre las que había tres mujeres trans y las llevaron violentamente a la base naval en la Armada. Fueron torturadas, se burlaron de ellas, les dijeron que les iban a "hacer hombres". Ningún militar fue imputado por estos hechos.

Abuso de policías y militares hacia personas trans

Por la emergencia sanitaria y el consecuente cierre de fronteras, se hicieron presentes las fuerzas militares en la zona norte del país. El abuso de policías y militares hacia personas trans se denuncia en este marco. El caso más grave es el sucedido a Maira, una mujer trans que, debido a las secuelas psicológicas, no puede precisar la fecha exacta del acontecimiento. Ella fue secuestrada por efectivos militares en la vía pública mientras volvía de retirar su cena. La denunciante asegura que los militares "la agarraron y la llevaron

21 Programa de asistencia alimentaria del Gobierno nacional, ejecutado por la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN).

22 Programa Pytyvõ es un subsidio otorgado por el Gobierno a las personas del sector informal afectadas económicamente por la pandemia.

23 "Una comunidad que incomoda a un Estado indiferente" [Archivo de video], Latitud 25 [@EnLatitud25], 17 de septiembre de 2020, https://youtu.be/emdoix64UYs.

24 En los párrafos 68 a 71 habla específicamente del tema en CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución N.º 1/2020*, http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf.

25 "Marina paraguaya secuestró y torturó a 35 personas, entre ellas 3 mujeres trans", *Agencia Presentes*, 20 de julio de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://agenciapresentes.org/2020/07/20/marina-paraguaya-secuestro-y-torturo-a-35-personas-entre-ellas-3-mujeres-trans/.

a pasear por toda la línea internacional para que todo el mundo le vea, se burlaron de ella, le quitaron fotos y le volvieron a soltar en el lado brasilero"[26]. Luego, una vez que Maira fue liberada en territorio brasilero, no le permitieron la entrada al territorio nacional bajo el argumento de que las fronteras se encontraban cerradas, cometiéndose así varias violaciones a los derechos humanos.

Lesbianas: discriminación en el acceso a la Justicia

Luz se encuentra en una relación sentimental con una mujer. En enero de este año, ella se separó de su marido con quien tuvo un hijo. El exmarido, al enterarse de su actual relación, la acusó de "traumar" al niño y amenazó con usar la Justicia para "sacarle" a su hijo, incluso redujo la asistencia alimenticia que habían acordado de palabra.

El 31 de julio de este año, Luz recibió una notificación de una citación enviada por la defensora pública de la Niñez y la Adolescencia del Tercer Turno de la ciudad de Lambaré. Se le informaba que debía presentarse a una audiencia interna, a la cual debía ir acompañada de su hijo de 3 años. Concluía la defensora de la Niñez su nota diciendo: "Así también, se sirve de recalcar a la destinataria, que la mencionada citación es bajo apercibimiento, de que en caso de incomparecencia se iniciarán los trámites para accionar judicialmente".

A Luz no le explicaron el motivo de la citación, la notificación fue intimidante: se le exigió que lleve a un niño de tres años en medio de la cuarentena[27], a una oficina estatal que por el tono parecía la de un juez o jueza. La incertidumbre y los temores propios de la situación, además de la dificultad para trasladarse hasta ahí, considerando que Luz tiene una discapacidad física que dificulta su movilidad, la hicieron recurrir a Rohendu.

Ante la confusa citación, una voluntaria del área jurídica de Rohendu contactó con la defensora en cuestión, a fin de aclarar el motivo de la citación y los términos amenazantes de la misma. Resultó ser una invitación para dialogar ante el área de mediación de la Defensoría, con la intención de no judicializar en caso de que sea posible un acuerdo.

La mediación es un método alternativo de resolución de conflictos, voluntario y gratuito, pero la citaron bajo apercibimiento. Días después, Luz recibió otra notificación, esta vez de parte de una mediadora de la Defensoría, en la

26 Entrevista a Leticia Brítez del Grupo Trans Pedro Juan Caballero Actuando por la igualdad de género y la no discriminación, recogida por Erwing Szokol.

27 Decreto N.º 3835/2020, "Por el cual se establecen medidas en el marco de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional por la pandemia del coronavirus (covid-19), correspondientes a la fase 4…", emanado del Poder Ejecutivo el 18 de julio de 2020. El mismo documento dispone la restricción de salida a los niños, niñas y adolescentes, salvo para atención médica, actividad física y artística.

cual la invitaba "…a una audiencia con el objetivo de llegar a un acuerdo…" con el padre de su hijo, respecto al régimen de relacionamiento y al ofrecimiento de alimentos. Tal y como debería haber sido desde el inicio.

Hasta la fecha no se concretó ninguna reunión ni audiencia. El padre del niño la suspendió dos veces y le dijeron que le avisarían en diciembre la próxima fecha de realización. Entretanto, el niño recibe la asistencia alimenticia y las visitas, cada vez que el padre quiere y en las condiciones que él decide.

La actuación de la defensora de la Niñez, con su nota amenazante, pretendiendo erigirse en jueza, causó temor y no veló por los derechos del niño. El Estado debe asegurarse de que sus actuaciones no le sumen dolor a la vida de las personas, menos aún en el ámbito de protección. Se requiere una atención humanizada, que funcionarios y funcionarias actúen con empatía, entendiendo que su intervención puede afectar la vida de familias y causar daño.

Lamentablemente, a este tipo de situaciones, que son frecuentes hacia madres lesbianas y a la vez de los padres de sus hijos e hijas –quienes no pueden tolerar que ellas tengan una pareja–, se suman las instituciones que, lejos de brindar una atención adecuada desde un enfoque de derechos, desatan persecución, exclusión y falta de garantías en el acceso a la Justicia.

Discriminación y violencia familiar

Una adolescente lesbiana de 16 años sufrió discriminación y violencia familiar, además de hostigamiento por parte del director y la psicóloga del colegio privado evangélico al que asiste.

Desde hace un año, cuando su madre se enteró de que era lesbiana, recurrió a la dirección del colegio. La adolescente fue sometida a una serie de "tratamientos" para "corregir" su orientación sexual. Según relata, le enviaron a una psicóloga, quien le administró hormonas y luego antidepresivos, causándole posteriormente secuelas en su salud. Este es un hecho grave de la mala praxis dentro de la Psicología, por parte de profesionales que no están autorizados a medicar y mucho menos administrar hormonas.

Ante tanto hostigamiento en el colegio por parte de la directiva, la adolescente realizó una denuncia en el departamento jurídico del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el que tomó la denuncia y realizó una investigación sobre el hecho. Como resultado, envió una nota al colegio advirtiendo que su actuar era discriminatorio. De igual manera, la directiva del colegio puso una serie de restricciones a la alumna para volver a matricularse: el director no dejaba que se acerque a sus compañeras, tampoco podía teñirse el pelo,

bajar las notas ni asistir a la iglesia, debiendo ir la psicóloga que recomendaba el colegio.

En conversaciones con la adolescente, esta comentó que a otra chica el año anterior le habían hecho lo mismo: sufría persecución y hostigamiento por parte de directivos del colegio por declararse bisexual y recibía mucha presión familiar y, a causa de eso, la adolescente se suicidó.

La presión y el hostigamiento en la familia y el colegio son estresantes para muchas(os) adolescentes, pues la salida que encuentran puede llegar a ser trágica. La mayoría de los colegios evangélicos tienen una visión discriminatoria, donde, lejos de resolver el conflicto, generan persecución hacia adolescentes. El MEC debería ser mucho más firme a la hora de confrontar este tipo de casos y hacer seguimiento para obtener una solución real del problema.[28]

Caso asesinato de lesbiana

Una persona escribió al servicio Rohendu de Aireana desde fuera del país contando que su amiga lesbiana, que mantenía una relación con una mujer, encontró muerta a su pareja en la casa con un corte profundo en la garganta. El culpable se encontraba en el lugar y admitió haberlo hecho. Diferentes medios de prensa publicaron la noticia como un feminicidio perpetrado por su compañero sentimental. El agresor era compañero de trabajo de la víctima que estaba "enamorado" de ella. Se sentía frustrado por no ser correspondido y no soportaba que ella fuera lesbiana. Existen todas las referencias de la prensa, pero, a solicitud de la persona que se comunicó con Rohendu, no se adjuntan para no publicar el nombre de la víctima ni el del asesino.

Este caso ayuda a reflexionar sobre el silenciamiento de asesinatos de lesbianas. En primer lugar, ser lesbiana no entra en el imaginario. En segundo, la lesbofobia agrava el feminicidio y, por último, resalta que, a causa de los prejuicios sociales, las familias muestran poco interés en aclarar las motivaciones del crimen.

Primera abogada trans en Paraguay

El 9 de noviembre de 2020, Kimberly Ayala juró como abogada en Asunción, siendo el ministro Alberto Martínez Simón quien le tomó el juramento. Todavía no existe una ley de identidad de género y Kimberly tuvo que jurar con su nombre legal. Este acontecimiento significa un avance más que simbólico en los derechos de las personas trans.

28 La Ley de Educación Inclusiva (Ley N.º 5136/2013), aunque centrada en temas de discapacidad, establece la no discriminación.

Seguimientos de casos de personas trans

ADA MÍA NAOMI GÓMEZ (29 AÑOS). Oriunda de Paraguarí, fue asesinada el 27 de agosto de 2018. Se determinó la fecha del juicio oral y público para mayo de 2020, el cual se suspendió y hasta el cierre de este informe no se determinó nueva fecha.

NICOL FERREIRA (31 AÑOS). De la ciudad de Obligado (Itapúa), fue asesinada en su domicilio de ocho puñaladas de arma blanca el 28 de septiembre de 2018. Hasta la fecha no ha habido avances en la investigación. Se desconocen a los autores del hecho.

SOLEDAD SOLER FERNÁNDEZ (42). Fue asesinada de nueve disparos la noche del lunes 7 de octubre de 2019 cuando caminaba detrás del condominio privado Villa del Sol de Pedro Juan Caballero (Amambay). Hasta la fecha, este crimen sigue en etapa investigativa.

JUICIOS SOBRE CAMBIOS DE NOMBRE DE DOS MUJERES TRANS ACTIVISTAS. Al cierre del informe no se había registrado ningún movimiento en el expediente.

CONCLUSIONES

El periodo del informe se caracteriza, por un lado, por las peores condiciones de vida para las personas TLGB quienes, además de la crisis general económica, fueron obligadas a estar encerradas con sus agresores, lo que derivó en más casos de violencia y discriminación por orientación sexual, identidad y expresión de género. En contrapartida, mostrando que el Estado no es monolítico, se aprobó el Protocolo de Atención para Personas pertenecientes al colectivo LGTBI del Ministerio de la Defensa Pública, la política pública más progresista sobre derechos humanos e igualdad. Asimismo, juró la primera abogada trans, generando un hecho histórico.

Está claro que, para seguir avanzando contra viento y marea, es necesario resistir, aportando creatividad en esta resistencia para eliminar, de una vez por todas, las barreras impuestas por el Estado y hasta por mucha parte de la sociedad civil.

RECOMENDACIONES

- Aprobar el proyecto de Ley "Julio Fretes" Contra Toda Forma de Discriminación.

- Adoptar todas las medidas para la implementación efectiva de la Resolución D. G. N.º 1287/2020, "Por la cual se aprueba el protocolo de atención para personas pertenecientes al colectivo LGTBI que acudan a todos los servicios del Ministerio de la Defensa Pública".

- Desarrollar protocolos de acción de las fuerzas públicas, para la protección y garantía de los derechos civiles y políticos de todas las personas.

- Tipificar dentro del Código Penal el agravante de orientación sexual e identidad de género.

- Intervenir, a través del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), los espacios de encierro de iglesias evangélicas y todo espacio de "conversión" de orientación sexual o identidad de género, trabaje o no bajo la modalidad de encierro o aislamiento.

- Establecer, mediante el Ministerio de Salud y Bienestar Social, la prohibición de las torturas, mal llamadas "terapias de reconversión".

DERECHO DE LAS MUJERES A UNA
VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

INSUFICIENCIA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR

La Ley de Protección Integral a las Mujeres contra Toda Forma de Violencia se va implementando de modo lento, sesgado y parcial en las distintas instituciones que conforman el sistema de protección. La situación en pandemia solo acentuó las carencias de la población en general, y de las mujeres en particular, para acceder a servicios públicos de calidad y en todo el país. Es por eso que mientras el Estado no priorice el cumplimiento de las leyes con presupuestos acordes a las necesidades, poco es lo que se puede avanzar hacia una vida libre de violencia.

PALABRAS CLAVES: acoso sexual, violencia contra la mujer, violencia doméstica, política pública, justicia.

Myrian González Vera

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, DE ASUNTO PRIVADO A PÚBLICO: GRAN CONQUISTA FEMINISTA

Cuando se presentaba el primer informe de derechos humanos en Paraguay, elaborado por organizaciones de la sociedad civil en 1996, la atención a las situaciones de violencia hacia las mujeres –históricamente asumida como un asunto privado, familiar, íntimo– empezaba a ser abordada por el Estado paraguayo, en consonancia con avances regionales y nacionales en el marco normativo y de políticas públicas. Ello fue posible mediante las luchas de mujeres feministas que, desde los años sesenta del siglo pasado, fueron fundamentando teóricamente las discriminaciones que afectaban a las mujeres por el hecho de ser mujeres y que se sostenían sobre la base de un sistema patriarcal, es decir, la desigualdad en las relaciones de poder entre hombres y mujeres en distintos ámbitos, aunque originada al interior de la familia tradicional, donde las mujeres y las niñas responden al poder de esposos, padres y hermanos.

Las feministas lograron incidir globalmente para que la violencia hacia las mujeres sea asumida por los Estados como un asunto público, pero no fue fácil romper las resistencias culturales. En 1989, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), aprobada en 1979 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)[1], abordó por primera vez la violencia contra la mujer en su Recomendación General N.º 12. Pero fue recién en 1992 que incluye expresamente en su Recomendación General N.º 19/1992 la responsabilidad del Estado en las situaciones de violencia hacia las mujeres, sea por incumplimiento u omisión de compromisos, acuerdos, obligaciones y leyes, así como también por no adoptar las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer ocurrida en cualquier ámbito[2].

Ese mismo año, en Paraguay se creó la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República por Ley N.º 34/1992, estableciendo como uno de sus

1 La CEDAW es considerada el principal instrumento de derechos humanos de las mujeres, "si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobadas en 1948, tenían espíritu de derechos para todas las personas, no incluían de forma explícita la especificidad de los derechos de las mujeres, a excepción, posiblemente, de la expresión de consentimiento voluntario para contraer matrimonio". Line Bareiro, *Entre la igualdad legal y la discriminación de hecho. Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) a los Estados de América Latina y el Caribe* (Santiago: CEPAL, 2017), 9, https://www.cepal.org/sites/default/files/project/files/entre_la_igualdad_legal_y_la_discriminacion_de_hecho_0.pdf.

2 Esta recomendación fue ampliada en 2017 con la Recomendación N.º 35, en la que se explicita que "la expresión 'violencia por razón de género contra la mujer' se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia. La expresión refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes" (párr. 10). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19*, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf.

objetivos "elaborar planes, proyectos y normas para erradicar toda forma de violencia contra la mujer" (artículo 2, inciso e). Al año siguiente se puso en marcha el Primer Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer, dando así también cumplimiento al artículo constitucional número 60, de protección contra la violencia. En 1995 se agrega al marco legal paraguayo la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, más conocida como Convención de Belém do Pará (Ley N.º 605). En el año 2000 se aprueba la Ley N.º 1600/2000 "Contra la violencia doméstica". Por último, a fines de 2016 se crea la Ley N.º 5777/2016 "De Protección Integral a las Mujeres contra Toda Forma de Violencia", uno de cuyos aportes más importantes ha sido la tipificación penal del feminicidio.

Con este amplio marco jurídico referido al derecho a vivir una vida libre de violencia se fueron desarrollando diversas políticas públicas en estos últimos 25 años en las distintas instituciones del Estado involucradas en la prevención, atención y sanción de la violencia hacia las mujeres. Son conquistas relevantes, las leyes son la primera manifestación política para proteger a las personas y garantizar igualdad y no discriminación. Sin embargo, las leyes y los mecanismos institucionales son solo el primer paso.

YA ESTÁN LAS LEYES: AHORA SE PRECISAN RECURSOS Y VOLUNTAD POLÍTICA PLENA

Al hacer un balance acerca de cómo el Estado trata de combatir la alta prevalencia de la violencia hacia las mujeres y niñas, se puede afirmar que, aun cuando los avances normativos son grandes, hasta ahora no se ha podido poner en marcha una política pública que pueda ser implementada sin interrupciones, con presupuestos suficientes y que tenga alcance nacional, que es lo que se precisa con urgencia. Se han hecho esfuerzos ingentes desde diversas instituciones, pero muchas de las políticas no pudieron mantenerse en el tiempo. Todo empieza una y otra vez cuando hay cambio de autoridades o de gobiernos, y a ello debe sumarse la permanencia de conductas institucionales todavía muy patriarcales al interior del Estado, que impiden el enfoque de género en el accionar público.

Estos factores interfieren en la articulación de esfuerzos interinstitucionales tan necesarios para hacer frente a la violencia. Hubo, sin embargo, entre 2008 y 2012, un trabajo conjunto entre cinco instituciones que pusieron en marcha una serie de acciones que aportaron: i) asesoría y capacitación con enfoque de derechos, género y niñez al funcionariado policial; ii) dotación de comisarías especializadas para la atención de víctimas de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar; y iii) protocolos de actuación y registro

estandarizado del relevamiento de los servicios prestados en casos de violencia en el ámbito de la salud[3]. Lastimosamente, los resultados, auspiciosos al principio, se fueron diluyendo con el tiempo debido a que las instituciones no contaron con presupuestos propios para dar continuidad a la iniciativa.

Con la instalación de la Mesa Interinstitucional de Prevención de la Violencia contra la Mujer (PREVIM), establecida por la Ley N.º 5777/2016, el Estado reinició desde el año 2018 el trabajo articulado entre las distintas instituciones involucradas en la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres. El objetivo es poder ofrecer servicios integrales a las víctimas y prevenir la violencia que no para.

LO QUE HACE FALTA PARA CONTINUAR AVANZANDO

El Estado paraguayo ha dado cumplimiento a varias de las recomendaciones emitidas por distintos mecanismos internacionales a los cuales está suscrito, pero muchas otras aún necesitan ser cumplidas o mejoradas en su implementación. Por ejemplo, el Comité de la CEDAW, en sus observaciones finales sobre el séptimo informe periódico[4], reiteró la necesidad de: i) una asignación adecuada de presupuestos para recursos humanos y técnicos a fin de aplicar los planes y políticas; ii) promoción de la sensibilización en género a la población y al funcionariado público; iii) facilitación del acceso a la justicia a las víctimas e investigación de las denuncias; y iv) un sistema unificado de registro de los casos de violencia denunciados. Hasta ahora, sin embargo, los presupuestos asignados son insuficientes para que los planes y programas tengan alcance nacional, a pesar de los aumentos que se han dado en los últimos años[5].

Los desafíos de mayor envergadura que tiene el Estado para hacer frente a la violencia contra las mujeres son:

3 Estas acciones se realizaron bajo un convenio marco para el respeto de los derechos humanos de las mujeres y la niñez y la adolescencia, suscrito por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y los ministerios de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), del Interior y el Ministerio Público, que fue posible mediante el apoyo de la cooperación internacional.

4 Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. CEDAW/CPRY/CO/7, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay*, 22 de noviembre de 2017, párrs. 20 y 21, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fPRY%2fCO%2f7&Lang=es.

5 Al respecto, el Estado paraguayo respondió a las Observaciones finales del Comité CEDAW señalando, entre otros puntos, que hubo importantes incrementos del presupuesto del Ministerio de la Mujer para la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros para la implementación de planes y políticas a fin de enfrentar la violencia hacia las mujeres. Véase la respuesta a la recomendación 15.a), párrs.10 al 14, en: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Informe de seguimiento a las Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el VII Informe Periódico del Paraguay*, https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Informe%20de%20seguimiento%20VII%20Observaciones%20Finales%20CEDAW%202020.pdf.

1. Voluntad política de los gobiernos para: i) dar cumplimiento real a las leyes y que su aplicación sea de alcance nacional y ii) asignar recursos adecuados para desarrollar políticas integrales en todo el país, así como para designar a autoridades con sensibilidad en derechos humanos y perspectiva de igualdad de género, libres de pensamientos religiosos y fundamentalismos antiderechos.
2. Inclusión real de la perspectiva de igualdad de género en el currículo educativo formal que permita la implementación efectiva de programas de educación integral de la sexualidad, así como la promoción de los derechos humanos en general.
3. Vigencia plena de un Estado no confesional que efectivice los mandatos legales y promueva prácticas culturales que modifiquen las conductas patriarcales y machistas aún fuertemente arraigadas en la sociedad.

SITUACIÓN DEL DERECHO

LA PANDEMIA DESNUDA LA PRECARIEDAD DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES

El encierro y el aislamiento en pandemia develaron las limitaciones que tienen las instituciones para ofrecer servicios integrales de protección y atención en situaciones de violencia hacia las mujeres y niñas. Quizá no es exacto decir que la situación empeoró en tiempos de pandemia –aunque, sin duda, los casos aumentaron, según la información disponible–[6], sino que se visibilizaron las grandes carencias que tienen: bajos presupuestos, escaso personal calificado y ausencia de servicios en las áreas rurales, a lo que se suma el sistema patriarcal y machista como productor de la violencia de género, esto último sostenido por muchas autoridades y parte de la sociedad[7].

6 La Asociación de Jueces de Paz del Paraguay (AJPP) informó que en los primeros quince días de iniciada la cuarentena (12 al 26 de marzo) se registraron 987 casos de violencia doméstica en todo el país. "En cuarentena reportaron 70 casos de violencia por día", *Última Hora*, 29 de marzo de 2020, 54 o en https://www.ultimahora.com/en-cuarentena-reportaron-70-casos-violencia-dia-n2877422.html. En tanto, el Ministerio Público señaló que en los tres primeros meses del 2020 aumentaron los casos de violencia doméstica, en comparación a los mismos meses del año anterior. "Violencia familiar explotó en primer trimestre del año, según Fiscalía", *Última Hora*, 25 de marzo de 2020, 42 o en https://www.ultimahora.com/violencia-familiar-exploto-primer-trimestre-del-ano-segun-la-fiscalia-n2876706.html.

7 Mecanismos internacionales a los que está suscrito el Paraguay, al igual que organizaciones de la sociedad civil, han hecho declaraciones y recomendaciones instando a reforzar los servicios del Estado y trabajar desde una perspectiva de género, a fin de visualizar cómo la pandemia afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres, y minimizar las consecuencias. Véase, por ejemplo, la solicitud hecha por la organización Kuña Róga, a la que se adhirieron otras, en https://kunaroga.org/wp-content/uploads/2020/04/Recomendaciones-a-las-instituciones-p%C3%BAblicas-en-contexto-de-pandemia-por-el-COVID-19.pdf. También véanse el "Llamamiento del Comité CEDAW a favor de una acción conjunta en tiempos de la pandemia COVID" del Comité CEDAW, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW_statement_COVID-19_final_SP.doc; "Covid-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados", de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf; y "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución N.º 1/2020", https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf.

Existen pocos servicios públicos y estos están concentrados en la capital y algunas ciudades cabeceras departamentales. Un rápido mapeo de los servicios públicos disponibles para la prevención, atención y protección contra la violencia hacia las mujeres y niñas muestra las pocas ciudades en las que existen (cuadro 1). No obstante, a tres años de la vigencia de la Ley N.º 5777/2016, se puede informar que ha habido algunas iniciativas y acciones auspiciosas promovidas por algunas de las instituciones integrantes de la Mesa Interinstitucional PREVIM[8].

El Ministerio de la Defensa Pública (MDP) cuenta desde fines de 2019 con 17 defensores y defensoras públicos(as) del Fuero Especializado en la Ley N.º 5777/2016, que litigan como defensores de mujeres víctimas en los juicios de violencia. Están en casi todas las capitales departamentales y otras ciudades importantes (cuadro 1)[9].

Según han informado, en el contexto de la pandemia se tomaron varias medidas:

- El 27 de marzo, la Corte Suprema de Justicia publicó la Circular N.º 8/2020, cuyo punto 2 establece la prórroga de las medidas judiciales de protección a víctimas de violencia a solicitud de parte[10].
- El Poder Judicial creó otra Oficina de Atención Permanente a Víctimas de Violencia Doméstica e Intrafamiliar para el departamento Central, que se suma a la de Asunción, y permite la atención fuera del horario regular de los Juzgados de Paz[11].
- La Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia está trabajando en un protocolo en el ámbito de la violencia doméstica e intrafamiliar para la atención de casos en el contexto de la pandemia de la covid-19.
- El Ministerio de la Mujer implementa el Protocolo de Prevención y Atención a mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia ante la situación de emergencia por covid-19[12].

8 La Mesa Interinstitucional PREVIM está conformada por 15 ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo, organismos del Poder Judicial y representantes de la sociedad civil, que tienen como objetivo implementar articuladamente las políticas y planes (artículo 27, Ley N.º 5777/2016).

9 Véanse datos de los defensores públicos en el sitio del MDP: http://www.mdp.gov.py/defensores/5777.

10 "Prórroga de medidas de protección a favor de víctimas de violencia", *Corte Suprema de Justicia*, 27 de marzo de 2020, acceso el 11 de octubre de 2020, https://www.pj.gov.py/notas/18144-prorroga-de-medidas-de-proteccion-a-favor-de-victimas-de-violencia.

11 "Oficina de Atención Permanente a Víctimas de Violencia en Circunscripción de Central", https://www.pj.gov.py/notas/18778-oficina-de-atencion-permanente-a-victimas-de-violencia-en-circunscripcion-de-central.

12 "MinMujer trabaja con Protocolo sobre violencia ante Covid-19", *Ministerio de la Mujer*, acceso el 10 de octubre de 2020, http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/ministerio-de-la-mujer-trabaja-con-protocolo-sobre-violencia-contra-mujeres-ante-covid-19. Véase protocolo en http://www.mujer.gov.py/application/files/3215/8473/5511/PROTOCOLO_PREVENCION_Y_ATENCION_COVID_19_MINMUJER.pdf.pdf.

Cuadro 1. Instituciones que atienden casos de violencia contra la mujer

INSTITUCIÓN	SERVICIOS OFRECIDOS	UBICACIÓN - ALCANCE
Ministerio de la Mujer		
Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur)	Atención integral, información y asesoramiento a mujeres en situación de violencia doméstica e intrafamiliar y de género.	Asunción.
Línea 137 "SOS Mujer"	Atención telefónica las 24 horas del día, incluso los fines de semana y días feriados. Ofrece información y asesoramiento en situaciones de violencia.	Cobertura nacional.
Casa para mujeres en situación de violencia "Mercedes Sandoval"	Alojamiento temporal para mujeres con sus hijas(os), acompañamiento legal y apoyo a la salud integral.	Departamento Central Capacidad: 50 mujeres con hijas(os).
Centros de referencia	Atención especializada en situaciones de violencia de género, doméstica e intrafamiliar o trata de personas.	4 en: Curuguaty (Canindeyú), Filadelfia (Chaco), Ciudad del Este (Alto Paraná) y Pedro J. Caballero (Amambay).
Poder Judicial		
Corte Suprema de Justicia		
Oficina Permanente de Atención a Víctimas de Violencia Doméstica	Recepción de denuncias, aplicación inmediata de medidas cautelares de urgencia en casos de violencia.	2 en: Asunción y San Lorenzo (Central).
Juzgados de Paz	Recepción de denuncias sobre violencia hacia las mujeres.	En prácticamente todos los distritos del país.
Ministerio Público - Fiscalías		
Unidad Especializada de Lucha contra la Violencia Familiar	Investigación penal de los casos de violencia familiar tipificada en el Código Penal y modificada por la Ley N.º 5777/2016.	Asunción, Ciudad del Este y Guairá.
Ministerio de la Defensa Pública		
Defensores públicos especializados en la Ley N.º 5777/2016	Asistencia jurídica y patrocinio legal a mujeres en situación de violencia.	17 en: Caacupé, Caaguazú, Caazapá, Ciudad del Este, Concepción, Encarnación, Filadelfia, Luque, Paraguarí, Pedro J. Caballero, Pilar, Salto del Guairá, San Juan Bautista (2), San Pedro del Ycuamandyyú, Villarrica y Asunción.
Ministerio del Interior - Policía Nacional		
Departamento de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar	Recepción de denuncias sobre violencia doméstica e intrafamiliar.	Asunción. En las comisarías de todo el país se pueden presentar las denuncias sobre violencia hacia las mujeres*.

* La Policía Nacional había instalado seis comisarías especializadas para la atención a víctimas de violencia doméstica, en el marco de la política pública implementada entre los años 2008-2012, mencionada más arriba. Actualmente no se cuenta con información oficial acerca de la vigencia de estas unidades especializadas.

Fuente: Elaboración propia.

LOS DATOS DE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Desde hace muchos años, distintas instituciones involucradas en la prevención, atención y sanción de la violencia hacia las mujeres vienen implementando diversos modelos de registro de los casos denunciados, aunque hasta ahora no se ha podido implementar un sistema unificado y estandarizado de registro de casos de violencia doméstica, intrafamiliar y de género, tal como se establece en la Ley N.º 5777/2016 y que es una de las recomendaciones reiteradas del Comité CEDAW[13]. Aunque las respuestas estatales continúan siendo parciales, se debe reconocer el esfuerzo que están realizando las instituciones integrantes del sistema de protección para contar con datos cada vez más completos y fiables.

Un importante avance ha dado el Ministerio de la Mujer con la puesta en marcha el Observatorio de la Mujer para el Seguimiento sobre Violencia, desde el cual difunde datos estadísticos y comparativos que ofrecen un panorama general acerca de los feminicidios ocurridos en los últimos cuatro años, el reporte periódico de cantidad de víctimas de violencia, así como también otras informaciones de interés[14].

A continuación se presenta la información disponible del Ministerio de la Mujer, la Policía Nacional, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público.

Ministerio de la Mujer

El Portal Unificado de Información Pública ofrece estos datos referidos a los servicios prestados y mujeres atendidas por el Ministerio[15] (cuadro 2).

Cuadro 2. Ministerio de la Mujer - Mujeres atendidas (enero a agosto de 2020)

TIPOS DE SERVICIOS BRINDADOS	CANTIDAD DE MUJERES ATENDIDAS	SERVICIOS BRINDADOS
Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur)	1.401	2.956
"SOS Mujer" Línea 137 (llamadas sobre casos de violencia)	4.773	10.130
Casa para mujeres en situación de violencia "Mercedes Sandoval" (mujeres alojadas)	38	985
Casa para mujeres en situación de violencia "Mercedes Sandoval" (hijas[as] alojadas[os])		41

Fuente: Elaboración propia a partir de información proveída por el Ministerio de la Mujer. Año 2020.

13 Comité CEDAW, *Observaciones finales*..., párr. 21.

14 Observatorio de la Mujer para los seguimientos de violencia hacia las mujeres, http://observatorio.mujer.gov.py/index.php/noticias/feminicidios-20107-al-2020.

15 Respuesta a solicitud de información para este artículo, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/522534-MEMORANDUMDGCTFVpdf-MEMORANDUMDGCTFV.pdf.

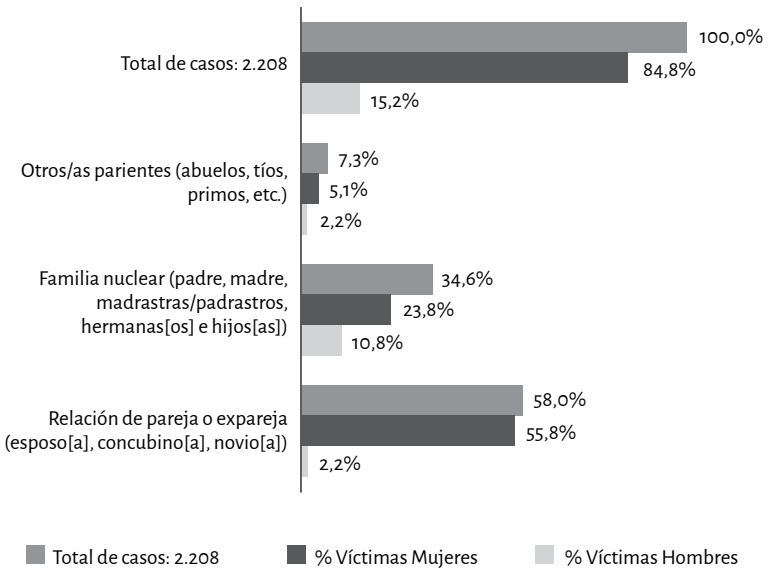
Policía Nacional - Departamento de Estadística

La Policía Nacional tiene un importante registro sobre las denuncias de violencia familiar. De enero a septiembre de 2020 se contabilizaron 2.208 casos (un promedio de 8 casos denunciados por día). El gráfico 1 muestra que, del total de casos denunciados, el 84,8% de las víctimas son mujeres y niñas, en comparación a apenas el 15,2% de varones víctimas de violencia familiar.

También se observa en el mismo gráfico que más de la mitad (58%) del total de casos de violencia familiar denunciados ante la Policía Nacional corresponden a mujeres víctimas en el marco de relaciones de pareja (55,8%) frente al solo 2,2% de víctimas varones.

En cuanto a la familia nuclear, son madres, madrastras, hijas y hermanas las principales víctimas de violencia (23,8%). Padres, padrastros, hijos y hermanos representan el 10,8% de víctimas.

Gráfico 1. Denuncias de violencia familiar, según relación de parentesco y sexo de la víctima (enero a septiembre de 2020)

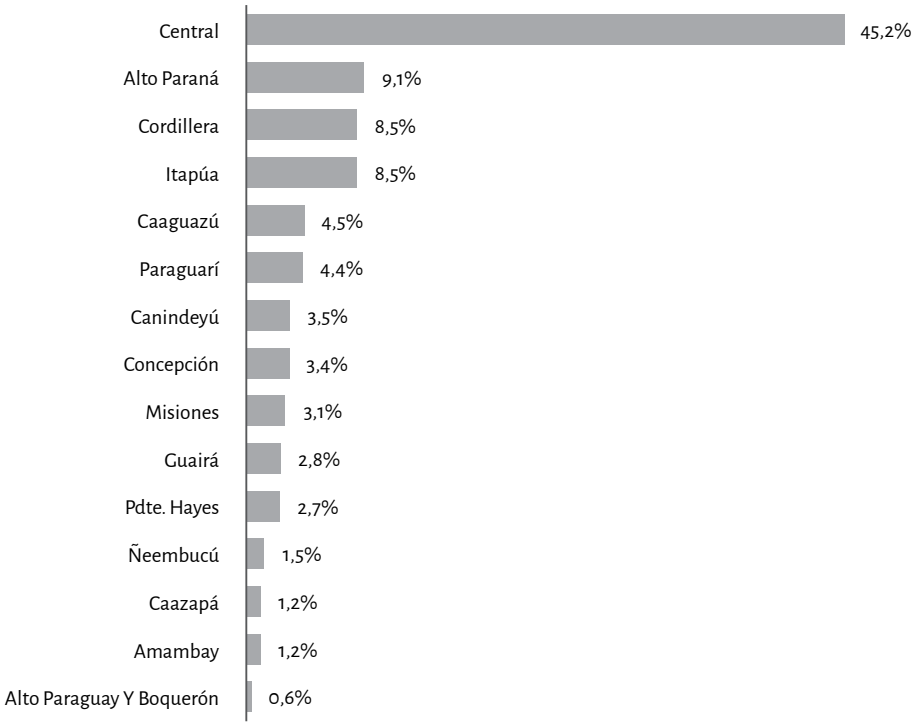


Fuente: Elaboración propia sobre información proveída por el Departamento de Estadística de la Policía Nacional. Año 2020.

Corte Suprema de Justicia - Secretaría de Género

Según la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, la mayor cantidad de denuncias de violencia doméstica e intrafamiliar fue recibida en la Circunscripción Judicial del departamento Central (gráfico 2).

Gráfico 2. Denuncias de violencia doméstica e intrafamiliar ingresadas al fuero civil en circunscripciones judiciales (enero a agosto de 2020) - Total de casos: 14.369



Fuente: Elaboración propia sobre información proveída por la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia. Año 2020.

Ministerio Público - Fiscalías de todo el país

El cuadro 3 presenta las causas ingresadas en las fiscalías de todo el país por supuestos hechos punibles referidos a la violencia familiar, al abuso sexual, la coacción sexual, el maltrato a menores de edad y el incumplimiento del deber alimentario, todas expresiones de la violencia de género, y que afectan principalmente a mujeres y niñas.

Cuadro 3. Denuncias de violencia de género e intrafamiliar (enero a septiembre de 2020)16

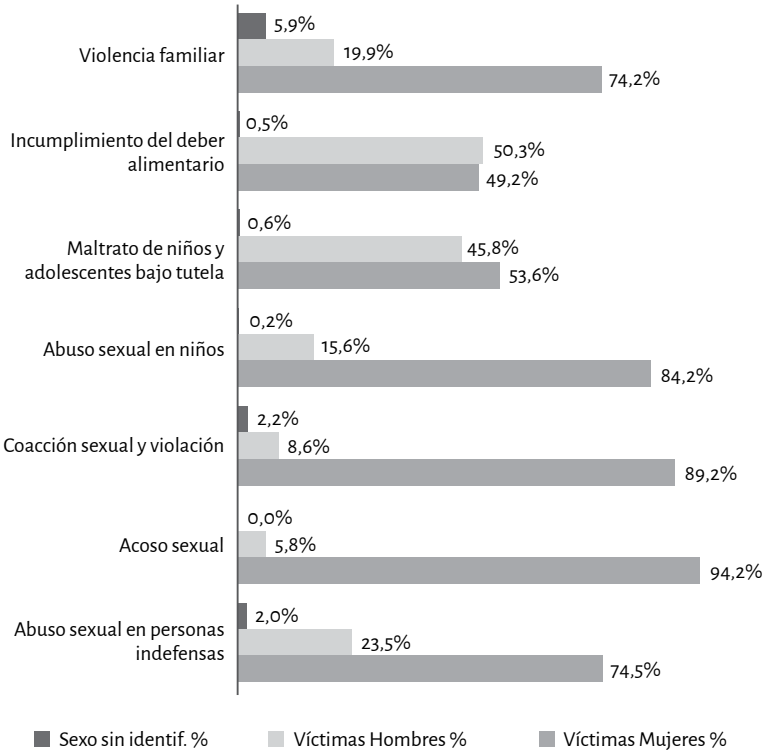
PRESUNTOS HECHOS PUNIBLES INGRESADOS A LAS FISCALÍAS DE TODO EL PAÍS	TOTAL DE CASOS
Abuso sexual en personas indefensas	48
Acoso sexual	80
Coacción sexual y violación	882
Abuso sexual en niños	1.889
Maltrato de niños y adolescentes bajo tutela	1.031
Incumplimiento del deber alimentario	3.916
Violencia familiar	18.652

Fuente: Cuadro proveído por la Dirección de Planificación del Ministerio Público. Año 2020.

El gráfico 3 muestra que, del total de víctimas de violencia familiar que presentan denuncias, el 74,2% son mujeres y solo el 19,9% son varones (se registra un 5,9% sin identificar el sexo de la víctima). Dicha proporción se mantiene en casi todos los demás hechos punibles, excepto en el maltrato de niños(as) y el incumplimiento del deber alimentario, en el que niñas y niños son víctimas en similar proporción. Las mujeres son víctimas de acoso sexual en más del 90% de los casos denunciados.

16 Datos proveídos por el Ministerio Público a la Oficina de Acceso a la Información Pública.

Gráfico 3. Causas ingresadas a fiscalías de todo el país por presuntos hechos punibles de violencia de género, intrafamiliar y violencia sexual según sexo de la víctima (enero a septiembre de 2020)

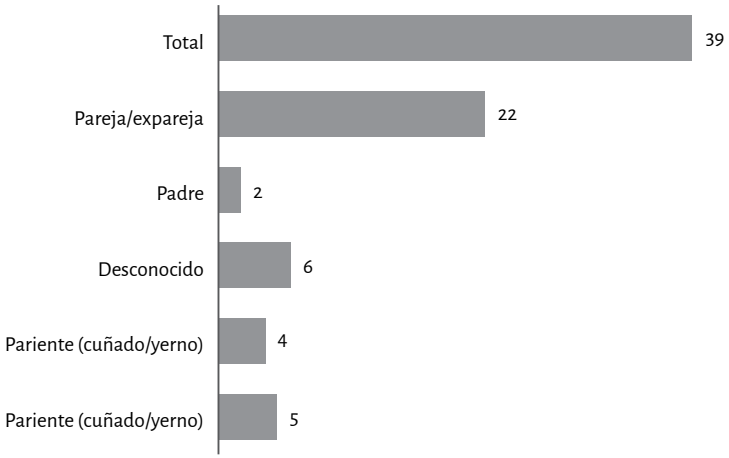


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Ministerio Público. Año 2020.

En cuanto a los feminicidios, los datos son dispares según la fuente que informa. El Centro de Documentación y Estudios (CDE) reporta 39 feminicidios de enero a octubre de 2020 (gráfico 4), en tanto que el Ministerio Público contabiliza 29 casos en el mismo periodo. Esta diferencia obedece a que el CDE se basa en publicaciones de prensa, mientras que los datos del Ministerio Público refieren a causas ya caratuladas como feminicidio, después de haber hecho una primera investigación sobre los hechos ocurridos.

La mayor cantidad de feminicidios ocurrieron en el marco de relaciones de pareja o expareja, y frecuentemente son casos con antecedentes de violencia familiar (denunciada o no), mostrando así que el feminicidio es el último eslabón de la violencia de género intrafamiliar.

Gráfico 4. Supuestos casos de feminicidios publicados en la prensa (enero a octubre de 2020)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de los diarios ABC Color y Última Hora. Año 2020.

CASOS OCURRIDOS EN 2020

La violencia sexual como antesala del feminicidio, el quiebre de la figura machista ante el abandono de la mujer en una relación de pareja y el acoso sexual como acción de control sobre mujeres (principalmente jóvenes) son algunas de las formas en que se expresa la violencia de género y que en este informe se ejemplifican con tres casos ocurridos en este periodo. El punto común en el que convergen es el poder patriarcal de los hombres que consideran a las mujeres como objeto sexual y propiedad privada. Además, su ocurrencia muestra las falencias del sistema de protección y la necesidad imperiosa de un trabajo interinstitucional, articulado, interdisciplinario, integral y también intercultural, para enfrentar con mejores herramientas la violencia hacia las mujeres y niñas.

Adolescentes indígenas con nula protección social

Desde hace décadas, la expulsión de comunidades indígenas de sus tierras ancestrales ha ido generando un fenómeno de movilidad y migración de familias enteras hacia la capital y otras ciudades más pobladas, en busca de medios para sobrevivir. Así, se fueron instalando en cinturones urbanos, en

calles y plazas y en cualquier espacio que les permitiera montar provisoriamente un hogar. Pasó el tiempo, niños y niñas de esas familias crecieron, y hoy muchas(os) son víctimas de las peores formas de explotación sexual, ante la total desidia del Estado y de una sociedad también indolente.

Esta probablemente sea la historia de la adolescente indígena de 14 años encontrada en un estado de intoxicación y con rastros de violencia sexual en el predio de una planta cervecera, a orillas del río Paraguay, en Asunción, a inicios de este año. Y quizá también sea la historia de Francisca, otra adolescente indígena de 12 años asesinada, cuyo cuerpo fue hallado dentro de una mochila en los alrededores de la Terminal de Ómnibus de Asunción, un mes después. Y también podría ser la historia de otra indígena de la misma edad encontrada muerta y con signos de abuso sexual, en la zona del departamento de Itapúa, en julio.

Son niñas que deberían haber estado en sus comunidades, con sus familias, en la escuela, en el barrio, no bajo el acecho de hombres alcoholizados y drogados hasta matar, tal como se informa sobre los presuntos asesinos. Pero son indígenas, y son adolescentes mujeres, sin acceso a las mínimas políticas de protección social. De las desprotegidas del Estado, ellas son las más despojadas de todo derecho.

Salud mental y violencia machista

En agosto de 2020, un policía asesinó a cinco integrantes de su familia: a sus dos hijos pequeños, a su cuñada de 18 años, a sus dos suegros y después se suicidó[17]. Según las primeras indagaciones policiales, el motivo fue la negativa de su esposa de regresar al país ante el pedido del marido. La mujer había migrado a España para trabajar y los hijos quedaron al cuidado de sus abuelos maternos. También se informó que el asesino tenía antecedentes por denuncias de violencia familiar y que estaba bajo los efectos del alcohol y las drogas al cometer los crímenes.

Este hecho abrió debate en la sociedad, acostumbrada a buscar justificaciones para la violencia machista. Sin dudas, la adicción a estupefacientes y al alcohol es un factor de alto riesgo para la salud mental. Sin embargo, en este caso de asesinato múltiple es necesario incluir como elementos del debate la cultura machista y patriarcal bajo la cual se desarrollan las relaciones de pareja. El hombre buscó la manera de vengarse ante la negativa de su mujer de regresar con él. Quizá planificó la acción criminal, pensando cómo infligir el mayor dolor a su mujer por haberlo desobedecido. Mató a sus hijos, al padre, a la madre y a la hermana de su mujer. Pero no solo dañó a su esposa, se dañó a sí mismo por no haber cumplido con su rol de proveedor, de jefe del hogar.

17 Caso Isidro Casco Salinas. "Horror en Capiatá: Policía aniquila a una familia y luego se mata", *Última Hora*, 4 de julio de 2020, https://www.ultimahora.com/horror-capiata-policia-aniquila-una-familia-y-luego-se-mata-n2893334.html.

Su masculinidad se vio cuestionada ante la desobediencia femenina. Y esa frustración, la de no cumplir con los mandatos culturales del patriarcado, descompensó su modo de ver el mundo.

Este caso además desnudó la falta total de políticas públicas para la prevención y atención a la salud mental, en general, y para el funcionariado público en particular. Quien sufre de trastornos patológicos, psiquiátricos o psicológicos debería acceder a asistencia profesional, seguimiento y monitoreo de su evolución, más aún en los casos en que ejerce una función pública[18]. Uno de los más graves problemas respecto a la violencia familiar es la falta de seguimiento y control de las medidas de protección a víctimas, así como también la ausencia de servicios para la reeducación de la persona agresora, acciones contempladas en la Ley N.º 5777/1996[19] y que son claves para disminuir los casos de violencia en general, y principalmente los feminicidios, ya que un porcentaje alto de estos ocurre después de que la mujer víctima haya decidido denunciar o separarse de su agresor.

Acosos sexuales: Carol, Alexa y Belén no se rinden, a pesar de la Justicia machista

Carol es una estudiante de Medicina que denunció en 2015 a su profesor, el doctor Juan Gustavo Rodríguez Andersen, por acoso sexual, coacción sexual y violación, ocurridos en el año 2014. Sin embargo, recién en 2017 la Justicia decidió imputar al acusado, aunque dictaminó un sobreseimiento provisional que fue apelado por la defensa de la joven. Tres años después, en septiembre de 2020, por fin existe la posibilidad de que se llegue a juicio oral, según ha informado el abogado querellante[20]. Este es un caso emblemático de justicia machista ya que, en el ámbito de la Justicia, al inicio hubo resistencia para procesar al profesor bajo el argumento de que la joven había aceptado voluntariamente la invitación de subir al auto, por tanto, el hecho no configuraría como acoso sexual. Sin embargo, las presiones estudiantiles –se realizaron varias movilizaciones y campañas contra el acoso sexual en las universidades– y la tenacidad de la joven están teniendo efecto, aun cuando hayan pasado cinco años de una Justicia esquiva ante un hecho de violencia sexual, admitido incluso por el supuesto agresor.

18 Ibíd.

19 Artículos 34 y 45 de la Ley N.º 5777/2016, respectivamente.

20 Jorge Bogarín, abogado de la joven, informó que: "Luego de un sobreseimiento provisional que fue tramitado, que fue apelado, se recusó a los jueces del Tribunal de Apelaciones, y posteriormente confirmados por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, llegamos a esta audiencia preliminar y la fiscala de la causa acusó por acoso sexual, coacción sexual y violación". "Juez debe decidir si va a juicio oral profesor investigado por coacción sexual", *Última Hora*, 22 de septiembre de 2020, acceso el 23 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/juez-debe-definir-si-va-juicio-oral-profesor-investigado-coaccion-sexual-n2906026.html.

Otro caso de acoso sexual que ha tenido un primer revés en la Justicia es el de Alexa, una joven que había denunciado al cura de su parroquia en 2016[21], y que en agosto de este año se encontró que el Tribunal de Sentencia –a pesar de haber comprobado el hecho– absolvió al acusado basándose en argumentos que no guardan relación con el caso. Por ejemplo, señala que no había relación económica entre el acusado y la joven, que no mediaba un pago por trabajo y que tampoco hubo hostigamiento. Sin embargo, este no es un caso de acoso sexual en el ámbito laboral. El Código Penal (Ley N.º 160/1997), en su artículo 133, numeral 1.º, dice: "El que con fines sexuales hostigara a otra persona, **abusando de la autoridad o influencia que le confieren sus funciones**[22], será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años […]".

Hubo muchas reacciones de rechazo a la sentencia. Varios abogados y abogadas afirmaron que el Tribunal no tuvo en cuenta todos los fundamentos jurídicos que hubieran permitido la condena al exsacerdote:

> Desde el primer toqueteo sin consentimiento puede considerarse como un acto de hostigamiento con fines sexuales[23].
>
> Los jueces que absolvieron al cura Silvestre Olmedo […] aplicaron en forma incorrecta el artículo 133 del Código Penal al interpretar la actuación del sacerdote de acuerdo a la cantidad de veces que hostigó en vez de considerar si molestó o no la autonomía sexual de la mujer […] Hostigar no es reiteración, sino cuando la víctima esté invadida en su autonomía sexual[24].
>
> Hubo un error de interpretación y sobre todo un error de protección que establece la norma de acoso sexual, que es la autonomía sexual de la víctima […]. "Estamos hablando aquí de que el bien jurídico protegido es la autonomía sexual de la víctima y en ese caso se habla de una libertad y un derecho a la intimidad, elegir con quién estar"[25].

La sentencia fue apelada por las abogadas querellantes, representantes de Alexa, por considerar aberrantes las argumentaciones jurídicas del Tribu-

---

21 El caso tuvo mucha repercusión porque, en su momento, el propio arzobispo de Asunción, Edmundo Valenzuela, se refirió al caso minimizando la violencia ejercida por su pastor, diciendo que "no se debe hacer una montaña de una piedrita".

22 Énfasis agregado por la autora.

23 José Ignacio González Macchi, "Desde el primer toqueteo se puede hablar de hostigamiento", *Hoy*, 11 de agosto de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/desde-el-primer-toqueteo-se-puede-hablar-de-hostigamiento-con-fines-sexuales.

24 José Casañas Levi, "Penalista afirma que jueces erraron y no autonomía de la denunciante de acosos", *ABC Color*, 11 de agosto de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/11/penalista-afirma-que-jueces-erraron-y-no-tuvieron-en-cuenta-autonomia-de-la-denunciante-de-acoso/.

25 Jorge Bogarín, "Los jueces interpretaron mal la norma de acoso sexual", *ABC Color*, 16 de agosto de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/16/los-jueces-interpretaron-mal-la-norma-del-acoso-sexual/.

nal[26], con lo cual se espera que la Justicia pueda revisar la actuación de los jueces que absolvieron al cura y condenar el hecho comprobado en juicio.

El de Belén –estudiante de la Universidad Católica de Asunción que actualmente está exiliada en el Uruguay por no contar con las garantías necesarias para enfrentar un proceso penal abierto en el que está acusada de haber comprado notas de la Universidad– también es otro caso emblemático por el hecho de que, según sus abogados y ella misma, la actual denuncia en su contra es resultado de la venganza del profesor Cristian Kriskovich por haberlo denunciado anteriormente por acoso sexual[27]. Hace más de un año que Belén espera que la Corte Suprema de Justicia se expida ante la acción de inconstitucionalidad presentada por sus abogados. Sin embargo, hasta ahora no tiene respuestas, por lo que se podría suponer que las influencias políticas tienen su peso en la Justicia, ya que Kriskovich es miembro del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados e integrante del Consejo de la Magistratura.

Tres casos de acoso sexual, tres actuaciones judiciales que muestran cuán fuerte está arraigada la cultura patriarcal en el sistema de justicia paraguayo. Por eso, hay que continuar denunciando los casos y pelear en los estrados judiciales, desenmascarando los argumentos jurídicos machistas que perviven en las sentencias sobre violencia hacia las mujeres. Hay que ir desterrando el silencio, así como lo han hecho Carol, Alexa y Belén.

CONCLUSIONES

Una rápida evaluación del año permite afirmar que ha habido pasos tímidos en la implementación de la Ley de Protección Integral a las Mujeres contra Toda Forma de Violencia. No obstante, los avances continuarán siendo lentos en tanto no se asignen partidas presupuestarias a las instituciones integrantes del sistema de protección para fortalecer las unidades de atención, crear nuevas dependencias, así como mejorar las capacidades del funcionariado público para responder con eficiencia y celeridad ante las demandas de violencia.

Igualmente, se precisa fortalecer la articulación interinstitucional de modo que las actuaciones sean efectivas, interdisciplinarias e integrales. La denuncia es el primer paso: a partir de ella se deben aplicar las medidas de protección, de prevención y de sanción que apunten a un cambio de conducta de los perpetradores de la violencia hacia las mujeres.

26 Sonia Von Leppel Acosta y Mirta Moragas Mereles, "Cura absuelto: 'Es aberrante, no esperábamos semejante precariedad de argumentos'", *La Nación*, 11 de agosto de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/08/11/cura-absuelto-es-aberrante-no-esperabamos-semejante-precariedad-de-argumentos/.

27 En el caso de acoso sexual denunciado por Belén, Kriskovich había sido sobreseído en 2015. Para más información sobre el "caso Belén", véase González Vera, Myrian "Acceso igualitario a la justicia: ¿Con qué jueces, con qué instituciones?", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Codehupy: Asunción, 2019), 117-132.

RECOMENDACIONES

Tres recomendaciones reiterativas, pero que son claves para una vida libre de violencia de género, doméstica e intrafamiliar. El Estado paraguayo debe:

- promover la ampliación de presupuestos que permitan la implementación de políticas de alcance nacional y el cumplimiento de la Ley N.º 5777/2016, con la instalación de espacios efectivos para la prevención, atención y protección a víctimas de violencia, en todo el país.

- impulsar una educación igualitaria y sin discriminaciones que promueva, desde los primeros años de formación escolar, la igualdad de derechos para todas las personas, así como también la implementación de una educación integral de la sexualidad, como modos de prevenir las diversas manifestaciones de la violencia de género.

- generar sensibilización ciudadana desde un enfoque de derechos y de género, para transformar las prácticas culturales que continúan sometiendo a niñas, adolescentes y mujeres a relaciones de dominación y subordinación ante los varones.

DERECHOS DE LAS
TRABAJADORAS DOMÉSTICAS

HORA DE IMPLEMENTAR LOS AVANCES LEGALES

El fin de la discriminación del trabajo doméstico es uno de los cambios más importantes de los últimos años en materia de derechos humanos. A pesar de los avances legislativos, la emergencia sanitaria por la covid-19 agravó la situación de las trabajadoras domésticas quienes, ante el altísimo porcentaje de informalidad, fueron objeto de despidos injustificados o suspensiones sin goce de salario, con limitado acceso a los programas sociales. Es necesario que el Estado trabaje en políticas públicas que permitan llevar los cambios legales a la vida diaria de las mujeres trabajadoras.

PALABRAS CLAVES: trabajo, trabajo doméstico, mujeres, discriminación, salario.

Marcella Zub Centeno

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

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

El trabajo doméstico y su regulación legal han estado históricamente vinculados a la relación "amo - esclavo/sirviente" y, por ende, sujetos a relaciones de poder, de subordinación y de género. Se ha regulado de manera diferenciada a lo largo de la historia del Paraguay[1] al efecto de excluirlo del régimen general de las personas trabajadoras, con el objetivo de restar derechos y mantener esa relación de semiesclavitud.

Con la Constitución de 1992 se reconoce la igualdad entre todas las personas en dignidad y derechos (artículo 46), y el capítulo sobre derechos laborales reconoce una serie de derechos en el campo del trabajo y las relaciones laborales (artículos 86 al 99). Un año después de la Constitución, se aprobó la Ley N.º 213/1993, Código del Trabajo, que modificó varias disposiciones discriminatorias respecto al trabajo de las mujeres y reconoció la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito de las relaciones laborales. No obstante, mantuvo un capítulo especial sobre trabajo doméstico donde fijaba como salario el 40% del mínimo legal, jornadas laborales de hasta 12 horas sin derecho al cobro por horas extras, sin estabilidad laboral, con plazos menores de preaviso y sin derecho a jubilación y bonificación familiar.

Respecto a las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas, el informe de derechos humanos de 1996 describía lo siguiente:

> Las condiciones laborales de las empleadas domésticas son difíciles, y además están sujetas a disposiciones legales que oficializan su discriminación como trabajadoras: ganan menos que el mínimo, a cambio de habitación y comida que no necesariamente compensan la diferencia, y tienen menos protecciones en general. [...] la vida de las empleadas domésticas en Paraguay está asociada a problemas serios. La mayoría de ellas son migrantes internas [...]. En Asunción, el porcentaje de migrantes entre las domésticas casi triplica al de las no migrantes. Otro problema que acecha es el de la prostitución [...], ya que muchos patrones consideran que parte del trabajo de la empleada doméstica son las prestaciones sexuales [...].[2]

Para el año 2003 se registraron las acciones de sensibilización y de inclusión de este tema en la agenda pública del Estado, principalmente de parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Sindicato de Trabajadores Domésticos del Paraguay (Sintradop)[3] y la Comisión Nacional Tripartita para Examinar y Promover la Participación de la Mujer en el Trabajo (CTIO).

1 Ver: Hugo Valiente, "Se necesita muchacha sin...derechos. Las leyes sobre trabajo doméstico remunerado en Paraguay" en *Trabajo doméstico remunerado en Paraguay* (Asunción: Organización Internacional del Trabajo, 2005), 57-167.

2 María Lilian Román y Clyde Soto, "Trabajo doméstico de las mujeres", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Codehupy, 1996).

3 Actualmente denominado Sindicato de Trabajadoras Domésticas del Paraguay - Legítimo (Sintradop-L), luego de su separación de la Central Nacional de Trabajadores en 2017.

Igualmente, se esperaba lograr cambios en este campo[4] con el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y una línea específica respecto al trabajo femenino.

En el derecho internacional de los derechos humanos, en 2005, en sus observaciones finales al Estado paraguayo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) expresó su preocupación por las prácticas discriminatorias contra las trabajadoras domésticas, tales como las jornadas de trabajo de doce horas y la remuneración inferior al mínimo, y recomienda abordar la cuestión de las niñas en el trabajo doméstico, así como el aumento de la edad mínima de admisión al empleo y la prohibición de las peores formas de trabajo infantil[5]. Cinco años después, en 2011, el Comité CEDAW[6] volvió a manifestar su preocupación por la situación de las trabajadoras domésticas y recomendó expresamente al Estado modificar la legislación, a fin de mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas, incluido el acceso a prestaciones de seguridad social, e hizo énfasis en reforzar la vigilancia sobre el criadazgo para la erradicación de esta práctica, entre otras cosas[7]. Estas recomendaciones también se deben a la información remitida por la sociedad civil en el Informe Sombra o informe alternativo de la sociedad civil, que expuso las discriminaciones a las que estaban sujetas las trabajadoras domésticas en la ley y en la práctica[8].

También en el 2011, la OIT adoptó el Convenio sobre trabajadoras y trabajadores domésticos (Convenio 189), en el cual participaron representantes de los tres sindicatos de trabajadoras domésticas constituidos en Paraguay: el Sindicato de Trabajadores Domésticos del Paraguay (Sintradop), el Sindicato de Trabajadoras Domésticas y Afines de Itapúa (Sintradi) y la Asociación de Empleadas Domésticas del Paraguay (ADESP)[9]. Casi de inmediato, las organizaciones iniciaron el cabildeo en el Congreso para la ratificación del Convenio 189, el cual se logró mediante la Ley N.º 4819/2012, siendo Paraguay uno de los primeros diez países en ratificar este instrumento[10].

---

4 Ofelia Martínez y Myrian González, "La igualdad de las mujeres y los desafíos ante el nuevo gobierno", en *Derechos Humanos en Paraguay 2003* (Asunción: Codehupy, 2003), 109.

5 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 32 periodo de sesiones. CEDAW/C/PAR/CC/3-5 (Ginebra, 2005), párrs. 30 y 31.

6 Otros órganos de tratados como el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, también se han recibido recomendaciones en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) y de la Relatora Especial sobre extrema pobreza y derechos humanos, etc.

7 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 50 periodo de sesiones. CEDAW/C/PRY/CO/6 (Ginebra, 2011), párr. 29.

8 Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM Paraguay), Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y Centro de Documentación y Estudios (CDE), *Informe Sombra CEDAW: Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay* (Asunción: 2005), 72.

9 Desde el 2018 se convirtió en Sindicato de Trabajadoras del Servicio Doméstico del Paraguay (Sintradespy).

10 Ver texto del Convenio en "Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011, (Núm. 189)", *OIT*, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551460:NO.

A partir del 2013, estos tres sindicatos, con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, la OIT y agencias de las Naciones Unidas, emprendieron el proceso de cambio legislativo para lograr la plena igualdad de derechos de las trabajadoras domésticas. El proyecto estuvo en estudio aproximadamente dos años[11] y terminó con la promulgación de la Ley N.º 5407/2015 "Del Trabajo Doméstico". Esta ley modificó temas sustanciales, como la jornada de trabajo de ocho horas y el acceso de las trabajadoras al régimen general de jubilación[12]. Sin embargo, mantuvo la discriminación salarial, pasando del 40% del salario mínimo al 60% y estableció la edad mínima en 16 años, lo cual fue vetado por el Poder Ejecutivo, quedando finalmente en 18 años[13].

Unos meses después, en marzo de 2016, las trabajadoras domésticas organizadas volvieron a presentar un proyecto de ley para modificar el artículo 10, referente al salario, de la Ley N. º 5407/2015, el cual finalmente, tras muchos debates y descalificativos por parte de algunos sectores políticos y sociales, se aprobó, siendo la Ley N.º 6338/2019 la que finalmente equipara el salario de las trabajadoras domésticas al del resto de personas trabajadoras con derecho al 100% del mínimo legal.

El primer informe de derechos humanos de 1996 señalaba: "en Paraguay todavía habrá que caminar un buen trecho antes de que las nuevas disposiciones se cumplan plenamente"[14], haciendo referencia a las disposiciones del Código Laboral. Efectivamente, pasaron veinticuatro años hasta ver la eliminación de las discriminaciones al trabajo doméstico en la legislación, pero queda un largo trecho aún para lograr su garantía y eficaz cumplimiento. La mirada retrospectiva respecto a los derechos laborales de las trabajadoras domésticas permite apreciar la importancia de la organización y de la lucha colectiva de la cual se derivan estas conquistas, también fruto de un proceso de investigación, de denuncia, de formación y sensibilización de las actoras principales: los sindicatos de trabajadoras domésticas.

---

11 Se inició el 1 de agosto de 2013 con la presentación del proyecto por parte del senador Derlys Osorio y concluyó el 13 de octubre de 2015 con la publicación de la ley en la Gaceta Oficial. Durante el proceso, se conformó una Mesa Interinstitucional de seguimiento al proyecto y se presentaron modificaciones a la propuesta original.

12 Durante el gobierno de Fernando Lugo, en 2009, el seguro social obligatorio para el personal doméstico en el Instituto de Previsión Social (IPS) se extendió a todo el país. Este seguro no cubría jubilación, únicamente cubría principios de enfermedades, accidentes de trabajo y maternidad, incluyendo estudios y medicamentos. Genoveva Ocampos, "Los extremos de la discriminación y de la precariedad laboral. Trabajo doméstico y trabajo forzoso de indígenas", en *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: Codehupy, 2009), 470.

13 El debate sobre la edad mínima para la admisión al trabajo doméstico fue un punto ampliamente discutido entre las organizaciones sindicales, la OIT, representantes del Estado, etc., por estar asociada a una forma de trabajo infantil. En 2005, el Decreto N.º 4951/2005 lista una serie de actividades consideradas peligrosas, entre las que se incluyen el trabajo infantil doméstico y el criadazgo. Finalmente, con la Ley N.º 5407/2015 "Del Trabajo Doméstico" se prohíbe el trabajo doméstico a personas menores de 18 años, justamente por considerarlo trabajo peligroso. Librada Maciel y Marcella Zub Centeno, "Paso a paso. Un largo camino en el reconocimiento de derechos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 125-127.

14 María Lilian Román y Clyde Soto, "Trabajo doméstico de las mujeres", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Codehupy, 1996).

SITUACIÓN DEL DERECHO

A la par de la aprobación de la Ley N.º 6338/2019 que modifica el artículo 10 de la Ley N.º 5407/2015, se aprobó la Ley N. º 6339/2019 que regula el empleo a tiempo parcial. Esta última normativa se aplica al trabajo doméstico cuando el servicio es por hora y contempla el aporte patronal al sistema de salud, pero no permite que varias empleadoras paguen a prorrata, es decir, en partes proporcionales el monto de la seguridad social por una misma trabajadora. El seguro, por lo tanto, termina cobrando el 100% de todas las empleadoras que puedan tener una misma trabajadora y tampoco permite a esta última completar el aporte para la jubilación.

La pandemia por la covid-19 impactó duramente en el sector trabajador y en las trabajadoras domésticas en particular. Según datos proveídos por el Servicio de Atención de Asuntos Laborales (SAAL), dependiente de la Dirección General de la Promoción a la Mujer Trabajadora del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), de enero a octubre del 2020 realizaron 50.040 atenciones, de las cuales el 68% de los casos corresponde a atenciones realizadas al sector doméstico, lo que representa 34.027, solo en una oficina del MTESS[15]. Esto implica 50% más casos que en 2019 y 412% más que en 2018 en el mismo periodo de tiempo, de enero a octubre[16].

En el sector doméstico, el mayor problema reportado ante el SAAL se relaciona con la suspensión de trabajadoras informales y la imposibilidad de cobrar subsidio del Instituto de Previsión Social (IPS), las desvinculaciones, las modificaciones de las condiciones laborales y, en el caso de los permisos por maternidad, el cobro del subsidio de maternidad de las trabajadoras formales e informales suspendidas.

Otra diferencia del impacto de la pandemia se observa en el registro de contratos. Desde el 2015 hasta junio de 2019, solamente había cinco contratos registrados ante el MTESS. En el 2019 se registraron 1.181 contratos de junio a diciembre, coincidente con la entrada en vigencia de la nueva Ley N.º 6338/2019. De estos, 972 corresponden a la modalidad de trabajo a tiempo parcial y 209 a la modalidad general. Sin embargo, este registro de contratos cayó en el 2020: de enero a octubre únicamente se registraron 102 contratos ante el MTESS, 29 generales y 73 a tiempo parcial.

La situación en la cantidad de cotizantes de las trabajadoras domésticas a tiempo completo también se vio reducida entre los años 2019 y 2020, como puede observarse en el cuadro 1.

15 Datos proporcionados a la autora por medios electrónicos por parte de la Dirección General de la Promoción a la Mujer Trabajadora.

16 Marcella Zub Centeno, "¡Al fin! ¡Igualdad salarial!", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 139.

Cuadro 1. Cantidad de cotizaciones domésticas a tiempo completo. Periodo 2017-2020

MES	AÑO			
	2017	2018	2019	2020
Enero	18.893	17.419	16.610	11.324
Febrero	18.704	17.263	16.585	11.165
Marzo	18.602	17.159	16.613	11.096
Abril	18.501	17.052	16.584	10.887
Mayo	18.574	17.061	16.568	10.721
Junio	18.477	17.020	16.539	10.610
Julio	18.377	16.903	15.821	10.498
Agosto	18.283	16.860	12.933	
Septiembre	18.146	16.818	12.078	
Octubre	18.024	16.799	11.149	
Noviembre	17.878	16.812	11.572	
Diciembre	17.681	16.741	11.451	

Fuente: MTESS, Dirección General de Seguridad Social, "Situación y Evolución de Cotizantes del Régimen General del IPS", en *Ficha Estadística N.º 1 - Agosto 2020*, 10.

Según los datos registrados en el cuadro 1, se nota primero una caída en el registro a partir de julio del 2019, lo que puede estar relacionado al aumento de la cotización en IPS a raíz del cálculo sobre el 100% del salario mínimo. Pero el informe indica que "la gran mayoría de las bajas registradas posteriormente fueron dadas de alta en la modalidad a tiempo parcial"[17], lo que evidencia la relación estrecha entre ambas leyes[18]. Por otro lado, si se comparan los datos de julio con enero del mismo año, resalta la caída de las cotizaciones a partir de abril del 2020, coincidente con la pandemia iniciada a mediados de marzo y con la salida de unas 826 trabajadoras.

Por otra parte, conforme datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), a finales del 2019 había 265.410 personas ocupa-

17 MTESS, Dirección General de Seguridad Social, "Situación y Evolución de Cotizantes del Régimen General del IPS", en *Ficha Estadística N.º 1 - Agosto 2020*, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.mtess.gov.py/application/files/7516/0096/2643/Situacion_y_Evolucion_de_Cotizantes_del_Regimen_General_del_IPS.pdf.Lealización derechos ganización e ciconocimiento de sus derechos laborales, sin discriminaciones. la ideraron la situacie Nacione

18 La publicación del MTESS también consigna la cantidad de cotizaciones domésticas por tiempo parcial en el periodo 2019-2020. Asimismo, registra en promedio de 4.200 cotizaciones a tiempo parcial por mes, entre enero y julio del 2020. Ibíd.

das en el servicio doméstico[19]. Para el segundo trimestre del 2020, el número de personas ocupadas en el mismo sector cayó a 210.289, o sea, más de cincuenta y cinco mil personas dedicadas al trabajo doméstico en 2019 ya no están ocupadas en 2020. De este último número, la DGEEC estima que solo 10.983 están formalizadas, dato bastante coincidente con el del MTESS y que representa que apenas el 5,2% de las trabajadoras domésticas están formalizadas y cuentan con IPS[20].

El bajo porcentaje de formalización del sector doméstico no solamente impide o afecta sus derechos laborales, el acceso a la salud y su aporte jubilatorio, sino que también le impide acceder a la compensación económica por suspensión laboral en el contexto de la covid-19 y el subsidio de reposo a trabajadores cotizantes ante casos positivos de covid-19 y, por lo tanto, el pago de un subsidio mientras dure el aislamiento por 14 días. Sobre este punto, el SAAL registró, de abril a octubre del 2020, 1.254 suspensiones de contratos en el sector doméstico[21]. El resto de las trabajadoras domésticas no formales, es decir, no registradas en el IPS, podrían haber accedido al programa de subsidio Pytyvõ, destinado al sector informal afectado por la pandemia de la covid-19. No obstante, este programa no alcanzó a muchísimas personas y, conforme consultas realizadas a representantes del sector sindical doméstico, casi ninguna de ellas cobró, a pesar de haberse registrado y haber llamado para consultar en los números disponibles, sin obtener respuesta.

Así, la gran mayoría de las trabajadoras domésticas no cobraron los días no trabajados a raíz de la cuarentena absoluta decretada por el Gobierno. Algunas se quedaron a trabajar dentro de las casas patronales, sin derecho a retorno y sin posibilidades efectivas de hacerlo, pues no había transporte público. Otras fueron despedidas sin cobrar la liquidación correspondiente: no sabían dónde ir ni dónde denunciar, pues las atenciones se realizan exclusivamente por consultas de manera virtual (web o aplicación) o remota (teléfono). Otras fueron suspendidas verbalmente con la promesa de ser reincorporadas al acabarse las restricciones por la pandemia, situación que apenas empieza a retomarse para fines del 2020[22]. Por otro lado, hay que considerar que el cese de las trabajadoras domésticas también pudo darse como un impacto indirecto a la crisis económica de la covid-19, con la pérdida de puestos de trabajo de las y los empleadores y el regreso a las casas de las mujeres, haciéndose cargo de las tareas de cuidado y de limpieza, como fue, por ejemplo, el caso de las docentes.

19 El dato no está desagregado por sexo, pero se sabe por datos anteriores, como la Encuesta Permanente de Hogares 2018, que las mujeres representan el 93,6% del sector.

20 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Población ocupada por año y ocupación formal, no agrícola, según categoría ocupacional en la ocupación principal. Años 2017, 2018*, 2019 y 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.dgeec.gov.py/default.php?publicacion=3.

21 Abril: 213; mayo: 290; junio: 189; julio: 176; agosto: 127; septiembre: 120; octubre: 79.

22 Entrevista realizada a Librada Maciel, secretaria general de Sintradi.

CONCLUSIONES

Las trabajadoras domésticas han enfrentado décadas de discriminación y desvalorización de su trabajo, y ha sido con organización y persistencia que han logrado cambios legislativos importantes para alcanzar el reconocimiento de sus derechos laborales sin discriminaciones.

La emergencia sanitaria en el 2020 agravó la situación de las trabajadoras domésticas que, ante el altísimo porcentaje de informalidad, fueron objeto de despidos injustificados o suspensiones sin goce de salario y sin derecho a acceder a los planes del Gobierno en el marco del IPS. El programa Pytyvõ era una cuestión de suerte. Los datos muestran una desocupación del sector doméstico y las propuestas del Gobierno durante la crisis de la covid-19 y en la reactivación económica no han considerado la situación particular de las trabajadoras domésticas.

Finalmente, a pesar de los avances legales, claves de un Estado social de derecho, las brechas en el campo de su realización persisten antes, durante y después de la covid-19. Es hora de implementarlos de manera efectiva.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe desarrollar políticas, planes o programas destinados a las trabajadoras domésticas, a los efectos de promover y garantizar su ocupación, evitando una crisis mayor en los hogares de las mismas.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) junto con el Instituto de Previsión Social (IPS) deben modificar la reglamentación del régimen de trabajo a tiempo parcial que perjudica los derechos de las trabajadoras domésticas, en especial, el régimen del pluriempleo y el acceso a la jubilación.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) debe:

- promover la formalización de las trabajadoras domésticas y el cumplimiento de sus derechos laborales a través de campañas, fiscalizaciones y oficinas del trabajo en distintos puntos del país.

- difundir información respecto a los derechos de las trabajadoras domésticas en colectivos, plazas, mercados, medios digitales y radiales, así como los números de teléfono y oficinas regionales para solicitar información y presentar denuncias.

- fortalecer las oficinas del trabajo, en especial de la Dirección General de la Promoción a la Mujer Trabajadora, con recursos humanos capacitados para prestar asistencia y desarrollar y proponer políticas públicas dirigidas a las trabajadoras domésticas.

DERECHOS DE LAS MUJERES
TRABAJADORAS SEXUALES

PRECARIZACIÓN, ESTIGMA Y DISCRIMINACIÓN ACENTUADOS POR LA PANDEMIA

La pandemia obligó al Estado a tomar medidas extremas para poder atender las necesidades derivadas de esta situación sin precedentes. Este hecho evidenció la discriminación y el estigma social a las mujeres trabajadoras sexuales.

PALABRAS CLAVES: trabajo sexual, discriminación, violencia contra las mujeres, derecho al trabajo, feminicidio.

UNIDAS EN LA ESPERANZA[1]

1 La organización agradece a Mirta Moragas el apoyo para sistematizar la versión inicial de este artículo, que se basa en un análisis colectivo de la organización realizado en octubre de 2020. Todas las afirmaciones aquí sostenidas tienen como fuente testimonios, archivos y trabajos no publicados de la organización.

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

DEBATE PROSTITUCIÓN VS. TRABAJO SEXUAL

Este debate tiene bastante tiempo en la región.

El primer paradigma responde a la idea de que las mujeres que ejercen la prostitución son mujeres que están indefectiblemente en situación de violencia y que carecen de agencia para tomar sus propias decisiones. Esta visión es la que propugna la abolición del trabajo sexual[2].

El segundo paradigma del trabajo sexual sostiene que las mujeres tienen capacidad de decidir libremente el ejercicio del trabajo sexual, que en él no hay una "venta del cuerpo", sino la prestación de un servicio que tiene una contraprestación económica o de otro tipo. Asimismo, afirma que hay una moral sexual detrás de la idea de que no se puede ofrecer un servicio de naturaleza sexual y cobrar por ello. Lo representan organizaciones de mujeres trabajadoras sexuales organizadas, quienes reivindican el reconocimiento del trabajo sexual como trabajo y el acceso a derechos laborales derivados de ello.

DE LA ORGANIZACIÓN A LA EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO DEL TEMA

En la región, en el año 1997 nace la Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex)[3]. En Paraguay, los abordajes iniciales fueron vinculados al VIH/sida, por lo que las trabajadoras sexuales eran vistas únicamente como "población de riesgo" y las únicas medidas que las identificaban como tales estaban relacionadas a esto. Justamente, las primeras organizaciones de la sociedad civil que colaboraron con ellas lo hacían desde el tema del VIH/sida y les ofrecían opciones laborales para dejar de ejercer el trabajo sexual.

Ya en el año 2004 se conforma la organización Unidas en la Esperanza (Unes), compuesta exclusivamente por trabajadoras sexuales[4]. Esta evolución en la organización coincidió con la evolución en la discusión del tema, que pasó desde un punto de vista netamente epidemiológico a otros más amplios.

---

2 "El abolicionismo de la prostitución es antipatriarcal, anticapitalista, antirracista y anticolonialista", *Diario Digital Femenino*, 13 de febrero de 2020, acceso el 17 de octubre de 2020, https://diariofemenino.com.ar/el-abolicionismo-de-la-prostitucion/.

3 "RedTraSex. Nuestra Historia", *RedTraSex*, acceso el 17 de octubre de 2020, https://www.redtrasex.org/-Sobre-Nosotras-.

4 "Unes. Nuestra Historia", *RedTraSex* acceso el 17 de octubre de 2020, https://www.redtrasex.org/-unes-

Este paso adelante en el tratamiento del tema también puede constatarse en el informe de la Codehupy. El primer artículo sobre los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales data del año 2010, que contó con la autoría compartida de las mujeres organizadas y una ONG que las apoyaba[5]. A partir de 2014, el artículo está a cargo únicamente de las mujeres trabajadoras sexuales organizadas.

AVANCES

En primer lugar, se puede mencionar la aprobación en la capital de la Ordenanza N.º 278 del año 2013 "De habilitación de casas de citas, clubes nocturnos y moteles urbanos en la ciudad de Asunción", que reemplazó a otra del año 1975. Si bien esta normativa utiliza los términos *trabajo sexual* y *trabajadora sexual*, continúa siendo discriminatoria con relación al VIH[6].

Otro hito considerado como avance se relaciona con el respeto de derechos que derivó de la organización de las mujeres trabajadoras y la toma de conciencia. Esto tuvo como consecuencia que muchas trabajadoras sexuales ya no aceptaran chantaje por parte de la Policía. Además, en 2015, varias trabajadoras sexuales fueron reconocidas como facilitadoras judiciales[7], lo que derivó en una transformación de la relación con los agentes estatales. Las facilitadoras apoyaron a sus compañeras y tomaron intervención en conflictos policiales y judiciales, en beneficio del respeto de sus derechos. Sin embargo, esto es todavía puntual y, en el último tiempo, el Poder Judicial mostró más resistencias para sostener la relación con ellas.

RETROCESOS

En estos 25 años, y a pesar del esfuerzo de visibilizar los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales, persisten la discriminación y la criminalización vinculadas, por un lado, con la precarización del trabajo y, por el otro, con el abordaje que confunde el trabajo sexual con la trata de personas. Es así como los retrocesos y estancamientos siguen siendo muchos.

En cuanto a la relación con los agentes policiales, persisten la violencia, los chantajes y las detenciones arbitrarias. Es todavía común que el personal policial solicite favores sexuales como medio de soborno, amenazando a las

5 Mónica Aquino *et al.*, "Del silencio a la denuncia. Avanzando en el ejercicio de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: Codehupy, 2010), 221-227.

6 María Luisa Otazú *et. al.*, "Reconocimiento jurídico del trabajo sexual a partir de normas discriminatorias, ¿avance o retroceso?", en *Derechos Humanos en Paraguay 2013* (Codehupy. Asunción, 2013), 140.

7 "Trabajadoras sexuales juran como facilitadoras judiciales", *Poder Judicial*, 24 de junio de 2015, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.pj.gov.py/notas/11136-trabajadoras-sexuales-juran-como-facilitadoras-judiciales.

trabajadoras con incriminarlas en algún robo, si no acceden. Esto se registra particularmente en Asunción y los departamentos Central y Alto Paraná.

Con respecto al tema de salud, si bien se había avanzado en reuniones con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) con el fin de elaborar un protocolo de salud integral, esta iniciativa fue derivando otra vez en el abordaje meramente epidemiológico. Finalmente, hasta el momento no se ha presentado ningún proyecto de ley de reconocimiento del trabajo sexual, pese al impulso desde la sociedad civil.

SITUACIÓN DEL DERECHO

IMPACTOS ECONÓMICOS DE LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA SANITARIA

Los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales han sido muy coartados en el contexto de las medidas sanitarias implementadas para frenar la propagación de la covid-19, lo que implicó durante varios meses la imposibilidad de ejercer el trabajo sexual. Adicionalmente, la crisis económica derivada de la falta de trabajo impactó desproporcionadamente en las mismas[8]. La organización Unes está en contacto y colaborando con al menos 4.300 mujeres trabajadoras sexuales, aunque se carece de información sobre el total de trabajadoras afectadas.

La discriminación agravó las condiciones, que ya eran suficientemente dramáticas. Las trabajadoras sexuales organizadas denunciaron que la gran mayoría de las compañeras registradas para acceder al subsidio de emergencia Pytyvõ no accedieron[9] a él, sin recibir ningún tipo de explicación, por lo que el mayor apoyo provino de la autogestión[10]. Sin embargo, incluso en este contexto volvieron a sufrir marginación social. En varios lugares donde se realizaron ollas populares y entregas de víveres, algunas fueron excluidas del acceso por ser trabajadoras sexuales.

8 Las medidas se tomaron sin considerar las recomendaciones de organismos de promoción y protección de los derechos humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH/OEA). Ver texto de la Resolución en CIDH/OEA, *Pandemia y Derechos Humanos. Resolución N.°1/20*, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf.

9 Esto, pese a que la ley de emergencia las incluía y pese a que hubo declaraciones afirmativas al respecto. Ver: "Pytyvõ también alcanzará a trabajadores sexuales", *ADN Paraguayo*, 9 de junio de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.adndigital.com.py/pytyvo-tambien-alcanzara-a-trabajadores-sexuales/; "Pytyvõ 2.0 alcanzará a las trabajadores sexuales", *El Redactor*, 9 de junio de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.elredactor.com.py/2020/06/09/pytyvo-2-0-alcanzara-a-las-trabajadoras-sexuales/; "Trabajadoras sexuales podrán acceder al programa Pytyvõ 2.0", *La Nación*, 9 de junio de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/hoy/2020/06/09/trabajadores-sexuales-podran-acceder-al-programa-pytyvo-20/.

10 Esto provino principalmente de las organizaciones de mujeres trabajadoras sexuales, cooperación internacional, apoyo sindical y solidaridad de personas y organizaciones fraternas.

SALUD

Las políticas de salud se enfocaron casi exclusivamente en la atención a todo lo relacionado con la covid-19. En el caso de servicios de salud sexual, los establecimientos de salud negaron la entrega de preservativos a trabajadoras sexuales porque, de acuerdo con las medidas sanitarias, no se podía ejercer el trabajo sexual. Lo que se argumentó fue que entregar los preservativos era "aceptar" que las trabajadoras seguían ejerciendo su trabajo y que el Estado no podía permitir eso. Esto dejó a muchas trabajadoras sexuales muy desprotegidas, ya que, efectivamente, para muchas de ellas dejar de trabajar no era una opción. En consecuencia, es esperable un aumento de infecciones de transmisión sexual.

Además, al igual que el resto de la población, las trabajadoras sexuales sufrieron limitaciones para el acceso a otro tipo de servicios de salud que no estuvieran vinculados con la covid-19. Por ejemplo, una trabajadora sexual tuvo una complicación de salud durante su embarazo y la atención fue excesivamente demorada porque los recursos y el personal habían sido redirigidos para la atención de la pandemia. Recién después de la intervención de las organizaciones sociales, esta mujer pudo ser debidamente atendida.

IMPUNIDAD EN CASOS DE ASESINATOS DE TRABAJADORAS SEXUALES

Muchas compatriotas ejercen el trabajo sexual en la frontera con Brasil. En el mes de mayo, una trabajadora sexual paraguaya fue asesinada en Foz de Yguazú, sin que hasta el momento el hecho se haya esclarecido[11]. A este caso se suman otros dos, uno ocurrido también en Foz de Yguazú y otro en la frontera con Pedro Juan Caballero, los que tampoco han sido esclarecidos.

VIOLACIÓN DE INTIMIDAD

La discriminación por ejercer el trabajo sexual también pudo constatarse en los controles sanitarios por la pandemia. En el mes de mayo, cuatro mujeres trabajadoras sexuales fueron retenidas por controles sanitarios en las cercanías de Ciudad del Este, cuando retornaban del Brasil, donde había movilidad pese a las medidas sanitarias. Fueron retenidas y derivadas a la

11 Ver: "Desde @codehupy99 apoyamos el comunicado de @UnesPy Unidas en las Esperanza,..." [Tweet], Codehupy [@codehupy99], 8 de octubre de 2020, https://twitter.com/Codehupy99/status/1258833662130487296/photo/1; Véase también: Radio Virtual del Este, "Hallan cuerpo de mujer asesinada a golpes en Foz de Yguazú", 5 de mayo de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://radiovirtualdeleste.com/hallan-cuerpo-de-paraguaya-asesinada-a-golpes-en-foz-de-yguazu/?fbclid=IwAR0XCk79Op3GIeM6_KH6PI3QGzK8JWTMxwfBDGrEw3JBmOleDL0LZp4NkUA; "Paraguaya Muerta en Foz de Iguazú Brasil", [Facebook], Despertar Juvenil [https://www.facebook.com/Despertar-Juvenil-113878480266693/], 5 de mayo de 2020, https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=131590055162202&id=113878480266693?sfnsn=wiwspwa&extid=fq746Zl9VfUwBCzz.

comisaría para ser puestas a disposición de las autoridades sanitarias, a fin de que se les realice el test correspondiente y ser enviadas posteriormente a un albergue. El trato diferenciado que recibieron fue que sus identidades, imágenes y ocupación se publicaron en medios de comunicación y redes sociales, exponiéndolas a los estigmas sociales por ser trabajadoras sexuales.

CONCLUSIONES

La pandemia acentuó problemas derivados de la precarización y discriminación por la falta de reconocimiento del trabajo sexual como un trabajo. Las medidas económicas por la emergencia sanitaria tuvieron un desproporcionado impacto en las trabajadoras sexuales, que no tienen ningún derecho laboral reconocido. Igualmente, el hecho de que la mayor atención del Estado estuvo concentrada en la pandemia de la covid-19, significó menos recursos de atención de otros temas de salud que también repercutieron en las trabajadoras sexuales. La discriminación por ejercer el trabajo sexual siguió estando presente, tanto desde el Estado como de la sociedad.

RECOMENDACIONES

Debido a que las recomendaciones realizadas en ediciones anteriores[12] no se han cumplido, se reiteran a continuación:

- implementar protocolos de atención integral de la salud que contemplen las especificidades de las trabajadoras sexuales, para poder acceder a los servicios de salud integral. Por ejemplo, los horarios de atención diferenciados, en vista de que el ejercicio del trabajo sexual varía dependiendo de la modalidad.

- impulsar una ley de reconocimiento legal del trabajo sexual en Paraguay.

- fortalecer mecanismos de denuncias para garantizar el acceso a justicia de las trabajadoras sexuales.

- solicitar la inclusión de representantes de las mujeres trabajadoras sexuales en la mesa interinstitucional sobre trata de personas, con el fin de que las mismas colaboren con la tarea de distinguir los casos de trata de los casos donde es trabajo sexual.

- instaurar medidas adecuadas con el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la violencia institucional e implementar campañas de sensibili-

12 Unidas en la Esperanza (Unes), "La doble moral y la violencia siguen atropellando derechos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 149-150.

zación dirigidas tanto a las fuerzas de seguridad como a la población en general para combatir el estigma y la discriminación hacia las mujeres trabajadoras sexuales.

- implementar mecanismos que faciliten la toma de denuncias que realicen las trabajadoras sexuales, ampliar los puntos de toma de dichas denuncias, así como elaborar y distribuir protocolos con enfoque en derechos humanos entre fuerzas policiales y operadores y operadoras de Justicia para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres trabajadoras sexuales.

- establecer protocolos para la investigación de casos de femicidios contra las trabajadoras sexuales que eviten la invisibilización y aseguren el debido proceso, el esclarecimiento de los casos y la condena a los culpables, en función de garantizar el derecho de acceso a la justicia de las trabajadoras sexuales.

- establecer en todas las áreas gubernamentales las políticas públicas necesarias para promover la erradicación de la tortura y garantizar el derecho a la vida de las trabajadoras sexuales, en particular en las áreas de justicia y de salud.

- derogar normas jurídicas que estigmatizan y vulneran los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales, tales como las ordenanzas N.º 10/1993 de Ciudad del Este, departamento de Alto Paraná, y N.º 240/2014 de la ciudad de Encarnación, departamento de Itapúa.

EL DESAFÍO DE AVANZAR EN MEDIO DE LA PANDEMIA

El año 2020 se inició con avances en los planes de cumplimiento de numerosas leyes y políticas de protección para las personas con discapacidad, pero todo lo planificado fue suspendido al inicio del mes de marzo con los primeros casos positivos de covid-19. La situación afectó de manera significativa a las personas con discapacidad, por las limitaciones en la comunicación, la incertidumbre en la atención médica y rehabilitación, la dificultad con las clases virtuales, e inclusive la inaccesibilidad a los procesos de ayuda monetaria que instauró el Gobierno para sobrellevar la pandemia.

PALABRAS CLAVES: discapacidad, personas con discapacidad, covid-19, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, enfoque de derechos.

Beatriz Sarubbi, Blásida Giménez, Graciela Benítez, Mario Rubén Marecos, Emilio Pineda, Eva Insfrán, María Celia Díaz, José Amarilla, Alicia de la Pera[1]

1 Integrantes de organizaciones de la sociedad civil de y para personas con discapacidad que forman parte de la OSC-Conadis (Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad).

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

Al mirar atrás, en estos 25 años se pueden visualizar las luchas de las personas con discapacidad y sus familias, de las organizaciones de y para las personas con discapacidad pioneras, así como el nacimiento de varias otras desde un lugar de soledad y con la necesidad imperiosa del cambio cultural en el país.

INICIO DEL EMPODERAMIENTO. El Programa de Acción Mundial por los Derechos de las Personas con Discapacidad[2] fue el marco gracias al cual comenzó la unión de las Organizaciones de Personas con Discapacidad (OPD) que ya se encontraban trabajando desde hace tiempo, pero de forma separada. El trabajo en conjunto de las organizaciones pioneras con las que fueron surgiendo aceleradamente en todo el país permitió incidir en las conquistas que se fueron sucediendo.

UNA "DÉCADA PERDIDA". Hasta el 2005, había un estancamiento de la situación que seguía "siendo tan lamentable desde el punto de vista del respeto de sus derechos humanos como hace 10 años, debido principalmente a la falta de políticas públicas que orienten la gestión del Estado", como se mencionó ese año en el informe de derechos humanos[3].

PRIMEROS AVANCES LEGISLATIVOS. Los esfuerzos iniciales comenzaron a convertirse en leyes entre 1996 y 2007. Por ejemplo, la Ley N.º 2479/2004 "Que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas"; la Ley N.º 3365/2007 "Que exonera a personas con discapacidad visual (ciegas) del pago de pasaje en el transporte terrestre"; y la Ley N.º 1925/2002 que ratifica la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, entre otras.

GRAN SALTO: LA RATIFICACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CDPD). Paraguay avanzó a paso gigante en el 2008 con la ratificación–por Ley N.º 3540/2008[4]– de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de las Naciones Unidas y su Protocolo Facultativo, que reafirma que todas las personas, cualquiera sea su discapacidad, pueden gozar de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales sin discriminación alguna. Es el principal instrumento jurídico internacional que protege los

2 Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, https://www.un.org/development/desa/disabilities-es/programa-de-accion-mundial-para-las-personas-con-discapacidad-4.html.

3 Julio César Fretes, Zulma Ferreira, Claudia Pacheco y Marta Codas, "Derechos de las personas con discapacidad: Otra década perdida", en *Derechos Humanos en Paraguay 2005* (Asunción: Codehupy, 2005), 221-238.

4 Ley N.º 3540/2008, del 26 de junio de 2008, que aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, *Poder Legislativo*, https://senadis.gov.py/application/files/2815/7322/2787/ley_3540-2008.pdf.

derechos de las personas con discapacidad. En primer lugar, porque establece un cambio de paradigma al considerar a la discapacidad como una cuestión de derechos humanos y no como una enfermedad o carga, como lo hacía el modelo médico-rehabilitador. Además, porque considera que, para el efectivo goce y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás, es necesaria la eliminación de barreras, tanto en lo referente a infraestructura/instalaciones, servicios de información, comunicación, como las actitudinales.

CASO HOSPITAL PSIQUIÁTRICO. También el 2008 fue un año de destaque para el avance jurídico. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[5] dictó la Medida Cautelar a favor de los pacientes del Hospital Psiquiátrico, a raíz de los hechos de violencia física y sexual sufridos e inclusive la muerte de dos de ellos, y por la falta de una investigación efectiva de parte del Estado para esclarecer lo ocurrido y sancionar a los responsables[6].

AVANCES EN LA EDUCACIÓN. En vista de los escasos espacios de formación para niñas, niños y adolescentes con discapacidad múltiple, a instancia de la Asociación Braille Paraguay, se creó en Asunción, en el año 2009, la Escuela N.º 3 "Don Luis Braille", primera institución escolar para niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad visual y múltiple. Ocho años más tarde, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) aprobó la apertura y habilitación en el 2017 del Centro Educativo Integral Helen Keller, cuyo principal objetivo es garantizar una formación integral que posibilite a las personas con discapacidad el disfrute de una vida independiente.

CREACIÓN DE SENADIS Y CONADIS. A la luz de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se crea en el 2012 la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis), por Ley N.º 4720/2012[7], a fin de ser el ente rector de políticas públicas en materia de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Esta ley derogó, a su vez, la N.º 780/1979[8], "Que crea el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (Inpro)", que pasó a formar parte de la Senadis como Dirección de Protección y Rehabilitación. Este cambio evidencia un compromiso desde lo normativo, en concordancia con lo establecido por la CDPD, de trascender el modelo o enfoque médico hacia el enfoque de derechos. Así también, pueden notarse avances en materia de participación con la creación de la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Cautelares 2008*, http://www.cidh.org/medidas/2008.sp.htm.

6 Julio Fretes, "Desde un pasado de frustraciones, esperanzas de cambios positivos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 326-336.

7 Ley N.º 4720/2020, que crea la Senadis, *Senadis*, acceso el 16 de octubre de 2020, https://senadis.gov.py/application/files/9815/7357/0788/LEY_4720.pdf.

8 Ley N.º 780/1979, del 30 de noviembre de 1979, que crea el Inpro, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 13 de octubre de 2020, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3133/ley-n-780-crea-el-instituto-nacional-de-proteccion-a-personas-excepcionales-inpro.

con Discapacidad (Conadis) por el artículo 7 del Decreto N.º 10514/2013 que reglamenta la Ley N.º 4720/2012.

APROBACIÓN DEL INFORME INICIAL DE PARAGUAY. En el 2013, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aprobó las observaciones finales[9] [10] concernientes al informe inicial del Paraguay. En ellas se hicieron visibles los pocos esfuerzos del país para implementar la ley, enfatizándose la falta de participación de los miembros de las organizaciones de y para personas con discapacidad en la toma de decisiones en todo lo concerniente a sus derechos. Asimismo, se señaló la necesidad de contar con un órgano independiente para el monitoreo, conforme a los Principios de París[11] y de rectificar la doble competencia otorgada a la Senadis, pero hasta el momento no se ha avanzado en la creación del órgano independiente[12]. Estas observaciones llevaron al Estado paraguayo a iniciar cambios legislativos e impulsar políticas de inclusión.

OTRO GRAN AVANCE: EL PLANPCD 2015-2030. En el 2015 se elaboró el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (PLANPcD 2015-2030), con la participación de las organizaciones de y para las personas con discapacidad, la cooperación técnica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El PLANPcD representa un gran avance, pues se establecen los lineamientos que deben ser cumplidos por el Estado paraguayo para que las personas con discapacidad tengan el pleno ejercicio de sus derechos consagrados en la CDPD, la Constitución Nacional y las leyes nacionales.

RECOMENDACIONES DE LA RELATORA ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. A finales del 2015[13], el Paraguay recibió la visita de la Sra. Catalina Devandas Aguilar. En sus observaciones preliminares[14], la relatora especial realizó varias recomendaciones al Estado paraguayo, pero se puntualizan aquí dos de ellas:

---

9 Laura Riveros Tapia, "Paraguay, un país que no logra incluir a las personas con discapacidad", en *Derechos Humanos en Paraguay 2013* (Asunción: Codehupy, 2013), 159-168.

10 Observaciones finales sobre el informe inicial del Paraguay, aprobadas por el Comité en su noveno periodo de sesiones (15 al 19 de abril de 2013), *CRPD/C/PRY7CO71*, 14 de mayo de 2013, acceso el 13 de octubre de 2020, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fPRY%2fCO%2f1&Lang=es.

11 ACNUR, *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*, acceso el 15 de octubre de 2020,
https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/2011/5037.pdf.

12 **Nota del Equipo Editor:** hubo un trabajo de elaboración participativa de una propuesta de anteproyecto de ley para la creación de un mecanismo independiente a la luz de lo establecido por el art. 33. inc. 2 de la CDPD, que fuera realizada por las OSC-Conadis con la cooperación técnica de la OACNUDH.

13 Álvaro Martínez, "De vitalidades, caminos y des(a)tinos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 127-139.

14 ACNUDH, *Observaciones preliminares de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, Sra. Catalina Devandas Aguilar, visita al Paraguay del 19 al 27 de noviembre de 2015*, 27 de noviembre de 2015, acceso el 14 de octubre de 2020,
https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16811&LangID=S.

1. La transferencia de las atenciones de salud y rehabilitación de la Senadis al MSPyBS, y que los servicios sean descentralizados y puedan encontrarse en cada región sanitaria del país; además, que el MSPyBS sea encargado de crear políticas de salud para personas con discapacidad; y

2. La urgencia de la modificación del Código Civil Paraguayo en lo relativo a las inhabilitaciones judiciales por motivo de discapacidad, situación que priva del derecho de autonomía a las personas con discapacidad y viola el principio convencional de igual reconocimiento ante la ley establecido en el artículo 12 de la CDPD.

EDUCACIÓN INCLUSIVA AL FIN. Desde el año 2013 se cuentan con la Ley N.º 5136/2013 de Educación Inclusiva y el Decreto N.º 2837/2014 que la reglamenta. Estos instrumentos facultan al Ministerio de Educación y Ciencias a establecer acciones y mecanismos tendientes a la creación e implementación de un modelo educativo inclusivo dentro del sistema regular. En ese sentido, se han implementado proyectos de capacitación a docentes, como el Proyecto IncluYendo[15], que tiene como objetivo la formación a líderes docentes que fomenten la educación inclusiva. Esto constituye un paso adelante en el largo camino a hacer efectiva la educación inclusiva. Sin embargo, luego de la visita de la relatora especial al año siguiente, esta constató que varias de sus observaciones del 2015 sobre la educación inclusiva seguían vigentes[16]. Al respecto, expresó que "le preocupa que la misma no cuente con un presupuesto adecuado que le permita avanzar en el proceso de fortalecimiento de las capacidades técnicas del personal docente para el abordaje inclusivo en aula"[17].

"VOTO ACCESIBLE". En el 2014, a través de la Resolución N.º 270/2014, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) estableció el plan piloto de "Voto Accesible", el cual se puso en práctica en las Elecciones Municipales del 2015. Para las elecciones generales y departamentales del 2018, el TSJE[18], por Resolución N.º 41/2017, estableció el "Reglamento para el Voto Accesible", instaurando las modalidades de "Mesa Accesible", "Voto en Casa" y "Mesa de Consulta"; aparte de las modalidades establecidas en el Código Electoral Paraguayo, que son el "Voto Asistido" y el "Voto Preferente". Este reglamento

15 "Formación a Líderes Docentes que Fomenten la Educación Inclusiva", *MEC*, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.mec.gov.py/cms/?ref=299203-formacion-a-lideres-docentes-que-fomenten-la-educacion-inclusiva.

16 Mario Rubén Marecos, Emilio Pineda y Eva Insfrán, "La gran brecha", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 151-162.

17 Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad sobre su visita al Paraguay, Asamblea General de las Naciones Unidas*, 21 de diciembre de 2016, acceso el 14 de octubre de 2020, https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Relatora%20Especial%20sobre%20los%20derechos%20de%20las%20Personas%20con%20Discapacidad%202016.pdf.

18 "Voto Accesible", TSJE, acceso el 15 de octubre de 2020, https://tsje.gov.py/voto-accesible.html.

significó un paso decisivo hacia el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad (PcD)[19].

LEY DE SITUACIÓN DE EMERGENCIA EN SUSPENSO. En el año 2019 se promulgó la Ley N.º 6292/2019 "Que declara en emergencia la situación de personas con discapacidad y dispone tomar medidas concretas a favor de las mismas"[20] con el Decreto Reglamentario N.º 2323. Sin embargo, no se ha podido avanzar en su cumplimiento, considerando la situación acaecida con la pandemia producida por la covid-19. Así también, se avanzó en la Matriz del Plan Operativo por parte del Comité de Emergencia, que fuera creado para su cumplimiento, cuyo principal objetivo es impulsar el cumplimiento de las leyes de protección de las personas con discapacidad que tiene el país[21].

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2020

PANDEMIA POR LA COVID-19

La Senadis ha impulsado una serie de acciones para sobrellevar de una manera digna la crisis sanitaria, económica, educativa y social generada por la pandemia del coronavirus. De esta forma, dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 11 de la CDPD, sobre obligaciones en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias.

En ese sentido, en paralelo a un proceso de consulta con agencias y organismos internacionales sobre el impacto y el significado de la pandemia en el sector de discapacidad, el 27 de marzo se llevó a cabo el 1.er Foro Virtual[22] entre autoridades y miembros de organizaciones de y para personas con discapacidad. El objetivo fue conocer las inquietudes del sector y las alternativas de soluciones que presentan las autoridades de las diferentes instituciones.

Como resultado, se consensuó establecer un plan de contingencia, el cual se inició con la recepción de inquietudes y sugerencias por parte de las ONG,

19 Más detalles sobre el sistema del voto accesible, ver Ricardo Yamil Derene O., "Inclusión, una tarea pendiente", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 150-151.

20 Ley N.º 6292/2019, del 16 de abril de 2019, que declara en emergencia la situación de las personas con discapacidad y dispone tomar medidas concretas a favor de las mismas, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 10 de octubre de 2020, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8879/ley-n-6292-declara-en-emergencia-la-situacion-de-personas-con-discapacidad-y-dispone-tomar-medidas-concretas-a-favor-de-las-mismas.

21 **Nota del Equipo Editor:** un hito de la mayor relevancia en la trayectoria de los 25 años que no puede dejar de ser mencionado fue la presentación del proyecto de Ley contra Toda Forma de Discriminación, en cuya elaboración tuvieron destacado liderazgo los defensores de derechos de las personas con discapacidad. De hecho, el proyecto, que aún se encuentra en estudio en el Poder Legislativo, lleva el nombre del abogado Julio Fretes, en homenaje a ese destacado defensor del colectivo de personas con discapacidad visual, uno de los artífices y redactores del proyecto.

22 "Reunión virtual sobre políticas públicas de inclusión", *Senadis*, 6 de mayo de 2020, acceso el 14 de octubre de 2020, https://senadis.gov.py/index.php/noticias/reunion-virtual-sobre-politicas-publicas-de-inclusion.

etapa denominada *demandas y acciones*[23]. Esto arrojó como resultado la construcción de una matriz de contingencia que contempla cinco ejes estratégicos ante la pandemia: salud, educación, trabajo, atención en situación de emergencia y protección social.

Los grupos de trabajo colaborativo, con miembros de la sociedad civil y referentes de las diferentes instituciones que tienen competencia para el cumplimiento de los cinco ejes estratégicos, han sistematizado en un cuadro[24] de cumplimiento que contiene las propuestas, estrategias, acciones, producto. Pero no pudieron determinarse el plazo, la entidad responsable, las entidades con las que debe articularse y la identificación de un referente. Resulta preocupante la falta de avances en el cumplimiento de este plan de contingencia, considerando que, al cierre del informe, han pasado ocho meses del inicio de la crisis.

A fin de informar de forma clara, la Senadis desarrolló una campaña en formato accesible con las recomendaciones[25] para PcD, cuidadores y ciudadanía en general a ser tenidos en cuenta durante la pandemia. Así también, a través del Centro de Relevo de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y la TV Pública, se garantizó que la información acerca de las decisiones tomadas por el Gobierno y las recomendaciones varias dictadas por las autoridades nacionales, llegasen a todas las personas con discapacidad, especialmente al colectivo de las personas con discapacidad auditiva, con la incorporación de intérpretes en lengua de señas en las conferencias de prensa.

Como salvaguarda de los ingresos de los trabajadores y las trabajadoras en situación de informalidad con énfasis en ciudades de frontera y otras medidas que impulse la economía nacional, se promulgó la Ley N.º 6587/2020[26] que establece el programa Pytyvõ 2.0. Lamentablemente, este no contempla de manera especial como beneficiarias a las personas con discapacidad. La página web y los formularios no son accesibles a las personas con discapacidad sensorial[27].

23 "Plan de contingencia covid-19. Demandas y acciones", *Senadis*, acceso el 14 de octubre de 2020, https://senadis.gov.py/application/files/3515/9612/0862/DEMANDAS_Y_ACCIONES_DEL_PLAN_DE_CONTINGENCIA_qvp42w75.pdf.

24 "Cuadro / Plan de contingencia COVID-20 - personas con discapacidad", *Senadis*, acceso el 15 de octubre de 2020, https://senadis.gov.py/application/files/1615/9612/0686/cuadro_plan_de_contingencia_COVID__FINAL_bq92207k.pdf.

25 Senadis, recomendaciones en formato accesible, https://senadis.gov.py/application/files/3415/9612/1242/Formato_Accesible_8ltcwtaf.pdf.

26 Ley N.º 6587/2020, del 1 de agosto de 2020, que establece el programa Pytyvõ 2.0..., *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 10 de octubre de 2020, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9309/ley-n-6587-establece-el-programa-pytyvo-20-como-salvaguarda-de-los-ingresos-de-los-trabajadores-en-situacion-de-informalidad-con-enfasis-en-ciudades-de-frontera-y-otras-medidas-que-impulsen-la-economia-nacional.

27 Sitio web habilitado por el Ministerio de Hacienda para consulta ciudadana: https://pytyvo2.hacienda.gov.py/ConsultaPytyvo/index.jsf.

CUMPLIMIENTO DEL PLANPCD 2015-2030

El PLANPcD es un instrumento valioso cuya implementación cabal derrumbaría las barreras que impiden el goce y ejercicio de derechos de las personas con discapacidad. No obstante, a cinco años de su aprobación, la difusión y el cumplimiento de sus lineamientos han sido lentos. Esta situación empeoró en el 2020 debido a la pandemia del coronavirus[28].

Para avanzar, la Senadis, en alianza con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través del Proyecto "Bridging the Gap - Acortando Distancias", diseñaron fichas de indicadores del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, de forma participativa con miembros de la OSC-Conadis. Estas fueron construidas y validadas a finales de 2019 con el objetivo de monitorear los progresos en su implementación y el impacto en el goce de derechos de las personas con discapacidad[29].

Dichos indicadores se encuentran en una etapa de implementación desde los organismos y las entidades del Estado (OEE). Estos deben incluirlos desde el Ejercicio Fiscal 2021 en el Tablero del Sistema de Planificación por Resultados (SPR). El objetivo es generar datos sobre los derechos de las personas con discapacidad que serán exigibles a todos los OEE para dar cumplimiento al Presupuesto por Resultado (PPR) del nivel de inversión presupuestaria de cada OEE con relación a la garantía de cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. La institución encargada de su implementación y monitoreos es la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

SALUD

Con la pandemia de la covid-19 se acrecentaron las carencias y desigualdades dentro del sistema de salud. En ese sentido, los servicios de salud públicos y privados no cuentan con personal capacitado para la atención de personas con discapacidad. La falta de intérpretes de lengua de señas en los hospitales, tanto para el área de urgencias como de internaciones, dificulta el diagnóstico y tratamiento de las personas con discapacidad auditiva. Inclusive, existen pocos seguros médicos privados que otorguen cobertura y, si las otorgan, los costos son muy elevados. Por este motivo, es necesario que

28 "Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2015-2030", Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, accedido el 4 de octubre de 2020, disponible en https://acnudh.org/load/2019/07/047-Plan-de-Acci%C3%B3n-Nacional-DPcD.pdf.

29 "Desarrollan indicadores para el Plan por derechos de las personas con discapacidad", *Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social*, 2 de abril de 2019, acceso el 4 de octubre de 2020, https://www.stp.gov.py/v1/desarrollan-indicadores-para-el-plan-por-derechos-de-las-personas-con-discapacidad/.

la Superintendencia General de Salud[30], conforme a las atribuciones que le otorga la ley, supervise a las aseguradoras de salud a fin de subsanar y evitar que, por discriminación, las personas con discapacidad sean excluidas del sistema de atención de salud.

Para paliar la imposibilidad de la atención presencial durante la pandemia, la Senadis dispuso que los servicios de atención psicológica, estimulación temprana y rehabilitación física sean realizados de manera remota. Bajo el nombre de Teletrabajo/Telerehabilitación, se planteó la utilización de herramientas informáticas y tecnológicas correspondientes para cada servicio de rehabilitación, así como también atención médica primaria vía *online*.

Igualmente, se dispuso el trámite en línea de habilitación para circulación de las personas con discapacidad intelectual y/o discapacidad física o motora durante el tiempo de vigencia de las medidas restrictivas ante el riesgo de expansión del coronavirus en el territorio nacional y de que así se agrave su condición.

Ante la situación de angustia generada por el confinamiento, el MSPyBS determinó que las unidades de salud mental entreguen las recetas de los medicamentos a los pacientes registrados sin necesidad de consulta previa, para continuar con la medicación. Ahora bien, no se previó la atención en caso de que el paciente necesite la modificación de la medicación ya sea para aumentar o disminuir la dosis.

El Hospital Psiquiátrico prosiguió con las atenciones de urgencia, los tratamientos ambulatorios y, solo en caso de extrema necesidad, la internación, considerando que en septiembre se registraron contagios entre los pacientes internados y funcionarios del nosocomio[31].

EDUCACIÓN

Con la pandemia, niñas, niños y adolescentes con discapacidad fueron afectados significativamente por el cambio de la modalidad presencial de la educación a una virtual. En muchos casos es muy difícil suplir las clases presenciales por las necesidades específicas de apoyo educativo de cada tipo de discapacidad, asegurando la implementación de ajustes razonables pertinentes.

30 Ley N.º 2319, del 13 de septiembre de 2006, que establece las funciones y competencias de la Superintendencia de Salud…", *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 4 de octubre de 2020, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1880/establece-las-funciones-y-competencias-de-la-superintendencia-de-salud-creada-por-ley-n-1032-de-fecha-30-de-diciembre-de-1996-que-crea-el-sistema-nacional-de-salud.

31 "Hospital psiquiátrico registra 40 pacientes y 16 funcionarios con COVID-19", *La Nación*, 21 de septiembre de 2020, acceso el 5 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/09/21/hospital-psiquiatrico-registra-40-pacientes-y-16-funcionarios-con-covid-19/.

Al respecto, niños, niñas y jóvenes con discapacidad visual y múltiple se vieron afectados, pues el abordaje con ellos es personalizado, ya que se utiliza primordialmente el contacto físico. Por lo tanto, las clases virtuales solo sirven de guía para realizar las tareas en casa, siempre con ayuda de la familia.

Como estrategia educativa a distancia para el desarrollo de clases, el MEC impulsó la iniciativa "Tu escuela en casa"[32] para los niveles de Educación Inicial, Escolar Básica y Media por los canales de televisión y radios adheridos. Asimismo, puso a disposición una plataforma de recursos digitales[33] para facilitar el desarrollo de las clases tanto para los docentes, alumnos(as) y familias, las niñas y los niños sordos confinados en sus casas. Las autoridades educativas han tratado de implementar clases a distancia para estos, pero la mayoría proviene de familias sin recursos tecnológicos o limitados para conectarse a distancia y privados de la interacción social en un ambiente de comunicación accesible.

En cuanto a la adecuación de los centros educativos para recibir al alumnado con discapacidad, conforme lo establece la Ley de Educación Inclusiva, se está tornando muy lenta, considerando que los centros educativos del Estado no cuentan con docentes de apoyo. Esta situación se convierte en una barrera más para la verdadera inclusión, pues el costo del o la docente de apoyo corre por cuenta de las familias y estas, en la mayoría de los casos, no pueden asumirlo. Tampoco se cuenta con herramientas didácticas adaptadas con ajustes razonables, ni suficientes docentes capacitados para recibir a niños y niñas con discapacidad en las aulas.

En mayo de 2020 fue promulgada la Ley N.º 6530/2020 "Que otorga reconocimiento oficial a la Lengua de Señas Paraguaya (LSPy)[34]" como primera lengua de las personas con discapacidad auditiva de Paraguay, además de ser reconocida como lengua de comunicación, de instrucción y de promoción de la identidad, la cultura y los derechos lingüísticos. A través de la misma también se regularán el plan educativo de las instituciones de formación y capacitación y la acreditación de intérpretes, cuya autoridad de aplicación será la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL).

32 "'Tu Escuela en Casa' prosigue con contenidos pedagógicos para cada nivel escolar", *MEC*, acceso el 5 de octubre de 2020, https://www.mec.gov.py/cms/?ref=299605-tu-escuela-en-casa--prosigue-con-contenidos-pedagogicos-para-cada-nivel-escolar.

33 Plataforma de recursos digitales de "Tu Escuela en Casa", *MEC*, acceso el 6 de octubre de 2020, https://aprendizaje.mec.edu.py/aprendizaje/.

34 Ley N.º 6530/2020, del 12 de mayo de 2020, que reconoce oficialmente a la lengua de señas, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 10 de octubre de 2020, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9206/ley-n-6530-otorga-reconocimiento-oficial-a-la-lengua-de-senas-paraguayas-lspy#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por,personas%20con%20discapacidad%20auditiva%20del.

En el marco del proceso de elaborar el decreto reglamentario de la Ley N.º 6530/2020, se está iniciando un debate sobre la educación de las personas con discapacidad auditiva que exigen que la lengua de señas sea la primera lengua de acceso de los niños y las niñas sordos(as) o lengua materna. Algunos interpretan eso como una regresión a la educación segregada, pero el artículo 24 de la CDPD se refiere también a la perspectiva étnico-lingüística.

TRABAJO

A pesar de los esfuerzos de las diversas organizaciones de la sociedad civil de y para personas con discapacidad, son pocos los OEE que dan cumplimiento al porcentaje de 5% establecido en la Ley para las Personas con Discapacidad. La Secretaría de la Función Pública (SFP) informó[35] a la Sub Comisión de Función Pública de la Conadis en julio de 2020 la situación del cumplimiento de la Ley N.º 2479 y su modificatoria Ley N.º 3585.

En este aspecto, se puede observar que existen 26 OEE que tienen 413 funcionarios con discapacidad, representando el 6,30%[36], 21 OEE[37] cuentan con planes de inclusión y 215[38] OEE que incorporan personas con discapacidad en sus nóminas, pero no cumplen con el 5%, lo que hace necesaria la aplicación de las sanciones que contempla la norma.

En mayo, el Poder Ejecutivo ha presentado a diversos actores sociales el borrador del "Anteproyecto de Ley del Servicio Civil" y del "Anteproyecto de Ley que establece el Sistema Nacional de Gestión del Servicio Civil y Crea la Dirección Nacional del Servicio Civil como Órgano Rector del Sistema", en cuyo Título XII "De los Regímenes Especiales", Capítulo I "De las personas con discapacidad", se reglamentan de manera más clara las responsabilidades en caso de incumplimiento, los sujetos obligados y los tipos de sanciones. A fin de analizar dichos borradores se ha instalado una mesa técnica con miembros de los sindicatos, de la sociedad civil con técnicos de la Secretaría de la Función Pública. Igualmente, la Cámara de Senadores[39] convocó a una audiencia pública virtual el 18 de septiembre, en la cual se analizaron ambos borradores de proyectos de ley.

35 Secretaría de la Función Pública, "Funcionarios con discapacidad (FcD) en los organismos y entidades del Estado (OEE) por sexo y tipo de vínculo...", https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/PcD_07_20_pvfc5yri.pdf.

36 Véanse porcentajes en el informe de la Secretaría de la Función Pública, https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/Cumplen_PcD_0720_x1dkbazq.pdf.

37 Véase cantidad de OEE que cuentan con planes de inclusión en el informe de la Secretaría de la Función Pública, https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/ConPIn_PcD_07_20__3w1ibkkw.pdf.

38 Véanse cantidad y porcentajes de OEE que incorporan personas con discapacidad en sus nóminas en el informe de la Secretaría de la Función Pública, https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/EnProceso_PcD_0720_ncs8zrov.pdf.

39 "Ficha Técnica de la Audiencia Pública", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 6 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/audienciapublica/102808.

Además, puede notarse que es necesaria la reglamentación de los tipos de trabajo que pueden hacer las personas con discapacidad, de acuerdo con las aptitudes que poseen. Los entes públicos que incorporan a personas con discapacidad no dan funciones determinadas y de responsabilidad, lo cual no dignifica el trabajo que se realiza.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE OPINIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La comunicación y el acceso a la información de las personas con discapacidad constituyen un gran déficit no solo del Estado, sino también de los medios de comunicación. En especial, la comunicación dirigida a las personas con discapacidad auditiva y visual, que se resiente más durante la pandemia del coronavirus, considerando que no siempre la información llega de manera rápida y veraz.

La Ley N.º 4336/2011[40] de lengua de señas en los noticieros informativos siempre fue resistida por los medios privados de comunicación. No obstante, se espera que con el decreto reglamentario de la Ley N.º 6530/2020 se contemple algún tipo de sanción para los medios de comunicación audiovisuales que incumplan la norma.

Se estableció una mesa técnica entre las OSC, la Secretaría de Políticas Lingüísticas, el Ministerio de Educación y Ciencias, la Senadis y el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicación (Mitic) para presentar el proyecto de decreto reglamentario. Asimismo, se ha incluido a la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (Dinapi), por su carácter de institución que vela por los derechos intelectuales, puesto que debe ser visualizada la Ley N.º 5362/14[41] para facilitar el acceso a los libros por parte de las personas con discapacidad visual, considerando que hay derechos de autor de tales publicaciones. También, eventualmente, se requerirán video-libros para las personas con discapacidad auditiva.

40 Ley N.º 4336, del 3 de junio de 2011, que establece la obligatoriedad del lenguaje de señas en los informativos o noticieros de los medios de comunicación audiovisuales, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 5 de octubre de 2020, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3687/ley-n-4336-establece-la-obligatoriedad-del-lenguaje-de-senas-en-los-informativos-o-noticieros-de-los-medios-de-comunicacion-audiovisuales.

41 Ley N.º 5362, del 24 de noviembre de 2014, que aprueba el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 5 de octubre de 2020, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4565/aprueba-el-tratado-de-marrakech-para-facilitar-el-acceso-a-las-obras-publicadas-a-las-personas-ciegas-con-discapacidad-visual-o-con-otras-dificultades-para-acceder-al-texto-impreso#:~:text=Leyes%20Paraguayas-,%20Ley%20N%C2%BA%205362%20%2F%20APRUEBA%20EL%20TRATADO%20DE%20MARRAKECH%20PARA%20FACILITAR,PARA%20ACCEDER%20AL%20TEXTO%20IMPRESO.

CONCLUSIONES

El lento avance en el cumplimiento del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, y en especial del eje "Toma de Conciencia", dificulta el cambio cultural que se necesita para comprender la urgencia de la remoción de los obstáculos, a fin de que las personas con discapacidad puedan hacer efectivo el goce de sus derechos, en igualdad de condiciones con los demás miembros de la sociedad.

Se puede observar que solo en los ámbitos de salud, educación y función pública se encuentran familiarizados con el cambio de paradigma que inició la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por ende, todavía se trata a la discapacidad como un problema médico, obviando que sus necesidades laborales, sociales y académicas deben ser satisfechas. Además, en caso de encontrarse barreras, deben ser derribadas con leyes, campañas de concientización y, por sobre todo, con un cambio cultural que debe ser planificado a corto, mediano y largo plazos.

Con la crisis de la covid-19, el colectivo de personas con discapacidad se encuentra sumamente vulnerable, pues el confinamiento les ha privado a muchas de ellas dar continuidad a los procesos de rehabilitación de forma presencial, cuyas consecuencias a futuro podrían significar un deterioro en su salud. Por otro lado, no pueden cumplir cabalmente con el distanciamiento social, puesto que dependen de apoyos para llevar adelante cualquier actividad; en consecuencia, se encuentran aún más expuestas a contraer el coronavirus.

La falta de políticas de salud para personas con discapacidad tiene como resultado la ausencia de proyectos de prevención de enfermedades discapacitantes[42], así como de la discapacidad adquirida debido a accidentes automovilísticos, de trabajo y otros, los que con buenas campañas de prevención son evitables.

Durante esta crisis de salud, las clases y tareas han quedado a cargo de las familias, bajo las guías virtuales de los docentes. Sin embargo, en muchos casos existen obstáculos para su cumplimiento, algunas veces por las dificultades pedagógicas que no pueden sortearse por las familias, y en algunos casos provienen de familias sin lectoescritura y poco o nada pueden ayudar a sus hijos. Todo esto, sumado a la barrera comunicacional, la necesidad de intérpretes de lengua de señas para las clases y el gran problema de la conectividad en el país. Así es que este año hubo poco o nulo aprovechamiento pedagógico.

42 Como atrofia muscular, esclerosis lateral amiatrófica, esclerosis múltiple, distrofia muscular, poliomielitis, etc.

Más allá de los progresos en materia legislativa, ha habido muy poco avance en el cambio cultural de la sociedad hacia las personas con discapacidad. Se sigue considerando como un problema de otro, sin ser conscientes de que las barreras las pone la sociedad misma y que el Estado tiene la obligación de visibilizarlas y eliminarlas, pero solo con el involucramiento de todos y todas, sociedad, autoridades, medios de comunicación, asociaciones, etc., estas pueden ser derribadas y convertirse en una sociedad inclusiva y amigable para las personas con discapacidad.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe:

- urgir la transferencia de la asistencia de salud y rehabilitación de las personas con discapacidad al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- agilizar el cumplimiento del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (PLANPcD 2015-2030).
- impulsar el cumplimiento de la Ley N.º 6292/2019 "Que declara en emergencia la situación de personas con discapacidad y dispone tomar medidas concretas a favor de las mismas".
- incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias para fortalecer la inclusión educativa, a través de la contratación de docentes de apoyo y capacitación de los mismos, al igual que ajustes razonables pertinentes acordes a cada tipo de necesidad de apoyo educativo a estudiantes con discapacidad.
- exigir a las instituciones públicas para que cuenten con intérpretes de lengua de señas, que acompañen a las personas con discapacidad auditiva a realizar las gestiones que necesiten.
- promover la modificación del Capítulo VI y el Capítulo XIII del Libro Primero del Código Civil Paraguayo, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 12 de la CDPD.

El Ministerio de Educación y Ciencias debe presentar una política de atención especializada en cada región sanitaria.

Nota del Equipo Editor: Debe mencionarse el no cumplimiento de recomendaciones anteriores relacionadas a la aprobación del proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación (Ley "Julio Fretes"), medida legislativa que además ya fue señalada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad[43], por lo que debe reiterarse la vigencia de esta recomendación en el 2020.

43 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial del Paraguay, aprobadas por el Comité en su noveno periodo de sesiones (15 a 19 de abril de 2013)* (Doc. ONU CRPD/C/PRY/CO/1, 15 de mayo de 2013). Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad sobre su visita al Paraguay* (Doc. ONU A/HRC/34/58/Add.1, 21 de diciembre de 2016), párr. 76.b.

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN
HACIA LAS MUJERES

ENCUENTRO DE LO PÚBLICO CON LO PRIVADO

La pandemia de la covid-19 puso una lupa sobre la división sexual del trabajo, mostrando que "quedarse en casa" no afecta a todas las personas por igual. Hizo que lo público y lo privado ya no estén en compartimentos estancos, sino que se fusionaran. Además, evidenció que al Estado paraguayo le falta mucho para ser un "Estado que sale al cuidado de la gente"[1] y, en especial, de las mujeres.

PALABRAS CLAVES: discriminación, mujeres, división sexual del trabajo, covid-19, trabajo de cuidado.

Mirta Moragas Mereles[2]

COORDINACIÓN DE MUJERES DEL PARAGUAY (CMP)

1 "¿Qué es? ¿Un Estado materno? ¿Un Estado que sale al cuidado de la gente?", se pregunta Rita Segato en una entrevista sobre el contexto de la pandemia. "Entrevista a la antropóloga Rita Segato en Brotes Verdes" [Archivo de video], C5N [@C5N], 31 de marzo de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=L5JjUAW82is&feature=youtu.be.

2 La autora agradece a Clyde Soto, Lania Rojas, Natalia Ferreira y Rosa Posa Guinea por sus aportes para este artículo.

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

El balance coincide con el tiempo de existencia de la plataforma de acción de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995[3]. Esa plataforma constituye un hito importante en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres. Un cuarto de siglo después puede afirmarse que se han dado pasos, muchos de ellos en el aspecto formal e institucional, y están vigentes varios desafíos, sobre todo de vigencia efectiva de la igualdad de las mujeres.

CRECIMIENTO DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

En Paraguay, es innegable el crecimiento del movimiento feminista. En 1996 se organizó lo que podría ser la primera marcha por el 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer Trabajadora. Fue desde la plaza Julio César Franco en Asunción hasta el Mercado 4, eran muy pocas mujeres, no llegaban a ser diez con sus carteles con consignas. En aquella ocasión, cuentan que las vendedoras del mercado se reían de ellas y les decían: "Moõgui osẽ ko'ã tavyrai trópa" ("¿De dónde salieron estas locas?"). Desde ahí, poniendo como ejemplo solo el 8 de marzo, el movimiento hizo un recorrido que tuvo un hito importante en 2017 con diez mil personas, la mayoría jóvenes, en la marcha en Asunción y manifestaciones en Concepción, Ciudad del Este, Coronel Oviedo, Encarnación, Pilar y San Pedro[4]. Esta visibilidad, sin precedentes, tiene su contrapartida en la sofisticación de estrategias de los grupos antiderechos en Paraguay y en el mundo.

VIOLENCIA DE GÉNERO: DE LO PRIVADO A LO PÚBLICO

Uno de los logros más importantes del movimiento feminista en Paraguay y en la región en estos últimos 25 años ha sido reubicar el tema de la violencia de género (violencia doméstica, violencia contra las mujeres) de la esfera de lo privado a la pública. En 2020, la necesidad de políticas públicas cada vez más integrales en el tema de violencia es algo evidente, pero antes no lo era. Durante décadas, el movimiento feminista tuvo que demostrar que se trataba de un tema legítimo que merecía la atención del Estado. Tuvo que desmantelar –y lo sigue haciendo– las creencias que avalaban las prácticas violentas. Además, fue necesario que desafíe toda la complicidad de un Estado patriarcal para instalar definitivamente el derecho a vivir una vida libre de violencia.

---

3 Declaración y plataforma de acción de Beijing, https://beijing20.unwomen.org/~/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf.

4 "Y tembló nomás de alegría la tierra al caer la tarde...", *Informativo Mujer - Centro de Documentación y Estudios (CDE)*, 21 de marzo de 2017, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.cde.org.py/8m/tag/8m/.

Como reflejo de esto, a nivel interamericano, uno de los instrumentos más importantes ha sido sin duda la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, más conocida como Convención de Belém do Pará. Esta reconoce la responsabilidad estatal con relación a la violencia hacia las mujeres, marcando un paradigma donde la violencia de género deja de ser un "asunto privado" de las mujeres, a ser un tema de derechos humanos. El Paraguay ratifica esta Convención por Ley N.º 605/1995.

AVANCES LEGISLATIVOS E INSTITUCIONALES SIGNIFICATIVOS

Por impulso del movimiento de mujeres y feminista, se aprobaron la Ley N.º 1600/2000 contra la violencia doméstica[5] y la Ley N.º 5777/2016 "De Protección Integral a las Mujeres, contra Toda Forma de Violencia", aunque esta última carente de la perspectiva de género[6].

Otro progreso importante tiene que ver con la consolidación institucional, aunque con limitaciones, que significó la elevación de la Secretaría de la Mujer al rango de Ministerio[7] en el 2012.

Asimismo, se aprueban importantes normativas para la igualdad de las mujeres: en el 2015, la Ley N.º 5407/2015 "Del Trabajo Doméstico", que era uno de los últimos trabajos legalmente discriminados y que es ejercido mayoritariamente por mujeres. En ese mismo año también se aprueba la Ley N.º 5508/2015 de "Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna".

Un avance con limitaciones aún se relaciona con la aprobación de cuotas para ampliar la participación política de las mujeres, lo que ha mostrado ser insuficiente para acelerar la igualdad efectiva de las mismas en la política[8]. Por esto, se ha progresado en la discusión sobre la paridad democrática gracias a una alianza diversa de mujeres políticas de todos los espectros políticos y organizaciones de mujeres. Esta discusión, sin embargo, no ha logrado permear en el Poder Legislativo, ya que el proyecto de ley de paridad fue vaciado de contenido y finalmente vetado totalmente por el Poder Ejecutivo[9].

5 Esta ley es producto de una iniciativa de la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y resultado de varios foros de discusión que se realizaron desde el año 1998.

6 Myrian González Vera, Mirta Moragas Mereles, Rosa Posa Guinea, "La igualdad de género en el Estado paraguayo: los peligros ante las oleadas anti-derechos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 633.

7 Ley N.º 4675/2012.

8 Para un análisis en profundidad, ver el artículo sobre participación política de las mujeres en el capítulo de derechos políticos.

9 Ibíd.

Finalmente, se ha logrado la instalación del tema de las políticas de cuidados y se han dado pasos hacia una política que podría permitir lograr la modificación de la división sexual del trabajo[10].

LIMITACIONES EN TEMAS DE SEXUALIDAD Y REPRODUCCIÓN

Los temas vinculados a sexualidad y reproducción han ganado en protagonismo, pero no han logrado permear en leyes y políticas públicas. Las iniciativas sobre despenalización del aborto y educación integral de la sexualidad, por nombrar algunas, han sido discutidas en el ámbito público sin que hasta el momento se registren mayores progresos. El único avance registrable en ese aspecto es la aprobación de las normas de atención humanizada posaborto en el año 2012[11].

"LEY MORDAZA" PARA EL GÉNERO EN LA EDUCACIÓN

El género en el ámbito de la educación es uno de los más graves retrocesos. Este tema es clave para modificar estereotipos de género y dar cumplimiento al artículo 5 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). A partir del año 2017, con una resolución del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)[12], se prohibió la perspectiva "y/o ideología" de género en la educación. Esta decisión, en la práctica, funciona como una especie de ley mordaza que impide que muchos temas sean abordados en el aula, incluso el de violencia basada en el género.

AVANCE DEL DISCURSO ANTIDERECHOS EN EL ESTADO

A estas decisiones en el ámbito educativo se sumaron otras que muestran el avance del discurso antiderechos[13] en el Estado: declaraciones de ciudades "provida" y "profamilia"[14], las declaraciones de las Cámaras de Diputados[15]

10 "Aunque parezca natural, la división de las tareas productivas (trabajo) y reproductivas (cuidado) de la sociedad tiene un origen histórico. La historia y la sociología han denominado este proceso de división y distribución del trabajo como 'división sexual del trabajo', 'división del trabajo en base al sexo' o 'división genérica del trabajo'". CEPAL, "Las mujeres cuidan y proveen", en *Boletín 2*, abril de 2011, https://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/6/43266/P43266.xml&xsl=/mujer.

11 Resolución N.º 46/2012, MSPyBS.

12 Resolución N.º 29664/2017.

13 Se denominan grupos antiderechos aquellos grupos de presión organizados para obstaculizar y/o retroceder en derechos vinculados a la sexualidad y al género principalmente, aunque también se oponen, en general, al avance de los derechos humanos.

14 Mirta Moragas Mereles y María M. Pereira, "Fe privada, cuentas públicas", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 409.

15 Mirta Moragas Mereles y María M. Pereira, "Cuando el discurso de odio legitima la violencia en democracia", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 430.

y Senadores[16] como "provida" y la obstaculización de otros temas que ni siquiera tienen que ver con género, como el Acuerdo de Escazú[17] o el Pacto Migratorio[18].

MIRADA INTERSECCIONAL DESDE EL ESTADO: UN DESAFÍO PENDIENTE

Uno de los grandes desafíos pendientes es la profundización de la mirada interseccional sobre la igualdad de las mujeres desde el Estado paraguayo. Las mujeres en toda su diversidad siguen sin ser efectivamente incorporadas a las políticas públicas. Por ejemplo, hace poco la ministra de la Mujer, Nilda Romero, reconoció que su Ministerio no tiene contempladas a las mujeres trans[19].

El proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación, que podría ser una herramienta para la incorporación de la mirada interseccional, está pendiente de trámite en su segunda presentación desde el año 2015, luego de que fuera rechazado por escaso margen en el 2014[20].

De todas maneras, en estos 25 años han surgido y se han consolidado organizaciones de mujeres lesbianas, bisexuales, trans, indígenas, mujeres jóvenes, trabajadoras domésticas, trabajadoras sexuales, que han hecho mucho trabajo no solo de visibilización, sino también de exigibilidad al Estado.

SITUACIÓN DEL DERECHO

LA PANDEMIA Y LA DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO. APLANAR LA CURVA DEL CUIDADO[21]

Las medidas sanitarias implementadas incluyeron, entre otras cosas, la obligación de "quedarse en casa" y la suspensión de clases presenciales en todos los niveles. Este cambio permitió comprender mejor la implicancia de las

16 Ibíd.

17 "Abdo retiró proyecto de acuerdo ambiental tras crítica del arzobispo Valenzuela", *Ñanduti Diario Digital*, 2 de diciembre de 2019, acceso el 10 de octubre de 2020, http://www.nanduti.com.py/2019/12/02/paraguay-revisara-acuerdo-ambiental-latinoamericano-tras-critica-arzobispo/.

18 "Grupos provida piden que Paraguay no firme Pacto de Migración, por temor a ideología de género", *Última Hora*, 6 de diciembre de 2019, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/grupos-provida-piden-que-paraguay-no-firme-pacto-migracion-temor-ideologia-genero-n2783667.html.

19 "Una comunidad que incomoda a un Estado indiferente" [Archivo de video], Latitud 25 [@EnLatitud25], 17 de septiembre de 2020, https://youtu.be/emdoix64UYs.

20 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 20 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/106146.

21 El subtítulo se basa en el artículo de Patricio Dobrée: "Aplanemos también la curva de los cuidados", *Informativo Mujer (CDE) - Especial COVID-19*, 31 de marzo de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.cde.org.py/tiempodecoronavirus/2020/03/31/aplanemos-tambien-la-curva-de-los-cuidados/#_ftn1.

tareas de cuidado y la división sexual del trabajo. Lecciones aprendidas de otras pandemias, como las de ébola o zika, muestran que los desequilibrios en la división sexual del trabajo tienden a agravarse en esos contextos[22]. Por tanto –señalan–, políticas aparentemente neutrales al género podrían no ser suficientes para mitigar los impactos hacia las mujeres[23]. La escasa prioridad a la incorporación de la perspectiva de género pudo verse en la ausencia del Ministerio de la Mujer en las mesas de decisión sobre las primeras medidas a ser tomadas, en el mes de marzo pasado[24]. Incluso, cuando una periodista consultó al ministro del Interior, Euclides Acevedo, sobre las medidas a ser tomadas en caso de violencia de género, este respondió con sorna que "las mujeres también les pegan a los hombres"[25].

De acuerdo con un informe del Banco Mundial, el empleo informal alcanza al 71% de las personas trabajadoras[26]. Asimismo, la tasa de ocupación laboral nacional en 2017 era de 80,12% para hombres y 53,61% para mujeres[27]. Las mujeres en América Latina[28] y en Paraguay[29] son quienes mayoritariamente tienen trabajos más precarizados o informales, por lo que las restricciones sanitarias pusieron a muchas de ellas en situación de mayor vulnerabilidad.

En Paraguay, el trabajo de cuidado ha estado históricamente en manos de las mujeres. Antes de la pandemia, el promedio de horas semanales dedicadas al trabajo de cuidado era de 12,98 para las mujeres y 7,51 para los hombres[30]. Por otra parte, el promedio de horas semanales dedicadas al trabajo no remunerado con presencia de niños, niñas y adolescentes en el hogar es de 35,10 para las mujeres y 14,90 para los hombres[31]. Las clases en modalidad virtual o a distancia trasladaron la responsabilidad del cumplimiento de activida-

22 Helen Lewis, "The Coronavirus Is a Disaster for Feminism", *The Atlantic*, 19 de marzo de 2020, acceso el 21 de octubre de 2020, https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/03/feminism-womens-rights-coronavirus-covid19/608302/.

23 Ibíd.

24 En las primeras mesas de acuerdo no participó el Ministerio de la Mujer ni se dio a conocer ninguna medida con perspectiva de género. Ver, por ejemplo, esta noticia con una foto donde aparecen solamente hombres representantes de todos los poderes del Estado: "El Gobierno paraguayo toma medidas más drásticas para mitigar circulación del COVID-19", *OPS Paraguay*, 11 de marzo de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.paho.org/par/index.php?option=com_content&view=article&id=2377:el-gobierno-paraguayo-toma-medidas-mas-drasticas-para-mitigar-circulacion-del-covid-20&Itemid=258.

25 https://twitter.com/osvaldozayas/status/1239587370346917888.

26 Banco Mundial, *La naturaleza cambiante del trabajo* (Washington: Banco Mundial, 2019), disponible en versión pdf: http://documents1.worldbank.org/curated/en/767331554985479543/pdf/Main-Report.pdf.

27 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Atlas de Género. Tasa de ocupación de la población de 15 años y más de edad*, 2017, https://atlasgenero.dgeec.gov.py/detalle-indicador.php?id=55.

28 https://www.clacso.org/creemos-necesaria-colocar-en-el-debate-publico-los-impactos-que-tiene-la-pandemia-en-las-desigualdades-de-genero-y-el-cuidado-en-nuestra-region/.

29 https://atlasgenero.dgeec.gov.py/detalle-indicador.php?id=69.

30 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Altas de Género. Promedio de horas semanales dedicadas a actividades de cuidado a miembros del hogar*, https://atlasgenero.dgeec.gov.py/detalle-indicador.php?id=77.

31 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). *Atlas de Género. Promedio de horas dedicadas al trabajo no remunerado con presencia de menores en el hogar*, https://atlasgenero.dgeec.gov.py/detalle-indicador.php?id=80.

des escolares en las familias y, mayoritariamente, en las mujeres. Muchas han tenido que reorganizar sus rutinas laborales por el trabajo a distancia y, en paralelo, ocuparse de la administración de tareas escolares. Considerando que todavía es incierta la situación en lo que resta del año y en el 2021[32], muchas mujeres se ven –y verán– obligadas a replantear la organización del trabajo de cuidado, sin contar con un sistema de cuidados que pueda, desde el Estado, proporcionar soluciones a corto y mediano plazos.

REESTRUCTURACIONES EN LOS SERVICIOS DE SALUD AFECTARON DESPROPORCIONADAMENTE A LAS MUJERES

Los servicios de salud fueron reestructurados, redirigiéndolos a la atención de la covid-19, desatendiendo otros. Por ejemplo, el Hospital Nacional de Itauguá fue reorganizado para ser un hospital de contingencia[33]. Esto, entre otras cosas, impactó en la posibilidad de atender a enfermas de cáncer, tornándose dramática su situación. Al menos 140 pacientes oncológicas fueron afectadas por las modificaciones realizadas[34], varias de las cuales fallecieron[35]. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social informó que el 60% de los pacientes oncológicos que dieron positivo en ese hospital son mujeres, de los cuales el 27% tiene cáncer de mama[36].

Ciertamente, las modificaciones en los servicios de salud eran necesarias e impostergables. Estos casos dan cuenta de que, en el ya frágil sistema de salud paraguayo, la reestructuración se realizó a expensas de otros servicios que afectaron a mujeres de maneras específicas.

32 "Clases presenciales en el 2021 no serán obligatorias por la pandemia del COVID-19", *La Nación*, 28 de agosto de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/08/28/clases-presenciales-en-el-2021-no-seran-obligatorias-por-la-pandemia-del-covid-19/.

33 "Avanzan obras de nuevos pabellones de contingencia en Hospital de Itauguá", *La Nación*, 29 de octubre de 2020, acceso el 29 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/10/29/avanzan-obras-de-nuevos-pabellones-de-contingencia-en-hospital-de-itaugua/.

34 "Pacientes oncológicos desalojados de hospital: 'El cáncer no se previene lavando las manos'", *Hoy*, 26 de mayo de 2020, acceso el 29 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/pacientes-oncologicos-desalojados-de-hospital-el-cancer-no-se-previene-lavando-las-manos.

35 "'El cáncer no espera' afirmó paciente que clamaba medicamentos a Salud Pública y finalmente falleció", *Hoy*, 30 de octubre de 2020, acceso el 31 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/el-cancer-no-espera-afirmo-paciente-que-clamaba-medicamentos-a-salud-publica-y-finalmente-fallecio.

36 "Más de cien pacientes oncológicos contrajeron covid-19 en Paraguay", *Agencia IP*, 20 de octubre de 2020, acceso el 23 de octubre de 2020, https://www.ip.gov.py/ip/mas-de-cien-pacientes-oncologicos-contrajeron-covid-19-en-paraguay/.

CRIMINALIZACIÓN DE DEFENSORAS DE DERECHOS DE NIÑAS Y MUJERES[37]

El 2 de septiembre del corriente, dos niñas de 11 años fueron presuntamente ejecutadas extrajudicialmente en un operativo de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC)[38]. En ese contexto, el 5 del mismo mes, un grupo de personas autoconvocadas, principalmente activistas feministas, mujeres y defensores y defensoras de derechos humanos realizaron una protesta frente al Panteón Nacional de los Héroes[39]. En ese marco, una persona habría traspasado la valla del mismo, pintado un grafiti de protesta e intentado incendiar un adorno con los colores de la bandera paraguaya[40]. Una mujer, Paloma Chaparro, fue imputada y procesada por varios hechos punibles[41]. Adicionalmente, otras dos personas están con orden de captura por los mismos hechos[42].

Pudo identificarse un patrón sistemático de persecución contra las demás personas que se manifestaban legítima y pacíficamente. Al menos otras tres personas han sido identificadas y llamadas a audiencia indagatoria, paso previo a la imputación por violación de la cuarentena[43]. Es alarmante que la Fiscalía sostenga que las manifestaciones públicas están prohibidas por las medidas sanitarias, lo que no solo no se ajusta a la verdad, sino que constituye una violación del derecho humano a la libertad de expresión y manifestación. El acta de imputación de Elizabeth Escobar Flores señala que "[las procesadas] estuvieron apostadas en la Calle Palma esq. Chile, Barrio Catedral de la Ciudad de Asunción, *realizando actos de manifestación y protesta, actos que se encuentran vedados conforme a la recomendación del Ministerio de Salud y el decreto presidencial emitido al respecto*"[44].

37 Apartado basado en la Carta enviada por la CMP a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relatorías temáticas de la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Mujeres y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará.

38 "Paraguay: Comisión Interamericana de DD.HH. repudia la muerte de dos adolescentes en acción de las Fuerzas Armadas", *Nodal*, *Noticias de América Latina y el Caribe*, 4 de septiembre de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.nodal.am/2020/09/paraguay-comision-interamericana-de-dd-hh-repudia-la-muerte-de-dos-adolescentes-en-accion-de-las-fuerzas-armadas/.

39 "Fiscalía abre investigación por pintata y quema en el Panteón", *RDN*, 5 de septiembre de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.rdn.com.py/2020/09/05/fiscalia-abre-investigacion-por-pintata-y-quema-en-el-panteon/.

40 Ibíd.

41 "Arresto domiciliario por el caso Panteón", *Última Hora*, 2 de octubre de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/arresto-domiciliario-el-caso-panteon-n2907448.html.

42 Causa N.º 5616/2020 "Paloma Chaparro y otras s/ S. H. P. Daños a cosas de interés común y otros, transgresión de la ley 716/96 Delitos contra el medio ambiente en vedas y cuarentenas", ante la Unidad Penal N.º 1 Especializada en Seguridad y Convivencia entre las Personas y la Unidad Penal Ordinaria N.º 2 de la Sede N.º 1 Capital.

43 "Abogado de investigada por protesta frente al Panteón critica accionar de la Fiscalía: 'Acá están inventando hechos'", *Ñanduti Diario Digital*, 19 de septiembre de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, http://www.nanduti.com.py/2020/09/19/abogado-investigada-protesta-frente-al-panteon-critica-accionar-la-fiscalia-aca-estan-inventando-hechos/.

44 Ministerio Público, acta de imputación de Elizabeth Escobar Flores, del 6 de septiembre de 2020, firmada por el fiscal Rodolfo Fabián Centurión Ortiz, página 21, expediente "Elizabeth Escobar Flores s/ ley 716 que sanciona delitos contra el ambiente". Énfasis propio.

Luego de la imputación y el procesamiento de estas tres personas, el Ministerio Público ha realizado un llamado público para que la ciudadanía brinde información que permita la identificación de las demás participantes de los hechos, con el objetivo de procesarlas por la violación de las medidas sanitarias[45]. El Estado paraguayo, a través de la Fiscalía General del Estado, está criminalizando selectivamente la protesta social. Una manifestación pacífica (que tuvo un episodio de daños materiales, pero ningún hecho de violencia contra ninguna persona) fue objeto de una investigación exhaustiva, pidiendo la colaboración de la gente en un verdadero modelo de delación ciudadana, tan propio de la dictadura paraguaya. En contrapartida, luego de la boda de la hija del expresidente de la República Horacio Cartes en el mes de agosto, de la cual participaron casi 150 personas, no se abrió ninguna carpeta fiscal hasta que el propio protagonista del evento pidió ser procesado[46]. La Fiscalía le aplicó un criterio de oportunidad. Posteriormente a la manifestación frente al Panteón, el 11 de septiembre, la Asociación Nacional Republicana (ANR, Partido Colorado) realizó un acto con varias docenas de personas luego de que una senadora dio positivo a la covid-19[47]. En esta ocasión, al momento de cierre de este informe, no fue abierta una carpeta de investigación fiscal. Esta aplicación tan dispar de la norma penal y los antecedentes de persecución de la lucha social en el Paraguay[48], son la base para afirmar que persiste un patrón de manipulación de la norma penal para reprimir la protesta social y perseguir a defensores y defensoras de derechos humanos.

Un Estado que reprime a las mujeres que se manifiestan por derechos no solamente manda un mensaje general a la población, sino que en parte les recuerda a las mujeres que el espacio público no es el espacio que deberían ocupar. Así, la represión a las mujeres que protestan no es únicamente un acto de arbitrariedad, sino también un acto de disciplinamiento[49].

Paraguay ya fue observado por diversos órganos de tratados de la Organización de las Naciones Unidas y por el Consejo de Derechos Humanos durante el Examen Periódico Universal (EPU) sobre la protección a defensores y de-

45 Declaraciones del fiscal Rodolfo Centurión a GEN. "Habla el Fiscal Fabián Centurión..." [Tweet], GEN [@SomosGEN], 15 de septiembre de 2020, https://twitter.com/somosgen/status/1305898625915027456?s=12.

46 "The Guardian se hace eco de la boda de Sol Cartes", *Última Hora*, 24 de agosto de 2020, acceso el 23 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/the-guardian-se-hace-eco-la-boda-sol-cartes-n2901557.html.

47 "Senadora Lilian Samaniego confirma que dio positivo al test de Covid-19", *Última Hora*, 15 de septiembre de 2020, acceso el 22 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/senadora-lilian-samaniego-confirma-que-dio-positivo-al-test-covid-19-n2904932.html.

48 El Informe Chokokue registra 115 casos de ejecuciones y desapariciones de dirigentes en el marco de la lucha por la tierra en Paraguay en el periodo 1989-2013. Disponible en línea: http://codehupy.org.py/informe-chokokue-1989-2013/.

49 María Mercedes Gómez acuñó la expresión "violencia por prejuicio" para hacer alusión a la violencia ejercida contra ciertos grupos (mujeres, LGTB, etc.), que tiene el fin simbólico de "disciplinamiento". María Mercedes Gómez, "Violencia por prejuicio", en Cristina Motta y Macarena Sáez (editoras), *La mirada de los jueces. Sexualidades diversas en la jurisprudencia latinoamericana* (Bogotá: Red Alas, 2008), 90-180.

fensoras de derechos humanos[50]. El Comité de Derechos Humanos, en sus observaciones finales al Paraguay en el año 2019, expresó su preocupación "por los ataques, represalias y agresiones" contra las y los defensores de derechos humanos[51] y recomendó "evitar cualquier práctica de vigilancia" contra las y los defensores[52]. Con relación a las mujeres defensoras de derechos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) manifestó:

> su preocupación por los actos de intimidación y hostigamiento contra las defensoras de los derechos humanos, así como contra los maestros, periodistas, abogados y miembros de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos de la mujer, la igualdad de género, la violencia contra la mujer y la violencia sexual[53].

La represión contra las defensoras de derechos humanos de las niñas y mujeres obstaculiza su trabajo y genera miedo e inseguridad entre quienes se manifiestan legítimamente contra las violaciones de los derechos humanos.

VIOLENCIA HACIA DEFENSORA INDÍGENA

En el mes de octubre, Bernarda Pesoa, líder indígena qom, fue agredida físicamente por un grupo de personas luego de que ella se opusiera a la plantación de eucaliptos en la comunidad[54]. Esta plantación era parte de un acuerdo entre una fundación privada con la comunidad, proyecto al cual Bernarda se oponía[55]. Este tipo de agresiones es otra muestra de los peligros a los que se enfrentan las defensoras de derechos humanos y la forma todavía patriarcal de resolver conflictos, que es a través de la violencia.

---

50 Durante el EPU, en el año 2016, Paraguay fue observado por los siguientes países: Honduras (párrafo 102.128); Brasil (párrafo 102.126); Italia (párrafo 102.119); Noruega (párrafo 102.129); Suecia (párrafo 102.130); Holanda (párrafo 102.132); Suiza (párrafo 102.134); Costa Rica (párrafo 102.131), documento A/HRC/32/9. Todas estas recomendaciones fueron aceptadas por el Paraguay.

51 Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay* (CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019, párrafo 36), http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhshYSuxMUifRIy90VnAxQecG9EuMoJvWdLe1bOa14yog%2FUIyAGjaWvPGz56ksqhR5Lzr1LU1V39HaV1jksIulQJS9bBhZVmk4lcrxpo%2BWw1Bw.

52 Ídem, párrafo 37.

53 Comité CEDAW, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay* (CEDAW/C/PRY/CO/7, 22 de noviembre de 2018, párrafo 28), https://acnudh.org/load/2018/03/N1739459.pdf.

54 "Analizan denuncia de comunidad indígena qom", *Conaderna*, 12 de agosto de 2020, acceso el 22 de octubre de 2020, http://www.conaderna.gov.py/noticias/analizan-denuncia-de-comunidad-indgena-qom-1299.

55 Ibíd.

PARAGUAY PRESENTÓ INFORME DE SEGUIMIENTO AL COMITÉ CEDAW

En el 2017, Paraguay fue evaluado por el Comité CEDAW. En sus observaciones finales[56], el Comité solicitó al Estado presentar un informe de seguimiento sobre algunas recomendaciones específicas[57]. Estas eran: derogar la Resolución N.º 29664/2017 que prohibía materiales sobre "teoría y/o ideología de género"; dar prioridad al mandato del Ministerio de la Mujer; implementar el mecanismo interinstitucional establecido en la Ley de Trata y acelerar la penalización del trabajo infantil doméstico no remunerado. El Estado presentó su informe[58] con unos meses de demora. Con relación a la derogación de la Resolución N.º 29664, informó que había aprobado el Plan Nacional de Igualdad, pero no hizo referencia a la derogación de esa norma. En el informe[59] de la relatora del Comité, encargada de la revisión del reporte del Estado, se señala que la gran mayoría de estas recomendaciones fueron cumplidas parcialmente y recomienda que el Estado vuelva a reportar sobre estos puntos en su próximo informe al Comité.

CONCLUSIONES

La pandemia de la covid-19 visibilizó aún más las implicancias de la división sexual del trabajo. Por una parte, el "quedarse en casa" puso sobre los hombros de las mujeres una carga desproporcionada de cuidado, sin que hasta el momento el Estado haya planteado soluciones eficientes a corto y mediano plazos. Se encontraron, por lo tanto, los ámbitos público y privado.

A su vez, en otro capítulo más de la represión de la protesta social, mujeres defensoras de derechos de niñas y mujeres fueron criminalizadas por el Estado y agredidas en sus comunidades.

Finalmente, el contexto de la emergencia sanitaria enfrentó a la sociedad a la interrogante de si tenemos lo que Rita Segato llama "un Estado que sale al cuidado de la gente". Las evidencias apuntan a que estamos lejos de eso.

56 Comité CEDAW, *Recomendaciones finales a Paraguay*. Documento CEDAW/C/PRY/CO/7, 22 de noviembre de 2017.

57 Ibíd., párrafos 9 a), 15 a), 23 b) y 35 c).

58 Información suministrada por el Paraguay en relación con el seguimiento de las observaciones finales sobre su séptimo informe periódico. Documento CEDAW/C/PRY/FCO/7, 31 de marzo de 2020.

59 El reporte de la relatora Lia Nadaraia se encuentra disponible en versión pdf (en idioma inglés), en este enlace: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/PRY/INT_CEDAW_FUL_PRY_42759_E.pdf.

RECOMENDACIONES

Varias de las recomendaciones formuladas en ediciones anteriores[60] persisten por su falta de cumplimiento, por lo que se reiteran a continuación.

- Garantizar la vigencia de políticas de género y remover los obstáculos para el acceso y goce de los derechos de las mujeres.
- Garantizar el presupuesto adecuado a los mecanismos institucionales de género, en todos los poderes del Estado.
- Asegurar la vigencia del Estado laico y evitar toda injerencia fundamentalista en las políticas públicas.
- Derogar, de manera inmediata, las resoluciones prohibitivas y restrictivas del MEC sobre el enfoque de género en el sistema educativo.
- Asegurar la vigencia de la educación sexual integral en el sistema educativo.
- Formular e implementar una política nacional de cuidados.
- Aprobar el proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación.
- Aprobar una Ley de Paridad Democrática.

60 Cfr. Elba Núñez, "En busca del ejercicio y goce de los derechos humanos de las mujeres en Paraguay", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 174-175.

CAPÍTULO 2

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

UN PAÍS QUE VIVE EN EMERGENCIA Y UNA REFORMA DE SALUD DE LOS AÑOS 90

La covid-19 ha venido a relevar en la agenda pública lo que venimos denunciando hace 25 años, la salud de la población está determinada por el modelo de producción y reproducción social que genera empobrecimiento, desigualdad, enfermedad y muerte, y el sistema nacional de salud funcional a las políticas neoliberales, está deliberadamente precarizado, desfinanciado y mantiene inequidades sanitarias por cuestiones de género, clase social, etnia y territorio. No obstante, estamos ante la oportunidad histórica de construir un sistema de salud universal, gratuito, integral y de calidad, pero el Estado se desentiende de los aprendizajes que este año 2020 ha dejado al mundo global, y promueve la privatización con un modelo de reforma similar a las propuestas de la década del 90 y el lucro por encima de la vida.

PALABRAS CLAVES: derecho a la salud, epidemiología crítica, emergencia sanitaria, reforma del sistema de salud, acceso.

Mariluz Martín Martínez

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE MEDICINA SOCIAL Y SALUD COLECTIVA (ALAMES)
MOVIMIENTO POR EL DERECHO A LA SALUD "MARÍA RIVAROLA"

Patricia Lima Pereira

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE MEDICINA SOCIAL Y SALUD COLECTIVA (ALAMES)

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

A 25 años, la covid-19 vino a relevar en la agenda pública la deuda histórica que ya denunciábamos desde los años 90.

Desde 1996, el exiguo presupuesto asignado al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), así como la baja ejecución, han condicionado al sistema de salud a un permanente desabastecimiento de insumos y medicamentos, al deterioro de la infraestructura y a la precarización laboral de las personas trabajadoras de este sector.

A finales de los 90 llegaron a faltar incluso insumos esenciales, tales como los biológicos para el Programa de Vacunación[1], y en plena epidemia de sarampión, la deuda con el Fondo Rotatorio del Programa Ampliado de Inmunizaciones retrasó la provisión de insumos para la campaña, que finalmente tuvo que iniciar con dosis donadas por el Brasil[2]. Además, se produjeron dos huelgas hospitalarias[3], debido a las precarias condiciones en la atención en los hospitales y los centros de salud[4].

A inicios de la década del 2000, el Estado respondió a la crítica situación sanitaria con proyectos focalizados en la salud materna infantil, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Estos programas registraron problemas de ejecución y no obtuvieron el impacto esperado en los indicadores de salud[5]. En el 2006, si bien se aprobó la Ley N.º 2907/2006 de "Aseguramiento Presupuestario para los Programas de Salud Reproductiva y Kit de Partos", lo cierto es que tuvo limitaciones en la implementación, debido a que las partidas presupuestarias para la compra de anticonceptivos no se ejecutaron y persistieron las denuncias de falta de insumos. En el 2007 se presentó el Parlamento el proyecto de ley de Salud de Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal, con el objetivo de proteger los derechos sexuales y reproductivos, pero debido a la presión ejercida por grupos fundamentalistas[6] fue rechazada.

En cuanto a los arreglos institucionales del Estado, en 1996 se aprobó la Ley N.º 1032. "Que crea el Sistema Nacional de Salud", sin debate parlamenta-

1 Carmen Gómez, "Derechos Humanos en Salud", en *Derechos Humanos en Paraguay 1998* (Asunción: Alter Vida et al., 1998),144-146.

2 No fue hasta el 2003 que se dio un avance en este sentido, ya que, para evitar nuevos desabastecimientos, se aprobó la Ley "De Protección Infantil sobre Enfermedades Inmunoprevenibles".

3 Lourdes I. Talavera, "Derecho a la salud", en *Derechos Humanos en Paraguay 1997* (Asunción: Adavi et al., 1997), 238-239.

4 El detonante fue la condena por homicidio culposo de dos médicos tras la muerte de un niño en 1990, debido a que durante la práctica quirúrgica no contaron con los insumos necesarios.

5 Esperanza Martínez, "Exclusión e inequidad social: señales de la salud en deterioro", en *Derechos Humanos en Paraguay 2002* (Asunción: Codehupy, 2002), 338-344.

6 Natalia Slepoy Benites, "Derechos sexuales y reproductivos: una asignatura pendiente", en *Derechos Humanos en Paraguay 2007* (Asunción: Codehupy, 2007), 313-314.

rio, y tras la sanción ficta en el Senado. Esta ley y su decreto reglamentario N.º 19966/1998 que "reglamenta la descentralización sanitaria", apuntaron a la autogestión municipal como alternativa ante la desfinanciación central del Estado. La lógica fue otorgar competencias a los municipios para la administración de los servicios sanitarios públicos, incluyendo la vigilancia sanitaria y epidemiológica local. Estas últimas funciones rectoras en la práctica no llegaron a ser asumidas. Entre el 2002 y 2007, una veintena municipios que suscribieron acuerdos con el MSPyBS, administraron un porcentaje del ingreso de recursos conseguidos a través de aranceles locales, pero no lograron incidir directamente en las barreras de acceso, y se profundizó la precarización laboral para los trabajadores y las trabajadoras de salud.

El presupuesto como herramienta política y técnica fundamental para avanzar hacia el pleno respeto, protección y garantía del derecho a la salud, ha arrastrado históricas limitaciones, a excepción de algunos años. Entre 1997 y 2014, el gasto público en salud aumentó significativamente, del 2,5% del PIB al 4,5% del PIB[7]. Específicamente, entre los años 2009 y 2014 se registró un crecimiento de gastos corrientes en salud del MSPyBS del orden de 30% anual (a excepción del 2013[8]). Desde el 2015, en coincidencia con la Ley N.º 5098 de "Responsabilidad Fiscal"[9] este crecimiento cayó a menos del 5%[10], dificultando la respuesta a la creciente demanda de servicios.

Una de las consecuencias de la falta de acceso ha sido la lógica histórica de la migración por salud, un peregrinaje –visibilizado en los informes de los años 2007 y 2008– en el que se registró el traslado de centenares de familias a la Argentina para acceder los hospitales públicos[11] ante la desatención del Estado paraguayo[12].

En 2008 se produjeron avances en la eliminación de algunas barreras económicas y geográficas en el acceso a la salud. El MSPyBS aprobó las "Políticas públicas para la calidad de vida y salud con equidad" bajo los principios de universalidad, integralidad, participación social e interculturalidad. En la gestión se cambió de la lógica de atención por niveles a la de redes integrales

7 OPS/OMS, *Comité Interinstitucional de cuentas de salud* (Asunción: OPS/OMS, 2003). MSPyBS, *Análisis del Gasto Total en Salud en Paraguay. Años 2003-2014* (Asunción: MSPyBS, 2015).

8 El 2013 fue el único año de todo el periodo analizado en que se dio un recorte de 8,6% para el MSPyBS, desde 1999.

9 La Ley N.º 5098/2005 de Responsabilidad Fiscal establece que "el incremento anual del gasto corriente primario del Sector Público no podrá exceder a la tasa de inflación interanual más el 4%".

10 OCDE, *Estudio multidimensional de Paraguay. Capítulo 2. Reformando el sistema de salud paraguayo* (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019).

11 Hasta la fecha, el criterio de universalidad y enfoque de derechos del sistema de salud argentino ha contribuido a que muchas familias paraguayas puedan acceder a la atención en salud, particularmente en el caso de enfermedades catastróficas.

12 Lilian Soto, "¿Es un derecho la salud en Paraguay?", en *Derechos Humanos en Paraguay 2007* (Asunción: Codehupy, 2007), 371-386. Cristina Guillén, "De la exclusión a la expectativa de universalidad", en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 572-575.

e integradas de salud, y se proyectaron metas cuantificables y progresivas. Así se aprobó la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS), cuyo objetivo inicial fue llegar a 1.300 Unidades de Salud Familiar (USF) y 125 policlínicas de especialidades, para garantizar la atención en territorios sociales, con una cobertura poblacional de entre 2.500 y 5.000 habitantes. Entre 2008 y 2012 se crearon 704 USF, en los años siguientes hasta 2019, hubo una desaceleración y precarización de esta estrategia, y solo se crearon 104 USF adicionales (un 62% de la meta de una década atrás).

Un hito fundamental para la garantía del derecho a la salud fue la declaración de gratuidad universal de las internaciones hospitalarias, así como de las cirugías de urgencias y programadas de las diferentes especialidades, a través de la Resolución N.º 140, que derivó en el 2013, en la promulgación de la Ley N.º 5099 de "Gratuidad de los Aranceles de las Prestaciones de Salud de los Establecimientos del MSPyBS"[13]. La gratuidad contribuyó a evidenciar la demanda de atención no satisfecha, que anteriormente ni siquiera había sido cuantificada. Entre 2007 y 2011 se registró un aumento del 77% de consultas y del 58% en el número de personas atendidas, pero persistieron las deficiencias en la calidad de atención por el insuficiente desarrollo de las redes de atención[14].

A pesar de los avances del periodo 2009-2012, este no estuvo exento de tensiones y conflictos. En estos años, la descalificación permanente de los gremios médicos respecto de la nueva estrategia de Atención Primaria de la Salud y la permanente deslegitimación de las acciones por parte de la prensa comercial, indicaron el rechazo de los sectores políticos tradicionales y los poderes técnicos retardatarios hacia este cambio de paradigma.

En cuanto a las condiciones de los trabajadores y trabajadoras de salud en el sistema público, si bien se reportaron avances en el 2009 con la introducción de concurso de méritos[15] y el incremento de los salarios que contribuyeron a la profesionalización, las denuncias por prebendarismo y partidización persistieron, y a pesar de varios intentos de los sectores afectados e incluso del apoyo legislativo, no llegó a implementarse la Carrera Sanitaria.

Es importante subrayar que han existido poblaciones históricamente excluidas y permanentemente vulneradas en su derecho a la salud. Con la Ley N.º 5469/2015 "De Salud Indígena" se obtuvo un avance en el reconocimiento de sus necesidades particulares, sin embargo, han persistido las grandes

13 La ley fue promovida y aprobada ante la intención del Gobierno de ese periodo de retroceder y eliminar esta conquista histórica de la sociedad paraguaya.

14 Ruth Irala Rivas y Pablino Caballero, "La salud es un derecho, no es un privilegio", en *Derechos Humanos en Paraguay 2012* (Asunción: Codehupy, 2012), 225-226.

15 Ibíd., 227.

inequidades y las personas de pueblos indígenas siguen teniendo los peores indicadores de salud[16].

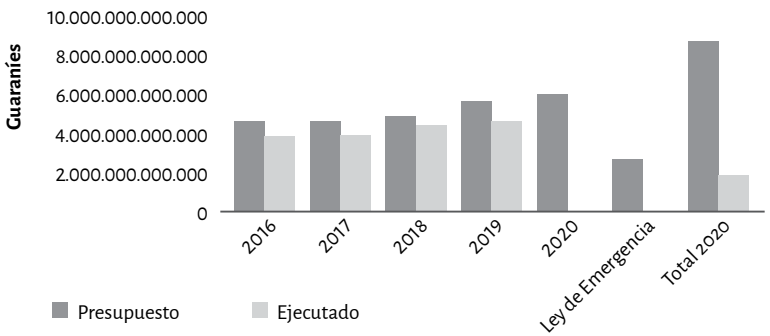
En el 2019, el MSPyBS anunció públicamente que estaba dando pasos en la reforma del sistema de salud, con el apoyo del Banco Mundial. La reforma propuesta está orientada al mercado y a ampliar la participación del sector privado como prestador de servicios, financiados con recursos públicos. Con esta reforma se pretende sustituir la gratuidad de la salud, por el de la protección financiera de los estratos más pobres, y la universalidad del derecho (acceso de todas las personas en igualdad a la atención en salud según su necesidad particular) por la universalidad de las coberturas (un paquete de servicios mínimos para todas las personas).

SITUACIÓN DEL DERECHO

PRESUPUESTO *CON COVID* O *SIN COVID* DESNUDA LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN Y DE CORRUPCIÓN

El presupuesto 2020 aprobado por el Congreso aumentó solamente el 7% con respecto al 2019, un incremento que, como viene señalándose en años anteriores[17], responde a la lógica del desfinanciamiento progresivo[18] de la salud pública (gráfico 1), a pesar de las deficiencias históricas que tienen los servicios de salud para atender a las necesidades de la población.

Gráfico 1. Presupuesto aprobado y ejecutado del MSPyBS, Paraguay 2016-2020



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2020.

16 María Gloria Montórfano, "La salud en Paraguay: ¿retrocedió como derecho? De la teoría a la práctica. Una brecha que afecta a la población", en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 152-164. Ministerio de Salud Pública, *Datos abiertos* (Asunción: MSPyBS, 2020). Disponible en http://portal.mspbs.gov.py/digies/datos/.

17 Mariluz Martín Martínez, "El derecho a la salud es inalcanzable sin justicia social y calidad de vida", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 173-175. Mariluz Martín Martínez, "Salud, un camino hacia la mercantilización", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 183-184.

18 Martín Martínez, "Salud, un camino hacia la mercantilización", 183-184.

Con la pandemia y la declaración de emergencia de salud pública a nivel internacional, el MSPyBS tomó medidas extraordinarias para incrementar la capacidad de atención del sistema de salud a las personas con covid-19. A través de la Ley de Emergencia N.º 6524, el Gobierno accedió a un préstamo de USD 1.600 millones, de los cuales USD 489 millones fueron finalmente destinados para Salud Pública. Dentro del presupuesto, el crédito externo presentó un crecimiento del 274,7%, del cual el 167,5% correspondió a donaciones, destinadas a fortalecer el sistema sanitario[19], alcanzando un total de USD 377.889[20] en recursos económicos, y USD 10.000.000[21] en donaciones de equipamiento biomédico, entre otras donaciones. Además, se reprogramaron créditos ya aprobados anteriormente para otras inversiones públicas. El MSPyBS nunca había obtenido tantos recursos como en el 2020.

Durante los primeros meses de la pandemia hubo una alarmante baja ejecución presupuestaria y se evidenciaron graves problemas de gestión. En julio, solo el 5,5% de los recursos para la emergencia habían sido utilizados y para octubre, de los 489 millones de dólares aprobados para el MSPyBS[22] la ejecución llegaba escasamente al 10%. Si bien el MSPyBS arrastra limitaciones históricas de gestión, la ejecución relacionada a la emergencia por la covid-19, se vio agravada por los problemas de escasez y la subida de los precios en el mercado nacional e internacional, generados por el exceso de demanda y la especulación[23] en los primeros meses de la pandemia, así como por los actos de corrupción[24] y el incumplimiento de los términos de referencia de las empresas adjudicadas, que resultaron en la cancelación de varios contratos y retrasos en la disponibilidad de los insumos y equipos médicos[25]. La baja ejecución en el resto de los programas no tiene ninguna justificación.

19 Ministerio de Hacienda, *Paraguay. Balance julio 2020*.

20 Fundación Cird, *Rendición de donaciones* (Asunción: CIRD, 2020) Disponible en https://rendicionescovid19.cird.org.py/donaciones.

21 MSPyBS, *Rendición de cuentas*. Disponible en https://www.MSPyBS.gov.py/dependencias/portal/adjunto/94aa33-MatrizRendicindeCuentasMSPYBSENEASEP2020.pdf.

22 Informe de la Comisión Bicameral del Congreso, de carácter transitorio, para el control de los recursos previstos en la Ley de Emergencia N.º 6524/2020, al 26 de octubre de 2020.

23 Organización Mundial de la Salud. Disponible en https://www.who.int/es/news/item/03-03-2020-shortage-of-personal-protective-equipment-endangering-health-workers-worldwide.

24 Contraloría General de la Nación, *Informe final sobre insumos del MSPyBS, 2020*, https://es.scribd.com/document/462461798/Informe-Final-de-la-Contraloria-sobre-insumos-de-Ministerio-de-Salud#from_embed.

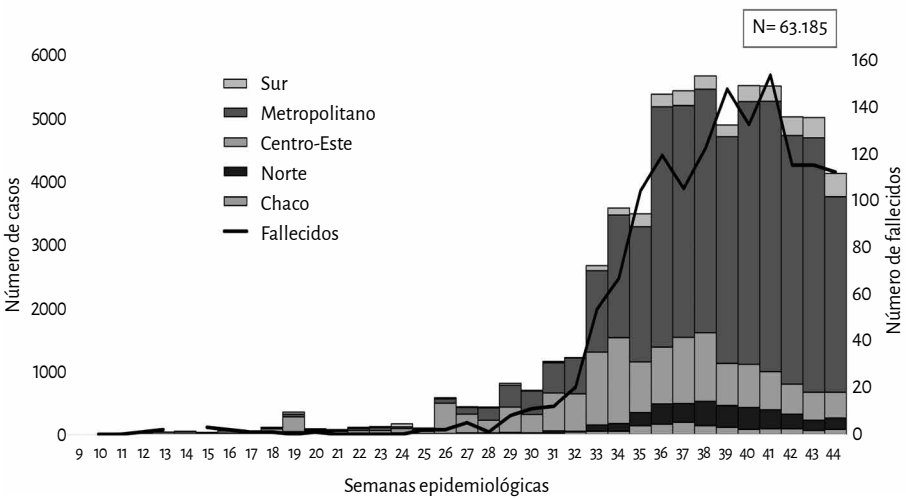
25 Ministerio de Hacienda, https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=311.

ACCESO UNIVERSAL A LA SALUD: AVANCES Y RETROCESOS

Medidas de contención frente a la pandemia

El 7 de febrero la OMS declaró la Emergencia Internacional por el brote de coronavirus, y el primer caso confirmado en Paraguay fue el 7 de marzo. Paraguay fue uno de los países que tomó las medidas de vigilancia y prevención con mayor rapidez[26], lo que permitió, durante los primeros meses de la contingencia, que el número de casos por millón de habitantes, así como la letalidad[27] se mantengan inferiores al resto de la región. Entre las medidas tomadas estuvieron: la suspensión temprana de clases y eventos masivos (desde el 20 de marzo de 2020); el aislamiento preventivo general y el cierre de fronteras (desde el 16 de marzo de 2020); la instalación de albergues supervisados y el testeo universal para viajeros (desde el 9 de abril de 2020); el fortalecimiento de la vigilancia, con rastreo de contactos y testeos a sospechosos. Desde el 4 de mayo (SE19), debido a la presión de los sectores económicos, y con la escasa protección social a la población, el Gobierno implementó un Plan de Levantamiento Gradual del Aislamiento Preventivo General (Cuarentena Inteligente). En el gráfico 2 pueden observarse los efectos del levantamiento. Durante el mes de mayo, la mayoría de los casos fueron detectados en los albergues de salud, y a partir de junio (SE25) aumentaron los casos en la comunidad, sin nexo conocido (gráfico 2).

Gráfico 2. Casos confirmados de covid-19 por semana epidemiológica y región regiones, en Paraguay, 2020



Fuente: Centro de Información Epidemiológica (MSPyBS, www.mspbs.gov.py/covid-19.php).

26 Reporte de medidas, https://www.MSPyBS.gov.py/covid-19-actualizacion.php.

27 La tasa de letalidad promedio de Paraguay fue de 2,2, mientras que en la región de América del Sur fue de 3,1.

Entre los meses de julio y agosto (SE28-SE36), el número de casos de covid-19 se incrementó notablemente, según se observa en el gráfico 2. No obstante, desde septiembre y hasta finales de octubre (SE37-SE42), la tasa de incidencia acumulada de la enfermedad y su tasa de mortalidad se mantuvo constante, por debajo de la tendencia regional[28]. Al 7 de noviembre de 2020, en Paraguay se habían registrado 66.481 casos confirmados y 1.472 personas fallecidas[29].

Albergues, una experiencia limitada

La cuarentena obligatoria supervisada en albergues habilitados[30] para las personas que regresaban al país fue una medida epidemiológica de contención frente a la covid-19 que, al comienzo de la pandemia, junto con las medidas de aislamiento preventivo de la población, tuvo como logro la contención y ralentización de la circulación comunitaria del virus.

Algunas limitaciones de dichos albergues, con consecuencias para los derechos de las personas que fueron privadas de su libertad, radicaron en la falta de estandarización de las condiciones de dichos espacios, tanto en infraestructura, como en el trato del personal a cargo, en la alimentación, limpieza, entre otros. En algunos albergues se observó la falta de atención médica y psicológica oportuna, a pesar de la evidencia de que muchas personas presentaban cuadros de estrés, ansiedad, y problemas de sueño, situación que se vio agravada por la falta de acceso a información sobre su situación personal[31].

Medidas extraordinarias en el Sistema de Salud: Pabellones de Contingencia para la covid-19

En el 2019 se recomendó al Estado aumentar la capacidad de internación y de terapia intensiva, para hacer frente al déficit y a las inequidades sanitarias generadas por las desigualdades en el acceso y de cobertura a nivel territorial en el país. Con el presupuesto 2020 aprobado por el Congreso, no se proyectaba la mejora sustancial en este sentido, pero la coyuntura extraordinaria de la pandemia y con la aprobación de la Ley de Emergencia, se obtu-

28 Organización Mundial de la Salud. Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. Actualizado al 2020/11/7, 11:34am CET, https://covid19.who.int/, acceso el 7 de noviembre 2020, 09:40.

29 MSPyBS, https://www.mspbs.gov.py/covid-19.php, acceso el 7 de noviembre de 2020, 09:50.

30 Decreto N.º 3526 "Habilitación de albergues para personas con COVID19", del 9 de abril de 2020.

31 Varias personas relataron que llevaban hasta dos meses encerradas, y que la indefinición de su fecha de salida, junto con la incertidumbre de la enfermedad, les generaba problemas de salud mental. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Informes de Monitoreo: Casa de la Familia Salesiana CAFASA, del 13 de julio de 2020 y Albergue Polideportivo Takuru Puku, de 10 de agosto de 2020* (Asunción: MNP, 2020), http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/albergue-sanitario. Consultado el 1/11/2020, 12:00.

vieron los recursos necesarios para realizar aceleradamente un crecimiento cuantitativo.

Con el objeto de incrementar la capacidad de internación y de terapia intensiva, se construyeron siete pabellones de contingencia para casos respiratorios, a través de un acuerdo entre MSPyBS y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), con los fondos obtenidos a partir de la reprogramación de un préstamo anterior del BID[32]. Los centros de salud beneficiados fueron: Hospital Pediátrico Niños de Acosta Ñu, Hospital Distrital de San Ignacio, Hospital Distrital Lambaré, Hospital Distrital de Limpio, Hospital Regional de Pedro Juan Caballero, Hospital Regional de Ciudad del Este y Hospital Nacional de Itauguá[33].

En terapia intensiva, el sistema de salud pública pasó de 304 camas en el 2019, a 529 camas con una proyección de ampliación de hasta 570[34] al terminar el 2020. De estas camas, 480 han sido destinadas a los cuadros respiratorios de adultos[35]. El crecimiento en las camas de Unidad de Terapia Intensiva (UTI), sin embargo, no ha hecho frente a las inequidades sanitarias históricas del sistema, ya que la cobertura se ha centrado fundamentalmente en Asunción y Central con 348 camas, mientras que los departamentos de Canindeyú, Paraguarí, Villa Hayes, Ñeembucú, Alto Paraguay y Boquerón, no tienen ni una sola cama.

Según estimaciones de la OMS en Paraguay, en virtud de la cantidad poblacional y sin tener en cuenta las medidas extraordinarias por la pandemia, el sistema de salud pública debería tener disponibles 700 camas de terapia intensiva. Sin embargo, existe una limitación estructural para poder realizar este crecimiento[36], ya que, en el país únicamente existen 220 médicos y médicas intensivistas y 700 profesionales de enfermería especializados en el área[37]. Los profesionales no optan por esta especialidad, debido a las condiciones de precariedad en las que tienen que realizar su trabajo en el sector público: guardias de hasta 24 horas con una remuneración no adecuada a

32 La inversión será financiada por el Contrato de Préstamo BID 3372/OC-PR Operación PR-L1080 Proyecto de Mejoramiento del Tramo San Juan Nepomuceno - Ruta PY 06, mediante una reprogramación presupuestaria de fondos ya aprobados y no de ningún nuevo préstamo.

33 "Paraguay instala su séptimo pabellón de contingencia, construido con recursos ahorrados de un crédito del BID", *Agencia IP*, 20 de octubre de 2020, acceso el 4 de noviembre de 2020, https://www.ip.gov.py/ip/sistema-sanitario-suma-su-septimo-pabellon-de-contingencia-construido-con-recursos-ahorrados-de-un-credito-del-bid.

34 "Solo habrá 570 camas de UTI", *ABC Color*, 16 de septiembre de 2020, acceso el 4 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/16/solo-habra-570-camas-de-uti/.

35 MSPyBS, *Ocupación de camas*, https://public.tableau.com/profile/MSPyBS#!/vizhome/OcupacindeCamasDescargadeDatos/CAMAS.

36 El MSPySP tuvo que crear una segunda línea no experta para las UTI, implementando cursos presenciales y virtuales para 1.530 profesionales de otras especialidades (personal médico y enfermería), con el objeto de dotarles de algunos conocimientos básicos, habilidades en terapia intensiva y en la evaluación y manejo inicial de pacientes con covid-19, con el objeto que realicen este trabajo bajo supervisión de intensivistas.

37 MSPyBS, 2020, https://www.MSPyBS.gov.py/portal/21400/uti-220-medicos-especialistas-a-nivel-pais.html.

las responsabilidades del cargo y los horarios; falta de insumos biomédicos, reactivos y medicamentos en los servicios que dificultan su labor y generan problemas de salud mental, como ansiedad y estrés en los profesionales, entre otros[38].

Medidas poco extraordinarias favorecen a los servicios privados de salud[39]

Con la flexibilización de la cuarentena inteligente en agosto, hubo un incremento de los casos de covid-19. El 3 de septiembre, ante el inminente pico de la pandemia y el desborde del precarizado servicio público de salud, se aprobó el Decreto presidencial N.º 4010, que facultó al MSPyBS, como *medida extraordinaria*, a la compra de servicios de internación y terapia intensiva a sanatorios privados[40] y al uso de laboratorios también de este sector. Esta medida denominada *extraordinaria*, en realidad ha sido una práctica permanente de los últimos años, ya que, en simultáneo al desfinanciamiento deliberado de la salud pública, se han venido transfiriendo recursos del Tesoro al sector privado, a través de seguros VIP y tercerizaciones de servicios. El incremento de esta transferencia de recursos públicos al sector privado por parte de los gobiernos de turno ha pasado de ser del 4% a más del 12%[41] del total de la inversión pública en salud.

Desprotección del personal de salud, golpeó también la atención en los servicios

Desde el mes de marzo, distintos gremios de salud manifestaron públicamente sentirse desprotegidos frente a la covid-19. El 17 de agosto emitieron un comunicado conjunto[42], por el cual denunciaban los desabastecimientos de insumos de bioseguridad y equipamiento biomédico, y el incremento del número de contagios entre las y los profesionales[43]. En septiembre, el

38 Según declaraciones de la Dra. Liz Karina Fernández, de la Sociedad paraguaya de medicina crítica y cuidados intensivos, el número de intensivistas a nivel país es de 190 médicos y médicas. "Covid puso al tapete realidad de intensivistas", *ABC Color*, 7 de septiembre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/07/covid-puso-al-tapete-realidad-de-intensivistas/.

39 "Carencia y elevados costos en la UTI de Salud Pública", *ABC Color*, 6 de septiembre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/06/carencia-y-elevados-costos-en-la-uti-de-salud-publica/.

40 Los costos en sanatorios privados son más caros, ya que estos cotizan a precio de mercado (para obtener rentabilidad y ganancias). Ibíd.

41 Verónica Serafini, *Pandemia y salud en Paraguay: dos mitos sobre el papel del Estado y el desarrollo* (Asunción: Cadep, 2020.

42 Pronunciamiento de Gremios Médicos Unidos: Círculo Paraguayo de Médicos, Colegio Médico Quirúrgico del Paraguay, Academia de Medicina del Paraguay, Sindicato Nacional de Médicos, Asociación de Médicos de Ciudad del Este, AMIPS, SITRACEM, SIPUHNI. "'Estamos perdiendo esta guerra': Médicos indignados emiten comunicado exigiendo acciones al Gobierno", *Ñanduti Diario Digital*, 18 de agosto de 2020, acceso el 4 de noviembre de 2020, http://www.nanduti.com.py/2020/08/18/estamos-perdiendo-esta-guerra-medicos-indignados-emiten-comunicado-exigiendo-acciones-al-gobierno/.

43 "Aumenta el número de médicos contagiados de covid-19", *ABC Color*, 1 de septiembre de 2020, acceso el 5 d noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/01/aumenta-el-numero-de-medicos-contagiados-de-covid-19/.

MSPyBS emitió una alerta[44] por el incremento de los contagios en trabajadores y trabajadoras de salud[45]. Además, ante las condiciones de inseguridad y miedo, el personal de salud presentó cuadros de estrés y ansiedad[46]. Esta situación también produjo limitaciones en el acceso a los servicios de salud, particularmente en el primer nivel, ya que algunos y algunas profesionales disminuyeron los horarios de trabajo en las USF, algunos dejaron de atender casos respiratorios, y algunos servicios incluso se quedaron sin atención.

EPIDEMIAS INVISIBILIZADAS

Personas con ECNT, vulnerabilizadas y vulnerables ante la covid-19

Las Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT), entre las que se encuentran las afecciones cardiovasculares, la diabetes, las enfermedades respiratorias crónicas y el cáncer son la primera causa de muerte en el país y tienen mayor carga de morbilidad. Este año, con la pandemia de covid-19, debido a la mala gestión de la cartera sanitaria, las medidas de aislamiento social, la reducción de horas e incluso la suspensión de la atención en algunos servicios, muchas personas que necesitan tratamiento para ECNT no pudieron acceder a los servicios sanitarios, ni a los medicamentos necesarios. Esta situación, además de impactar en la salud de las personas con alguna ECNT, ha vulnerabilizado a las personas frente a la covid-19. Así, del total de fallecidos por covid-19, el 95% tenía algún factor de riesgo, mientras que el 66% (783/1.188) tenían al menos dos factores coadyuvantes. Entre los factores y/o comorbilidades se encontraron por orden de incidencia, las cardiopatías, la diabetes y la obesidad, y el grupo etario más afectado fue el de los mayores de 65 años[47].

En el caso de las personas con cáncer, 106 fueron diagnosticadas con covid-19 (0,4% del total de confirmados), y la mayoría fueron mujeres del departamento Central con cáncer con mama[48]. En este sentido, las mujeres

44 "Aumento de casos de covid-19 en personal de salud", *MSPyBS*, Boletín 4/2020, http://www.vigisalud.gov.py/files/slider/BOLETIN_Aumento%20de%20casos%20COVID-19%20en%20Personal%20de%20Salud.pdf.

45 Según datos del MSPyBS, al 4 de septiembre de 2020, se notificaron 8.442 personales de salud expuestos a SARS-CoV-2 o con sospecha de covid-19, de los cuales 1.246 fueron confirmados por laboratorio para infección por SARS-CoV-2, incluidos tres fallecidos, lo que corresponde al 6% del total de casos confirmados a nivel nacional.

46 "Médicos y enfermeras se sienten desprotegidos y claman por equipos", *Última Hora*, 13 de marzo de 2020, acceso el 4 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/medicos-y-enfermeras-se-sienten-desprotegidos-y-claman-equipos-n2874636.html.

47 Boletín informativo casos acumulados de mortalidad por ECNT S41, MSPyBS.

48 El Cáncer de mama es la principal causa de muerte de las mujeres en Paraguay. En 2019, fueron diagnosticadas 1.747 personas, de las cuales 429 fallecieron, con una letalidad que alcanzó el 20%. Los datos fueron reportados de 17 centros asistenciales (públicos y privados) que atendieron y/o diagnosticaron a estos pacientes ese año. DGVS, http://vigisalud.gov.py/page/#1004.

denunciaron su exposición al virus[49], con la decisión del MSPyBS de trasladar el servicio de Mastología al que accedían 200 pacientes oncológicas, del Hospital Nacional de Itauguá al Hospital San Pablo de Asunción. El anterior espacio donde radicaba Mastología pasó a ser una sala de terapia intensiva para pacientes con covid-19. La Sociedad Paraguaya de Mastología manifestó públicamente su preocupación por la postergación y la diminución en la atención a enfermedades como el cáncer, que tienen alta tasa de morbilidad y mortalidad en la población[50].

Cáncer, con recursos, pero con pésima gestión: muertes evitables y sufrimiento

En Paraguay fallecen por cáncer alrededor de 4.000 a 4.500 personas por año[51], y aproximadamente 12.000 son diagnosticadas[52]. Es la primera causa de muerte prematura antes de los 70 años, y la segunda causa en términos poblacionales. Se desconocen los datos precisos de prevalencia, incidencia y supervivencia[53]. El cáncer es una enfermedad multicausal y compleja, relacionada no solamente a factores de riesgo (estilos de vida individuales), sino también a modos colectivos de vida que determinan la salud y que no pueden ser cambiados individualmente, como el acceso a políticas públicas garantes del bienestar y la calidad de vida, ambientes saludables, modos de producción, trabajo y patrones culturales de consumo, garantías de protección social durante todo el ciclo de vida, entre otros.

A pesar de la Ley N.º 6266 de "Atención Integral a las Personas con Cáncer", el Estado paraguayo sigue dando una respuesta deficiente en su abordaje, lo que se visualiza en su incapacidad de reducir significativamente las muertes prematuras, en aumentar las tasas de supervivencia[54], y en mejorar la calidad de vida de las personas afectadas, posicionándose como el penúltimo

49 Asociación de Pacientes Oncológicos del Hospital de Itauguá. "Pacientes oncológicos se manifiestan en Hospital de Itauguá", *Última Hora*, 28 de mayo de 2020, acceso el 2 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/pacientes-oncologicos-se-manifiestan-hospital-itaugua-n2887477.html.

50 "Apoyamos al Servicio de Mastología" [Facebook], Sociedad Paraguaya de Mastología [@SociedadParaguayadeMastología], 29 de mayo de 2020, https://www.facebook.com/photo?fbid=2769869219791916&set=a.1200265353418985.

51 MSPyBS, *Indicadores Básicos de Salud* (Asunción: MSPyBS, 2019).

52 Declaraciones del exdirector del Incan, Julio Rolón en Radio Nacional del Paraguay. "Unos 15.000 paraguayos reciben diagnóstico de cáncer anualmente", 30 de enero de 2018, acceso el 4 de noviembre de 2020, https://www.ip.gov.py/ip/unos-15-000-paraguayos-reciben-diagnostico-cancer-anualmente/.

53 El MSPyBS no tiene un registro de cáncer de base poblacional. Actualmente, existe un proyecto en fase incipiente, que cuenta con el apoyo técnico de GICR (Iniciativa Mundial para el desarrollo de Registros de Cáncer), cuyo objetivo es avanzar en este sentido, y contar con datos fidedignos de la situación del cáncer en el país. "Registro de cáncer de base poblacional, una realidad en el país", *MSPyBS*, http://vigisalud.gov.py/page/#1001.

54 Paraguay y Bolivia se presentan como los países con mayor faltante (desabastecimiento) de medicamentos oncológicos, de la región. Índice de preparación para el abordaje del cáncer. Preparación para el abordaje del cáncer América Latina. (ICP) International Cancer Control Partnership. Preparación para el abordaje del cáncer en América Latina. (London: The Economist Intelligence Unit Limited, 2019), 5-7.

país[55] con la peor calificación en políticas y planificación de toda la región latinoamericana, y en el último lugar, en términos de acceso a los servicios de salud[56]. En el 2020 esto quedó en evidencia con el incumplimiento de indicadores de las instituciones de referencia, y los graves problemas de gestión y ejecución presupuestaria.

Durante todo el año se registraron faltantes de medicamentos para el seguimiento de tratamientos oncológicos, tanto en el MSPyBS[57] como en el IPS[58]. El Instituto Nacional del Cáncer (Incan) a mediados de año, solo había realizado el 56,7% de las atenciones previstas y ejecutado el 11,3% de los recursos asignados (40 mil millones, de 354 mil millones asignados) para ese semestre, siendo uno de los programas del MSPyBS con menor ejecución presupuestaria. En el caso del programa de atención a población con cáncer de cuello uterino, segunda causa de muerte por cáncer de las mujeres, la ejecución fue todavía menor, alcanzando solamente el 3,2% de lo previsto, y una ejecución de Gs. 38 millones, de los Gs. 1.214 millones asignados[59].

Asimismo, se interrumpieron los tratamientos de radioterapia a 80 personas, por la avería en dos ocasiones del único acelerador lineal del sector público. Según las directrices europeas, se recomienda un acelerador lineal por cada 183.000 a 500.000, personas, es decir mínimo deberían estar disponibles 14 equipos, sin embargo, recién en octubre de este año, el MSPyBS arregló un acelerador, compró otro, y proyectó la compra de un tercero. En este sentido, hay que mencionar que, si bien esto disminuye la brecha, aún estamos lejos de la recomendación internacional y es necesario superar la inequidad producida por la centralización de estos servicios en la capital del país, ya que las personas que requieren de este tratamiento deben desplazarse, con lo que esto supone en términos de gasto de bolsillo e impacto en la economía familiar.

---

55 Hasta el 2018, Bolivia era el país más rezagado, pero con la aprobación e implementación de la Ley del Sistema Único de Salud, se está avanzando en el alcance gradual de la atención médica gratuita y universal a través de instituciones de salud pública. Preparación para el abordaje del cáncer América Latina. (ICP) International Cancer Control Partnership (London: The Economist Intelligence Unit Limited, 2019), 16-17.

56 Se estima que por año en el Incan se tratan aproximadamente 1.400 personas y quedan 3.600 fuera del sistema, que deben o bien costear el tratamiento por su cuenta o quedarse sin el mismo. "Instituto del Cáncer inaugura segundo acelerador lineal", *La Nación*, 19 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/10/19/instituto-del-cancer-inaugura-segundo-acelerador-lineal/.

57 "Pacientes con cáncer se manifestarán por falta de medicamentos", *ABC Color*, 21 de junio de 2020, acceso 3l 4 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/06/21/pacientes-con-cancer-se-manifestaran-por-falta-de-medicamentos/.

58 "Pacientes oncológicos urgen compra de medicamentos faltantes en el IPS", *ABC Color*, 26 de junio de 2020, acceso el 2 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/06/26/pacientes-oncologicos-urgen-compra-de-medicamentos-faltantes-en-el-ips/?fbclid=IwAR0CEoGathv6r4YTzEbhoTmzwQsQqQX7T4DiGCVkrnNMKhpOpurET4KQsyw.

59 Ministerio de Hacienda, *Informe de medio año. Presupuesto por resultados* (Asunción: MH, 2020), 45, https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=67676a707b747a757935383638363635736b6a6f753338363836336f746c7534766a6c67006&x=909002f&y=1e1e0bc.

Es importante mencionar que la ineficiencia en la implementación de una política universal del cáncer también puede interpretarse a partir de la interseccionalidad de la clase y del género. El cáncer de cuello uterino, un cáncer prevenible en gran medida, tiene una altísima tasa de incidencia y mortalidad en el país. A pesar de que la vacuna contra el HPV previene el 70% de los cánceres cervicales, y de que los estudios de papanicoláu, que ayudan a la detección temprana, son gratuitos en los servicios públicos. Por lo que se evidencian las grandes desigualdades en el acceso a la salud, que afectan principalmente a las personas de los estratos socioeconómicos más bajos.

Al menos fallecieron 100 personas con cáncer por la mala gestión

Durante todo el 2020 hubo manifestaciones públicas por falta de tratamiento de quimioterapia y radioterapia[60] en el país. Las organizaciones de pacientes que reciben sus tratamientos en el sector público denunciaron permanentemente la muerte evitable de aproximadamente 100 personas por falta de acceso[61]. Así como en el MSPyBS hubo suficientes recursos, pero una ineficiente gestión de la cartera sanitaria, la vicepresidenta de la Asociación de Pacientes Oncológicos de IPS, Gloria Fornerón, señaló a la prensa que el problema con el tema de los medicamentos en el IPS es también la mala gestión.

Invisibilizar, para ocultar las causas y los causantes de la peor epidemia de dengue de los últimos años

El dengue es una enfermedad endémica en América Latina. Desde los 90 la epidemia ha crecido a más del doble en su incidencia poblacional, pasando en el 2001 de 482.799 personas afectadas por dengue, a 3.139.335 de personas en el 2020. Desde hace cuatro décadas, los países de la región, incluido Paraguay, han venido construyendo y profundizando modelos de producción basados en actividades extractivistas de carácter intensivo, como las explotaciones mineras al aire libre, las grandes extensiones de monocultivo (caña de azúcar, soja, banano, etc.) y la ganadería. En los últimos 25 años, Paraguay ha pasado de tener 27 millones de hectáreas de bosque a tener 12,9 millones, en las zonas del Chaco y región Oriental. El 80% de las tierras cultivables están sembradas de soja. En el 2013, fue el segundo país del mundo con tasa de deforestación más alta, coincidiendo con la peor epidemia de dengue de

60 "Pacientes con cáncer, de nuevo sin radioterapia y siguen sin quimioterápicos", *ABC Color*, 9 de septiembre de 2020, acceso el 4 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/09/pacientes-con-cancer-de-nuevo-sin-radioterapia-y-siguen-sin-quimioterapicos/.

61 APACFA informó a varios medios de la muerte de unas 100 personas por falta de acceso. "De nuevo sin radioterapia", *ABC Color*, 10 de septiembre de 2020, acceso el 2 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/10/de-nuevo-sin-radioterapia/.

los últimos 20 años, y en el 2019 el cambio climático[62] castigó el país con temperaturas superiores a los 40 grados y graves inundaciones que desplazaron a miles de personas en las zonas urbanas. Cuando la agricultura extensiva sustituye al bosque, la regeneración de los arbustos proporciona un entorno mucho más apropiado para los mosquitos, es decir, la desaparición de bosques es garantía para el incremento y agravamiento de las epidemias[63].

Así, en este contexto, a finales del 2019 y principios del 2020, volvieron a darse las condiciones para una de las epidemias de dengue más grandes de la historia del país[64].

En el registro del MSPyBS, para el año 2020 constan 160.000 personas afectadas, entre casos diagnosticados y casos notificados que no fueron confirmados, y un total de 73 personas fallecidas[65]. Sin embargo, se sospecha que el número fue mucho mayor[66], no solo por la mera observancia familiar y comunitaria, sino por las declaraciones de las autoridades del Ministerio[67] que afirmaron que únicamente podíamos ver una parte de la epidemia. En febrero, parlamentarios de la oposición denunciaron la posible falta de transparencia sobre la envergadura del problema, así como el ocultamiento de datos. La Cámara de Diputados declaró emergencia sanitaria (una declaración política) sin acuerdo con la cartera sanitaria, que lo consideró innecesario para afrontar el avance del dengue y sus repercusiones en el sistema de salud[68]. El 27 de marzo, el MSPyBS dio por terminada la epidemia de dengue (antes de los 90 días de la declaración del Congreso).

El sistema de salud estuvo prácticamente colapsado desde inicios de año y así recibió la declaración de la emergencia por la pandemia de covid-19. En la

62 Comunicado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce que "[…] las zonas tropicales enfrentan el cambio climático, la deforestación, la explotación maderera, la urbanización y los cambios demográficos". Naciones Unidas, *El futuro le pertenece a las zonas tropicales*, https://www.un.org/es/observances/tropics-day.

63 https://www.jcu.edu.au/state-of-the-tropics/publications/2020.

64 La otra gran epidemia fue en el 2013, que registró la muerte de 250 personas. "Dengue: de 250 muertes en 2013, incidencia bajó a cero en el 2017", *MSPyBS*, 4 de diciembre de 2017, acceso el 3 de noviembre de 2020, https://www.mspbs.gov.py/portal-13794/dengue-de-250-muertes-en-2013-incidencia-bajo-a-cero-en-el-2017.html.

65 DGVS/MSPyBS, *Boletín de vigilancia de arbovirosis*, 6 de noviembre de 2020, acceso el 7 de noviembre de 2020, http://www.vigisalud.gov.py/page/#vista_boletines_dpto.html.

66 Muchos casos no fueron confirmados con los reactivos de dengue por una cuestión de recursos, según declaraciones de autoridades de la cartera sanitaria. "Cada 60 min. hay 83 nuevos casos de dengue", *ABC Color*, 29 de enero de 2020, acceso el 4 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/2020/01/29/cada-60-min-hay-83-nuevos-casos-de-dengue/.

67 Declaraciones del director de vigilancia Guillermo Sequera: "Hay casos que no nos notifican; nosotros sabemos que lo que vemos es la punta del iceberg". "Advierten que epidemia de dengue será una de las más grandes en años", *ABC Color*, 8 de enero de 2020, acceso el 2 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/01/08/advierten-que-epidemia-de-dengue-sera-una-de-las-mas-grandes-en-anos/.

68 El diputado Hugo Capurro, del Partido Liberal Radical Auténtico, votó a favor de la declaración y "criticó al ministro de Salud, Julio Mazzoleni, y lo tildó de mentiroso. Sostuvo que el secretario de Estado quiso "ocultar cifras" sobre lo que realmente sucede [con el dengue] a nivel país". "Diputados aprueba declaración de emergencia sanitaria por dengue", *Última Hora*, 17 de febrero de 2020, acceso el 4 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/diputados-aprueba-declaracion-emergencia-sanitaria-dengue-n2870495.html.

agenda pública, con esta nueva declaración, quedaron una vez más invisibilizadas: las víctimas de la epidemia del dengue; la insuficiente respuesta estatal para prevenirla, las barreras de acceso para atender a la población en el sistema de salud; el impacto económico; y a los que generan las condiciones para que cada vez más se agraven e intensifiquen este tipo de males ahora endémicos.

LA REFORMA DEL SISTEMA DE SALUD CON TINTES PRIVATISTAS SE ACELERÓ CON LA PANDEMIA

El Gobierno presentó públicamente al Congreso, en febrero 2020, la "*Propuesta de reforma* gradual del sistema de salud 2019-2030", y durante los primeros meses de la pandemia presentó los avances a la Comisión bicameral para la reforma del Estado, sin habilitar ningún espacio de participación ciudadana.

Esta propuesta toma como modelo a la Cobertura Universal en Salud, con tres ejes en su primera fase de implementación: i) separación de la rectoría y de la prestación (provisión) de servicios en salud; ii) integración de servicios; y iii) mejora en la compra y gestión de insumos y medicamentos a través de la centralización. La reforma plantea el reordenamiento de todo el sistema de salud, y supone un avance en algunos elementos determinados, ya que define los roles y responsabilidades de los actores del sistema de salud, tanto públicos como privados; incrementa el rol contralor por parte del Estado; optimiza los servicios al integrarlos; garantiza la atención de algunas enfermedades que están cubiertas en el "paquete universal de prestaciones"; y mejora la compra de insumos y medicamentos. A nivel territorial, mejora algo el acceso con la integración de los servicios públicos y mixtos, de segundo y tercer nivel. También plantea un crecimiento cuantitativo de la Atención Primaria de Salud para lograr la ampliación de cobertura, como primer nivel.

No obstante, esta reforma cambia el concepto de "la universalidad del derecho a la salud", que incluye la atención gratuita de calidad para todos y todas por igual, sin discriminación de ningún tipo, por el de "universalizar coberturas de paquetes prestacionales ante eventuales enfermedades". El Estado, a través de mecanismos de mercantilización, elimina el concepto de gratuidad de la salud, proponiendo el de protección financiera a través de la creación de un seguro o varios, que paga a las empresas privadas prestadoras de servicios, con recursos públicos. El Gobierno ya dio los pasos para constituir este modelo al separar las funciones del sistema de salud, en rectoría y atención, basados en el modelo de financiamiento de "Cobertura Universal en Salud" que se sustenta en las alianzas público-privadas. Las empresas de medicina prepaga ya se manifestaron a favor de la reforma, puesto que consideran que promoverá el crecimiento del sector privado. Esta reforma es un

retroceso en el derecho universal a la salud, porque limita las funciones del Estado, convirtiéndolo en un árbitro regulador que garantiza la competencia del mercado de la salud[69].

CONCLUSIONES

Estamos ante una crisis civilizatoria. El paradigma capitalista y los Estados neoliberales con sus políticas de migajas sociales que mantienen el *statu quo*, son insostenibles para la propia vida. La covid-19 es el síntoma de que la sociedad global se encuentra ante las consecuencias de 4ta. revolución industrial, donde el extractivismo ha pasado a ocupar un lugar central. La epidemiología clásica lineal[70] y las políticas públicas centradas en factores de riesgo individual, se muestran incapaces para garantizar el derecho a la salud de la población. No es suficiente la descripción sobre el conjunto de factores relacionados a formas de contagio, las características de las personas vulnerables y los síntomas. Esto solo representa la punta del iceberg del problema, ya que diligentemente se ocultan e invisibilizan las causas profundas de esta contingencia; la sobreexplotación de la naturaleza[71], el modelo de agricultura industrial y un metabolismo socioambiental malsano[72]. La teoría más extendida a nivel oficial es que la covid-19 es una enfermedad zoonótica[73], que son aquellas que se pueden transmitir de animales a seres humanos de manera natural. Sin embargo, algunos epidemiólogos críticos[74] se alejan de la polémica "virus-natural-virus-laboratorio" y llaman la atención sobre el ocultamiento intencionado en los discursos oficiales de cómo el origen de este virus, ya sea en laboratorio o por zoonosis, en realidad es el mismo. El modelo de producción y reproducción capitalista, bajo el amparo

69 La diputada Kattya González, del Partido Encuentro Nacional, presentó a la Comisión Bicameral de Reordenamiento de la Estructura del Estado, una propuesta de reforma basada en algunos elementos del sistema de salud uruguayo, con la asesoría de una empresa de medicina prepaga. La propuesta también se basa en el modelo de Cobertura Universal de Salud. "Presentan nuevo modelo de salud pública", *Última Hora*, 27 de abril de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/presentan-nuevo-modelo-salud-publica-n2882182.html.

70 Jaime Breilh, analiza cómo la pandemia desde la epidemiología lineal, cartesiana, que reduce su objeto de estudio y metodología al problema de observación empírica del brote y multiplicación por contagio de casos individuales de enfermedad y muerte para correlacionarlos con factores de riesgo de transmisión, y enfatiza que la ciencia responde al control de los Estados. Es ese control el que les permite ordenar el mundo de acuerdo con las propias condiciones de "aceptabilidad del sistema" para poder mantener el poder, como mencionaba Foucault (1982). Jaime Brilh et al., *Posnormales* (Editorial ASPO, junio 2020).

71 https://www.debate.com.mx/cdmx/Pandemia-fue-posible-por-el-desequilibrio-ambiental-especialistas-20200724-0022.html.

72 Jaime Breilh, *La epidemiología crítica: una nueva forma de mirar la salud en el espacio urbano*, https://www.scielosp.org/article/scol/2010.v6n1/83-101/.

73 El 61 por ciento de los patógenos para el ser humano tiene origen zoonótico y representa el 75 por ciento de las enfermedades emergentes. "Zoonosis: 75% de las enfermedades transmitidas al ser humano es de origen animal", *MSPyBS*, 6 de julio de 2020, acceso el 4 de noviembre de 2020, https://www.mspbs.gov.py/portal/21256/zoonosis-75-de-las-enfermedades-transmitidas-al-ser-humano-es-de-origen-animal.html.

74 Jaime Breilh. Md. MSc. PhD. Epidemiólogo ecuatoriano; exrector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador; expresidente de la Academia Ecuatoriana de Medicina; director del Centro de Investigación y Laboratorios de Evaluación de la Salud Colectiva (Universidad Andina Simón Bolívar -UASB-E.).

de Estados y políticas neoliberales, con sus procesos destructivos de los ecosistemas, promueve procesos zoonóticos cada vez más virulentos. En el caso que se haya producido en un laboratorio[75], la intencionalidad de promover nuevos mercados, con nuevas lógicas de enfermedad y medicalización de la sociedad, también responde a los intereses del capital.

El Estado neoliberal paraguayo requiere de políticas de salud funcionales a la sostenibilidad del sistema actual que les permita justificar y manejar la pandemia en el marco de las condiciones de aceptabilidad social que convienen al capital, sin profundizar en las causas y sin cuestionamientos, porque así se pueden dar respuestas limitadas, como el "quédate en casa" y recibe 500.000 guaraníes para no morir de hambre, y en simultáneo realizar compras por excepción y urgencia en millones de dólares para terapia intensiva (a pesar de ser una deuda histórica), o promover el *modo covid de vivir*, evitando las manifestaciones ante la reforma privatista del Estado y esperando en casa con las ventanas cerradas mientras se queman miles de hectáreas de bosque nativo para el agronegocio.

En cuanto al enfoque desde Salud Pública para hacer frente a las altas tasas de morbi-mortalidad de las ECNT (cáncer, diabetes, cardiopatías, obesidad, etc.) sigue la misma lógica funcional de la covid-19. Si bien se habla de la necesidad de la implementación de acciones multisectoriales para hacer frente a los determinantes sociales, políticos y ambientales, lo cierto es que el enfoque de los programas y políticas no incorpora acciones para enfrentar aspectos estructurales[76], sino que se enfoca en factores individuales (estilos de vida) que tienen un efecto muy limitado en mejorar las tasas de morbi-mortalidad. Las políticas del MSPyBS son enunciativas, y no tienen capacidad de incidencia en los otros sectores e instituciones relacionadas directamente al modelo de producción.

Después del *modo covid de vivir*, vendrá el *modo vivir en alerta y en emergencia permanente* porque el pronóstico de la aparición de virus cada vez más agresivos por procesos zoonóticos, del incremento exponencial de cánceres[77] y de infecciones arbovirales: como el dengue, zika, chikungunya, malaria, y otros, es una realidad que está tomando forma de la manera más dolorosa.

---

75 El profesor Luc Montagnier, ganador del premio Nobel de Medicina en 2008 por su descubrimiento de los virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), sostiene que el genoma del SARS-CoV-2 habría sido diseñado y contiene algunos genes del VIH -1 y afirma que esa similitud genómica es imposible de haberse logrado sin intervención directa de la ingeniería genética. "Las evidencias científicas explican que el SARS-CoV-2 surgió de forma natural, no fue creado en un laboratorio", *National Geographic-España*, 21 de abril de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/coronavirus-ni-se-creo-ni-se-escapo-laboratorio_15452.

76 Condiciones laborales (horarios, sedentarismo laboral, estrés, etc.), la deforestación y la contaminación ambiental, el control del uso de agrotóxicos, la protección social en todo el ciclo de vida, etc.

77 Según la Organización Panamericana de la Salud, si las tendencias actuales continúan, para el año 2030 se prevé que el número de mujeres diagnosticadas con cáncer de mama en América aumente hasta en un 34%. https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=5041:2011-breast-cancer&Itemid=3639&lang=es#:~:text=Si%20las%20tendencias%20actuales%20contin%C3%BAan,es%20el%20segundo%20en%20mortalidad.

A pesar de que la mayor parte de los países del mundo ha reconocido la importancia de que la salud pública debe traducirse en sistemas públicos universales de salud, financiados con recursos del Estados en base a lógicas impositivas redistributivas, el Gobierno continúa con su reforma privatista de salud, anunciada en el 2019. El modelo se basa en la propuesta de la Cobertura Universal en Salud, que ha impulsado en América Latina, el Banco Mundial y la Fundación Rockefeller, desde la década de los 90. Este modelo se basa en el financiamiento por seguros de salud diferenciados en función de la capacidad de pago de la población (con subsidio a la demanda). Con la financiarización y la mercantilización de la salud pública, se busca garantizar la salud de los sistemas económicos y financieros en detrimento de la salud de la población. Algunos de los países que siguieron esta lógica, como Colombia, Chile, México, entre otros, han sufrido efectos devastadores para el derecho a la salud, con la privatización de los servicios, la precarización de la red pública, problemas de acceso y barreras burocráticas para la población, judicialización, muertes evitables, entre otros.

Con esta proyección, cobra sentido lo paradójico de que para el 2021, en el marco del plan de austeridad anunciado por el Ejecutivo[78], a pesar de la necesidad de financiación que sostenga toda la inversión de este año, se haya anunciado un recorte del 3,3% para el Ministerio de Salud Pública. Las reducciones más significativas se observan en el Programa de Atención Primaria de la Salud, con un recorte del 5,4% con respecto al 2020, y en algunos hospitales como el Hospital Nacional con 8% menos y Hospital del Trauma con 13% menos.

RECOMENDACIONES

- Adoptar la Resolución N.º 1/2020, *Pandemia y derechos humanos en las Américas*, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 10 de abril de 2020, con énfasis en la urgencia de adoptar medidas inmediatas y diligentes para prevenir la ocurrencia de afectaciones al derecho a la salud. El Estado debe generar políticas que garanticen el acceso universal, tanto en la atención sanitaria por covid-19 como de las otras necesidades en salud de la población.

- Realizar la reforma participativa del Estado, para garantizar el derecho a la salud, a través de un sistema de salud público, universal, único, integral y gratuito, financiado con recursos públicos.

- Crear canales de participación social y popular protagónica, decisión, monitoreo y control sobre las políticas públicas de salud a nivel territorial y nacional, y realizar foros sociales para la participación en el proceso de reforma.

78 "Austeridad del presupuesto 2021 será fundamental para la recuperación económica", *Agencia IP*, 9 de septiembre de 2020, https://www.ip.gov.py/ip/austeridad-del-pgn-2021-sera-clave-para-la-recuperacion-economica/.

- Fortalecer la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS), desde un modelo de atención integral, superando la visión de "Salud pobre para pobres"; integrando enfoques conceptuales: derechos, determinación social de la salud, interseccionalidad, con estrategias de cuidado promocionales, preventivas, curativas y de rehabilitación, durante todos los momentos del ciclo vital, desde el nacimiento hasta la muerte.

- Abrir nuevas Unidades de Salud de la Familia, para llegar a la cobertura territorial progresiva del 100% de la población en 3 años, garantizando los equipamientos, insumos y profesionales de salud suficientes.

- Contratar médicos(as), licenciados(as) y agentes comunitarios, en condiciones laborales dignas de igualdad salarial a los(as) profesionales de hospitales.

- Cumplir los criterios de progresividad presupuestaria para la Política Nacional de Salud con resultados y metas a corto, mediano y largo plazos, que permitan rendir cuentas públicas sobre los avances de la reforma del sistema de salud.

- Desarrollar un plan para el mantenimiento de las mejoras realizadas con los "pabellones de contingencia" y proyectar la infraestructura, los recursos, y el cronograma para fortalecer UTI hospitalarias.

- Aprobar y socializar el Protocolo del MSPyBS sobre intervención en casos de violencia obstétrica, accesibles a las mujeres y sus familias.

- Diseñar una política intersectorial nacional que enfrente las ECNT (como el cáncer, la diabetes, las cardiopatías, obesidad, entre otras) desde la determinación social de salud, que permita garantizar los derechos humanos y realizar cambios estructurales en lo modos de vivir colectivos, como: ambiente saludable, condiciones dignas de trabajo, protección social universal en todo el ciclo de vida, etc.

- Garantizar con carácter de urgencia, la universalidad y gratuidad del acceso a la promoción de la salud, la prevención y el tratamiento del cáncer en cualquier estadio, en base a criterios estandarizados de salud pública, según la Ley N.º 6266 de Atención Integral a las Personas con Cáncer.

- Aprobar urgentemente una Ley y un Programa Nacional con partidas presupuestarias determinadas, que garanticen los cuidados paliativos universales; particularmente los ambulatorios, con atención especializada del personal de salud, bajo el principio de derecho a la salud y la dignidad humana. Aprobar urgentemente el protocolo de cuidados paliativos para las personas enfermas con covid-19.

CRÓNICA DE TRAGEDIAS ANUNCIADAS

Las adversidades de la crisis ambiental de dimensión planetaria comportan desafíos particulares para la realidad paraguaya, requiriéndose del Estado políticas fortalecidas en favor del ambiente sano y, consecuentemente, para la cautela de los derechos de todas las personas. Las evidencias de los impactos del cambio climático en el país, aumento de la temperatura, mayor extensión e intensidad de la sequía o anomalías en las precipitaciones, dan cuenta de los límites del modelo de crecimiento vinculado a la degradación de los bienes naturales y a la muy débil institucionalidad para la aplicación de instrumentos legales correspondientes, panorama que exige no solo revertir prácticas de producción y aplicación efectiva de la normativa ambiental, sino también adopción urgente de planes de restauración y de recuperación ambiental.

PALABRAS CLAVES: ambiente, desarrollo, deforestación, incendios, contaminación.

Guillermo Achucarro, Julia Cabello, Gladys Casaccia, Marcos Glauser, Fosco Gugliotta Ruggeri y Miguel Lovera

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

GRUPO TEMÁTICO AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS[1]

1 El grupo temático está conformado por las instituciones: Base Investigaciones Sociales, Heñói, Gente Ambiente y Territorio, Iniciativa Amotocodie, Tierraviva y la secretaría ejecutiva de la Codehupy.

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

Es un cuarto de siglo de avances y retrocesos del derecho a un ambiente sano en Paraguay.

AVANCES Y RETROCESOS

Es indudable la progresiva incorporación de este derecho en el ordenamiento jurídico en estos últimos 25 años. Ya en 1992 se elevó a rango constitucional el derecho a un ambiente saludable; cuestión relevante tomando en consideración su ausencia, en dichos términos de protección, en las Constituciones anteriores.

La jerarquía institucional se materializó también en la creación en el año 2000 del Sistema Nacional del Ambiente (Ley N.º 1561), responsable de la política y la gestión ambientales nacionales coordinadas por un ente rector específico, la Secretaría del Ambiente, aprobándose la Política Ambiental Nacional (PAN) en el 2005. El ente fue elevado a rango ministerial en el 2018, pasando a denominarse Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible[2] (Mades). Sin embargo, con la misma ley de jerarquización a ministerio se excluyó al Consejo Nacional del Ambiente, dejando desestructurado al Sistema Nacional, afectando la calidad de la gobernanza.

El marco normativo nacional fue creciendo, aunque no exento de tropiezos y reticencias[3]. Leyes, decretos, resoluciones, convenios bilaterales y multilaterales sobre diversos temas, desde disposiciones relativas a la protección forestal, calidad del aire, cambio climático, vida silvestre, recursos hídricos, contaminación, agroquímicos, entre tantos otros, pasaron a engrosar el marco normativo[4]; también como reflejo de un mundo cambiante y exigente en cuanto a la visibilización y protección del ambiente.

Al aplicar el derecho ambiental a las capacidades estatales, se nota un progresivo avance en la creación de instrumentos propios para su concreción

2 Ley N.º 6123/2018 del 5 de mayo de 2018, que eleva a rango de ministerio a la Secretaría del Ambiente y pasa a denominarse Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, *Gaceta Oficial N.º 126*, http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/10215.pdf.

3 Myriam Caballero y Cristina Vila, "Derecho a un ambiente sano", en *Derechos Humanos en Paraguay 1997* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1997), 262-281. Fernando H. González Parini, "Un paso más en la dirección equivocada", en *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: Codehupy, 2009), 75-84. Mirtha Bareiro, "El agua: bien irrecuperable; compromisos asumidos, responsabilidades en espera", en *Derechos Humanos en Paraguay 2011* (Asunción: Codehupy, 2011), 211-223. Oscar Ayala Amarilla, Julia Cabello Alonso y Walter Isasi, "¿Desarrollo y progreso? Más bien exclusión y despojo. Medio Ambiente en emergencia", en Derechos Humanos en Paraguay 2019 (Asunción: Codehupy, 2019), 205-219.

4 En el sitio web del Mades puede encontrarse la normativa vigente, acceso el 16 de septiembre de 2020, http://www.mades.gov.py/leyes/.

y fiscalización. Sin embargo, resultó insuficiente para plasmar las disposiciones en realidades. Las designaciones sobre quienes ocuparían la cabeza del ente rector respondieron más a las viejas y arraigadas prácticas políticas partidarias y/o afines al poder económico del sector privado, antes que a un análisis acabado sobre las personas más aptas para ocupar un cargo de tal relevancia. Se presentaron excepciones a dicha afirmación, llegándose a nombrar a un par de personas con experiencia y/o trayectoria, provenientes de la sociedad civil o de otros entes públicos dedicadas al objeto de protección. Pero estas excepciones, por ser tales, no constituyeron la constante de actuación del Estado, sumándose las constricciones propias ejercidas por el juego de intereses sectoriales. Se evidencia así el rango real dado al tema y su posterior constatación en disposiciones que retrotraen el avance del derecho, permitiéndose la cesión de este en aras de actividades totalmente opuestas al mismo, como las de cambio de uso de suelos o deforestación, transgénicos y agrotóxicos, entre otros. Poco duró el entusiasmo normativo, y la amplia problemática ambiental no alcanza a contar con el marco suficiente como para abordarlo con estándares de derechos humanos.

PROBLEMA AMBIENTAL EN AUMENTO

Indicadores del avance de la problemática ambiental constituyen las intervenciones de deforestación, registrándose ya en 1996 la pérdida diaria de 780 hectáreas de bosques debido a acciones humanas, incluyendo la urbanización[5]. Igualmente, los escenarios de sequía e incendios se agudizan.

Para 2007, la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) señalaba que miles de familias se encontraban afectadas por incendios en el norte de la región Oriental[6]. La cifra aumenta como consecuencia de la sequía, mismo panorama que se repite año tras año, tanto con incendios naturales como provocados, pero aún sin un plan de acción y emergencia concreto y suficiente para dar una pronta respuesta a estas catástrofes que continúan incrementándose[7], llegando en el 2019 a perderse más de 300.000 hectáreas de bosque como producto de incendios[8]. Asimismo, fenómenos atípicos como las sucesivas crecidas de las aguas en 2018 y 2019 daban cuenta de miles de desplazados

5 María Molinas y Manuelita Escobar, "Derecho a un ambiente sano", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996), 375-398.

6 Beatriz Silvero, "Paraguay: violaciones al derecho humano a un ambiente sano. Ausencia de justicia ambiental", en *Derechos Humanos en Paraguay 2007* (Asunción: Codehupy, 2007), 70-84.

7 Ya en el índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe, Paraguay era señalado, en 2014, junto a Bolivia, como los de mayores riesgos de vulnerabilidad. CAF, *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*, (Caracas: CAF, 2014), https://scioteca.caf.com/handle/123456789/517.

8 SEN, Mades, Infona, AEP, UNA, *Reportes de focos de calor sobre la República del Paraguay, 1 de octubre de 2019*, acceso el 16 de septiembre de 2020, http://infona.gov.py/application/files/9615/6994/4188/monitoreo_focos_conjunto_20191001_lq9y21vh.pdf.

en dichos periodos.[9] En materia de contaminación relacionada a los agrotóxicos importados, la fiscalización fue insuficiente. Esto último le valió al país el ser el primero del mundo en contar con una resolución internacional por el uso indiscriminado de agrotóxicos en detrimento del derecho a la vida[10]. Así, la amplia diversidad temática relacionada al ambiente registra esta riña entre el deber esperado de protección y una realidad que dista de serlo.

MEDIDAS INSUFICIENTES PARA GARANTIZAR LA VIDA EN UN AMBIENTE SANO

La concreción del derecho también debería traer aparejado un mecanismo de exigibilidad. Desde 1994, el Ministerio Público trabaja con un departamento de Medio Ambiente, jerarquizado a Unidad Especializada en el 2007[11].

En 1998 ya se presentaban numerosas denuncias relativas a la violación e incumplimiento de leyes ambientales[12] y se constataban delitos ambientales, especialmente relacionados a la deforestación y a la contaminación de cursos de agua por residuos industriales, mataderías y desagües cloacales sin tratamiento previo. Esta situación registrada hace 22 años se sigue repitiendo y no se cuenta aún en el país con un fuero agroambiental que actúe con un rol tutelar de las partes más vulnerabilizadas y del ambiente sano; bien jurídico, finalmente, de todas las personas.

Aun sin un estudio detallado del presupuesto, resulta notorio el hecho de favorecer con créditos a sectores económicos vinculados a grandes producciones que pudieron verse afectados por catástrofes ambientales sin traducción en igual forma para sectores más vulnerabilizados y/o sin medidas eficaces para evitar la repetición o lograr la mitigación de dichos fenómenos. En el 2002 fue emitido el Decreto N.º 17303, por el cual se aprueba el marco orientador de la política de desarrollo sostenible del ámbito agrario, la cual termina siendo utilizada como generadora de desavenencias sociales y degradación de elementos ambientales[13].

9 Servicio Paz y Justicia, "14 familias asuncenas afectadas por la inundación... y la falta de respuesta estatal", *Serpaj Paraguay*, 12 de junio de 2019, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://www.serpajpy.org.py/14-mil-familias-asuncenas-afectadas-por-la-inundacion-y-la-falta-de-respuesta-estatal/.

10 Dictamen del Comité de Derechos Humanos sobre el caso Yerutí, versión en pdf disponible en el sitio de Codehupy, acceso el 16 de septiembre 2020, http://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2019/08/Caso-Yeruti-Dictamen-Comit%C3%A9-DDHH-2019.pdf.

11 Ministerio Público, *Unidad Especializada de Delitos Ambientales*, acceso el 19 de septiembre de 2020, https://www.ministeriopublico.gov.py/archivos/Archivos_pdf/Publicaciones/Materiales_Informativos/UNIDAD_ESPECIALIZADA_DE_MEDIO_AMBIENTE.pdf?time=1562085432182.

12 Myriam Caballero y Cristina Vila, "Derecho a un ambiente sano", en *Derechos Humanos en Paraguay 1998* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1998), 154-159.

13 Quintín Riquelme, "Para disminuir efectivamente la pobreza rural", en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 665-680.

CUARTO DE SIGLO DE DESARROLLO MAL ENCARADO

La arremetida visible de la importancia del derecho en el escenario nacional en estos 25 años es indudable y responde a una realidad concreta nacional e internacional. Pero sin traducirse en términos de protección. Al contrario, las autoridades ven el exigir el derecho como un supuesto obstáculo para un mal denominado desarrollo, el cual así resulta privativo solo a sectores de poderío económico[14].

SITUACIÓN DEL DERECHO EN EL 2020

Una popular frase señala como necedad el hacer lo mismo esperando resultados diferentes. Eso resulta aplicable a lo ocurrido en el 2020. Las crisis ambientales de 2019[15] fueron insuficientes para replantear el abordaje de sus causas con la expectativa de atravesar el 2020 en un escenario diferente. Por el contrario, las autoridades permanecieron impasibles ante la tragedia que se anunciaba.

"CRECIMIENTO" QUE CONLLEVA DEFORESTACIÓN, INCENDIOS Y SATURACIÓN DEL AIRE

En la actualidad, Paraguay es un país extremadamente vulnerable, a consecuencia de su modelo de crecimiento y producción basado en el agronegocio, que tiene como resultado la expulsión masiva de la población rural a la ciudad, como se ve en Asunción y sus áreas aledañas, que concentran a uno de cada cuatro habitantes[16]. Esto se confirma con los datos de Idere Latam que indican que, aunque en cuanto a medio ambiente Paraguay tiene en promedio un desarrollo alto, presenta grandes heterogeneidades entre regiones que dejan a algunas de ellas por debajo de los mínimos[17]. La crisis del capitalismo, agudizada por la pandemia de la covid-19, muestra que la producción de alimentos sanos, por ejemplo, no es prioridad para el Gobierno. Con esta coyuntura, las personas consumidoras erogaron hasta 150% más por el precio de hortalizas, y la Cámara Paraguaya de Supermercados (CPS) atribuyó esto a la suba de los precios de importación debido a la dependencia del 95% de alimentos que ingresan desde Argentina[18].

---

14 Ayala *et al.*, "¿Desarrollo y progreso?...".

15 *Supra* nota 13.

16 "Paraguay debe repensar su modelo de desarrollo y productivo para sobrevivir a una crisis", *Organización Nacional Campesina*, 16 de marzo de 2020, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://coprofam.org/2020/03/16/paraguay-debe-repensar-su-modelo-de-desarrollo-y-productivo-para-sobrevivir-a-una-crisis/.

17 Dr. Adrián Rodríguez Miranda y Dr. Camilo Vial Cossani, *Resumen Ejecutivo* (Idere Latam, 2020), acceso el 20 de octubre de 2020, http://www.iderelatam.com/wp-content/uploads/2020/10/IDERE-LATAM-2020-Resumen-Ejecutivo.pdf.

18 Heñói, Centro de Estudios, *Tomates y locotes afectados en Central*, 8 de julio de 2020, acceso el 14 de septiembre de 2020, https://henoi.org.py/2020/07/08/tomates-y-locotes-afectados-en-central/.

Respecto a los problemas acarreados por el modelo extractivista y el cambio de uso de suelo, este 2020 inició el proceso de construcción de una propuesta de Protocolo de Intervención Conjunta y un plan de mejoramiento de los procesos que previenen la conversión del uso de suelo, en el marco del Proyecto Bosques para el Crecimiento Sostenible, liderado por el Mades[19]. Protocolo necesario para evitar el aumento de las cifras, en donde el 93% de la pérdida de masa forestal en Paraguay se dio por actividades ligadas a la producción de materia prima, aumento que llega a las 314.372 hectáreas destruidas en todo el territorio paraguayo en el año 2019[20]. Según datos oficiales disponibles hasta inicios del mes de octubre, la zona del gran Chaco paraguayo es la que sufrió la mayor destrucción en el 2020, abarcando 7.586 hectáreas, mientras que, en la región Oriental, la cifra llega a 180 hectáreas deforestadas[21].

De acuerdo con datos arrojados por el sistema satelital Global Forest Watch, Paraguay es el segundo país con mayor cobertura arbórea perdida en la región, después de Brasil. A las 314.000 ha de cobertura perdidas en el 2019 equivalentes a 44,3 Mt de emisiones de CO_2, se suman las intensas actividades de deforestación registradas en el 2020, y que ni tan siquiera la pandemia logró frenar. Numerosas denuncias fueron replicadas por la sociedad civil, organizaciones indígenas[22], medios de comunicación social y por las mismas páginas oficiales, incluso en detrimento de medidas cautelares dictadas por órganos competentes o de normativa vigente y además en reservas naturales. En general, como causas de estas deforestaciones[23], las denuncias apuntan a actividades agroganaderas, comercialización forestal o explotación de hornos de carbón. Organizaciones de pequeños agricultores, como la Federación Nacional Campesina (FNC), e indígenas, como la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), se manifestaron en contra de la deforestación[24]. En el II Encuentro Nacional de Mujeres In-

19 "Trabajan en un protocolo de intervención interinstitucional para casos de cambio de uso de suelo", *Mades*, 6 de julio de 2020, acceso el 16 de septiembre de 2020, http://www.mades.gov.py/2020/07/06/trabajan-en-un-protocolo-de-intervencion-interinstitucional-para-casos-de-cambio-de-uso-de-suelo/.

20 Aldo Benítez, "Paraguay es el segundo país más deforestador de Sudamérica", *La Nación*, 15 de junio de 2020, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/06/15/paraguay-es-el-segundo-pais-mas-deforestador-de-sudamerica/.

21 "Solicitud #33836. Informe sobre deforestación periodo 2019-2020", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/33836.

22 Comunidad Loma del pueblo guaraní ñandéva denunció en mayo de 2020 la deforestación de sus tierras en Boquerón. Los yshir de Alto Paraguay habían hecho lo propio en febrero, en tanto que los ayoreo de María Auxiliadora denunciaron tala ilegal en agosto.

23 En el periodo 2000-2017 se registra en el país gran pérdida de bosques, correspondiente a 5.549.099 hectáreas deforestadas, de acuerdo con datos oficiales. A pesar de la vigencia de la Ley N.º 5266/2018, conocida como Ley de Deforestación Cero, vigente desde el 2005 y extendida hasta el 2020, cuya promulgación ha sido en respuesta a la deforestación en el Bosque Húmedo de la Región Oriental (BHRO), se perdieron 480.000 ha en 12 años (a una tasa de 40.000 ha/año). Infona, Mades, *Segundo Informe Bienal de Actualización - Anexo Técnico REDD+ de Paraguay*, 2018. MAG, *Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS). Proyecto Inserción a Mercados Agrarios (PIMA)*, 2020.

24 Ver el pronunciamiento de la FNC de junio de 2020 en: La Nación, "Medio ambiente: FNC pide atención al sector campesino y reforma agraria para combatir la crisis", *La Nación*, 5 de junio de 2020, acceso el 15 de septiembre de 2020, https://www.lanacion.com.py/politica/2020/06/05/medio-ambiente-fnc-pide-atencion-al-sector-campesino-y-reforma-agraria-para-combatir-crisis/; Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), "Hambre, falta de política general de salud para Pueblos Indígenas y deforestación, golpean fuerte a las comunidades en tiempo de pandemia", FAPI, acceso el 15 de septiembre de 2020, https://www.fapi.org.py/hambre-falta-de-una-politica-general-de-salud-para-pueblos-indigenas-y-deforestacion-golpean-fuerte-a-las-comunidades-en-este-tiempo-de-pandemia/.

dígenas del Paraguay fue denunciada, a finales de 2019, la incontrolable deforestación que afecta a muchas de sus comunidades, dañando el principal centro natural de abastecimiento.

Esto tiene directa consecuencia en la biodiversidad del país. Entre los principales tipos de vegetación natural que se observan actualmente se encuentran los humedales, el cerrado, las sabanas y los bosques. Y se hallan bajo amenaza las ecorregiones presentes, como el Bosque Atlántico del Alto Paraná (BAAPA), el Chaco (Seco y Húmedo), el Pantanal y el Cerrado. Se registra una merma en la funcionalidad de los ecosistemas[25] y, consecuentemente, disminuye la producción de bienes y servicios ambientales de los que depende la población, principalmente aquellos directamente relacionados a la naturaleza para la obtención de medios de subsistencia, el campesinado y los pueblos indígenas.

Actualmente, el 94 % de la tierra cultivada en Paraguay corresponde a rubros empresariales, destinados principalmente al mercado internacional. En contrapartida, menos del 6 % de la tierra es utilizada para rubros de cultivo campesino[26]. El 2% de la población concentra el 85% de las tierras, acentuándose un modelo de desarrollo excluyente[27], que resulta en la afectación periódica y repetitiva de sistemas clave: el ambiental, con la degradación de ecosistemas y destrucción de caracteres naturales, y el social, aumentando la brecha de desigualdades. Hoy, la ganadería empresarial detenta el poder económico respaldado en casi 15 millones de cabezas de ganado bovino, a razón de 2 animales por habitante; además de un territorio ganadero de más de 17 millones de hectáreas[28]. La mayor parte de la expansión ganadera tiene lugar en el Chaco paraguayo, sobre territorio ancestral de numerosos pueblos originarios y donde integrantes del pueblo ayoreo aún viven en aislamiento voluntario[29].

Como agravante de la situación en general, Paraguay sigue importando agrotóxicos prohibidos, tanto de China como de la Unión Europea (UE). En febrero del 2020 se dio a conocer que el paraquat es uno de ellos, y que en 2019 se importó en cantidades cercanas a los 7 millones de kilos, casi un kilo

25 "En estas ecorregiones se estima que existen unas 8.000 a 13.000 especies de plantas y 100.000 especies de invertebrados, de estas han sido identificadas 4.490 plantas, 2.434 invertebrados, 297 especies de peces, 681 de aves, 182 de mamíferos, de 159 reptiles y 85 de anfibios (MNHNP, 2015)". Mades, *Quinto informe nacional al convenio sobre la diversidad biológica Paraguay* (Asunción: Mades/PNUD, fmam, ENPAB, 2016), 14, versión digital disponible en http://chmparaguay.com.py/publicaciones/libros/5TO%20Informe%20Nacional%20al%20CDB%20-%202016.pdf.

26 Luis Rojas y Heñói, Centro de Estudios, "¿Por qué el kit de alimentos del gobierno no incluía soja?", *Heñói*, 26 de marzo de 2020, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://henoi.org.py/2020/03/26/por-que-el-kit-de-alimentos-del-gobierno-no-incluia-soja/#_ftnref1.

27 Oxfam International, "Paraguay: el país donde la soja mata", acceso el 16 de septiembre de 2020, https://www.oxfam.org/es/paraguay-el-pais-donde-la-soja-mata.

28 Instituto Tecnológico de Massachusetts, "Paraguay", en *Observatory of Economic Complexity (OEC)*, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/pry.

29 Miguel Lovera, *The Environmental and Social Impacts of Unsustainable Livestock Farming and Soybean Production in Paraguay: A Case Study* (Ámsterdam: Global Forest Coalition, 2014), acceso el 16 de septiembre de 2020, https://globalforestcoalition.org/wp-content/uploads/2014/05/paraguay_case_study_final-compressed-1.pdf.

por habitante[30], siendo utilizado a modo de desecante en proporciones aproximadas de 2 litros por hectárea en zonas como Alto Paraná[31], en lo que va del primer semestre de este año. Es un agente generador de efectos adversos sobre la salud humana, como intoxicación al ser manipulado en los procesos de sojización, que puede conducir a la muerte.

Se impone así, en Paraguay, un modelo agrario que promueve la concentración de la tierra y la de los medios de producción, las modificaciones de las semillas, formas agroganaderas en oposición al medio ambiente y a prácticas culturales, condiciones que necesariamente serán cuestionadas por la mayoría de la población campesina e indígena[32].

Sobre la permanencia de este modelo de producción se genera nuevamente en este año una oleada de incendios, que aumentan el número de hectáreas con pérdida de montes y matorrales. En el Parque Nacional Caazapá, el Pantanal y el Chaco, pastizales y bosques fueron arrasados por el fuego[33]. El Instituto Forestal Nacional (Infona) señala que en las últimas semanas de septiembre se registraron más de 17.500 focos de calor, mayormente en la región Oriental, atribuyéndose los mismos a la actividad humana, desde plantaciones de marihuana[34]. Y se indica también la falta de resultados de los procesos encaminados por el sistema de justicia. Para el 2 de octubre, Infona reportaba 13.833 focos de calor en 24 horas[35].

Y es recién a principios de octubre que el Poder Ejecutivo decide analizar la situación y medidas para la prevención y la concienciación sobre la peligrosidad de quema e incendios[36]. Sin embargo, el relato oficial se muestra limitado, focalizado sobre la ciudadanía en general, colocando la responsabilidad exclusiva en la gente de a pie, excluyéndose las actividades toleradas de grandes productores que recurren a la quema autorizada y desbordada para actividades orientadas al lucro sin medidas efectivas para frenar la destrucción. Por otro lado, a diferencia del 2019, los incendios se incrementaron en zonas

30 Maxi Manzoni, "Paraguay importa agroquímico prohibido en China y la UE", *El Surtidor*, 24 de febrero de 2020, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://elsurti.com/futuros/scroll/2020/08/22/paraguay-importa-agroquimico-prohibido-en-china-y-la-ue/.

31 Víctor Enciso, *SOJA, datos, estadísticas y comentarios - Marzo-2020*. Área de Economía Rural, FCA -UNA, acceso el 15 de septiembre de 2020, http://www.agr.una.py/ecorural/cultivo/soja_marzo_2020.pdf.

32 Abel Irala, "Campesinos/as e indígenas criminalizados por un modelo excluyente", en *Con la soja al cuello. Informe sobre Agronegocios 2019* (Asunción, Base Investigaciones Sociales, 2019), 88.

33 "Paraguay en llamas. S.O.S.", [Tweet], Lucy Aquino [@LucyAquinoOrtiz], 2 de octubre de 2020, https://twitter.com/LucyAquinoOrtiz/status/1312091699959787523?s=08.

34 "Infona presentará un informe detallado sobre las hectáreas afectadas por incendios desde el 2018 al 2020", *Agencia IP*, 30 de septiembre de 2020, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.ip.gov.py/ip/infona-presentara-un-informe-detallado-sobre-las-hectareas-afectadas-por-incendios-desde-el-2018-al-2020/.

35 Infona, "Reporte de focos de calor sobre la República del Paraguay" [Facebook], Instituto Forestal Nacional del Paraguay [@InfonaPy], 2 de octubre de 2020, https://www.facebook.com/InfonaPy/photos/pcb.1374175746104713/1374175676104720.

36 "Impulsarán acciones conjuntas de prevención y concientización sobre peligrosidad de quemas e incendios", *Mades*, 1 de octubre de 2020, acceso el 3 de octubre de 2020, http://www.mades.gov.py/2020/10/01/impulsaran-acciones-conjuntas-de-prevencion-y-concientizacion-sobre-peligrosidad-de-quemas-e-incendios/.

urbanas, incluyendo en la capital, Asunción, al Jardín Botánico y el vertedero de Cateura. Como efecto de relieve estuvo la calidad del aire, que se volvió particularmente irrespirable. Las ciudades fueron envueltas en un aire brumoso y no exento de causar dificultades respiratorias e incluso la muerte[37].

A principios de octubre, el Congreso Nacional sancionaba el proyecto "Que declara en situación de emergencia nacional a todo el territorio de la República, como consecuencia de los incendios y los daños ocasionados a los ecosistemas y al ambiente"[38], que ordenaba la adopción de medidas para canalizar recursos y solicitar ayuda internacional para combatir los incendios, apoyar acciones de restauración y recuperación de los daños ocasionados. Quedó a la vista que la Ley N.º 4014/2010[39] de prevención y control de incendios debe ser exhaustivamente revisada, así como su efectiva aplicación.

VULNERABILIDAD CLIMÁTICA Y RECURSOS HÍDRICOS

Durante el último año se registraron resultados históricos en lo que respecta al manejo de recursos hídricos, particularmente en lo que a aguas superficiales se refiere. En menos de un año, el río Paraguay pasó de tener un aproximado de 7 metros en periodo de lluvias, a tener resultados negativos, a punto de llegar al mínimo negativo luego de 53 años. Este comportamiento es inusual, ya que el río Paraguay es un río de llanuras, que no suele presentar una variación tan brusca en un periodo de tiempo tan corto[40]. La bajada del nivel del río está también relacionada a un descenso en el régimen de precipitaciones, el cual este año tiene la particularidad de ser mucho menor que años anteriores, incluso al 2019[41]. Esta situación del río Paraguay se registra en los otros ríos del país. La sequía que actualmente está azotando al país empezó a tener incidencias en la cuenca del Paraná a inicios de la cuarentena. Hoy en día la cuenca del Paraguay es la más afectada, perjudicando de esta manera a varios sectores de la economía del país.

La sequía, acrecentada por el fenómeno "La Niña", solo tiende a acentuarse hacia finales de 2020. La Dirección Nacional de Meteorología e Hidrología (DMH) señala la cantidad deficitaria en todo el territorio nacional[42],

37 "Junto a una persona que falleció en Itapúa..." [Tweet], Luis Recalde [@Drunken_Forest], 2 de octubre de 2020, https://twitter.com/Drunken_Forest/status/1312029398837661697.

38 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 3 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/122204.

39 Ley N.º 4014/2010, https://www.bacn.gov.py/archivos/3547/20150709090059.pdf.

40 Dirección Nacional de Meteorología e Hidrología (DMH), "Nivel del río", acceso el 3 de octubre de 2020 https://www.meteorologia.gov.py/nivel-rio/.

41 Es decir, la temporada de lluvias terminó mucho antes que lo normal y, durante el periodo donde normalmente se registran lluvias dispersas menos frecuentes, casi no las hubo.

42 Dirección Nacional de Meteorología e Hidrología (DMH), "Extenso periodo de sequía sobre el territorio paraguayo", acceso el 3 de octubre de 2020 https://www.meteorologia.gov.py/2020/09/extenso-periodo-de-sequia-sobre-el-territorio-paraguayo/.

y anuncia que durante los últimos meses de 2020 el 11,50% del territorio nacional estará en sequía extrema, 6,41 % en sequía excepcional, 15,47% en sequía severa, 34,73% en moderada, 18,37% en anormalmente seca. Esto lleva a preguntarse por qué, teniendo las herramientas necesarias para obtener datos científicos, el Estado no realizó medidas de mitigación necesarias para afrontar este fenómeno.

Ya con la crisis desatada, nuevamente se recurre a medidas paliativas y desesperadas que, en gran parte, pasan por la "buena voluntad" de la ciudadanía, que se dispone a juntar insumos para hacer frente a la (ir)responsabilidad del Gobierno. Esto también contribuye a las altas temperaturas registradas que periódicamente superan récords a nivel nacional[43]. El meteorólogo Benjamín Grassi, profesor de Meteorología de la Facultad Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción, en audios difundidos por los medios de comunicación, señaló que el clima ya no será el de antes, que ya se afectó demasiado, y que cada vez nuestra nueva realidad será la de romper récords en esta materia[44].

Efectivamente, todo tipo de fenómeno climático cuenta con su componente natural, es decir, ocurre teniendo en cuenta un patrón cíclico. Pero no es el único: a este componente natural hay que sumar la acción humana. El país viene sufriendo tanto inundaciones devastadoras como sequías año tras año, al menos en el último lustro. La gran pérdida de masa boscosa y la consecuente pérdida de biodiversidad hacen que todo el territorio nacional se torne aún más vulnerable ante la ocurrencia de los mencionados fenómenos.

Finalmente, el Estado deja sin atención, o con atención insuficiente, aquellos factores que de por sí deben ser abordados y que hacen al cálculo de vulnerabilidad: pobreza, desigualdad, capacidad de gestión, medios de subsistencia, entre otros. Por tanto, la acción humana y la acción u omisión del Estado influyen tanto en la frecuencia de los ciclos naturales, en la intensidad y duración de los fenómenos, así como en la estrategia de mitigación o falta de ella. Esto, en definitiva, tendrá repercusión en todas las personas, pero actualmente el impacto se da con mayor fuerza en los sectores vulnerabilizados, como se señaló en la edición del informe de derechos humanos de 2019[45].

43 Dirección Nacional de Meteorología e Hidrología (DMH), "Se registraron nueve récords históricos de temperatura máxima en la jornada", acceso el 3 de octubre de 2020, https://www.meteorologia.gov.py/2020/10/se-registraron-nueve-records-historicos-de-temperatura-maxima-en-la-jornada/.

44 "Chau a las temperaturas de antes: 'ya deforestamos demasiado'", *Hoy*, 2 de octubre de 2020, acceso el 3 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/chau-a-las-temperaturas-de-antes-ya-deforestamos-demasiado.

45 Ayala *et al.*, "¿Desarrollo y progreso?...".

RESIDUOS SÓLIDOS

En esta materia se releva la situación de la capital del país, donde para el periodo 2019-2020 el gobierno municipal de Asunción, luego de esperar 25 años desde el último análisis de diagnóstico, desarrolló el Estudio de Caracterización de Residuos Sólidos Urbanos. Esto debió actualizarse en periodos mucho más cortos para la correcta adaptación de todo el sistema de gestión, obteniendo información cualitativa y cuantitativa sobre los residuos sólidos municipales[46]. Este sistema expone constantemente a la población a condiciones insalubres, amenazando su salud. Se suma el hecho de que el sistema de alcantarillado de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (Essap) pasa en el límite del establecimiento del relleno sanitario, el cual se descarga en una laguna y se conecta con el arroyo Ferreira, siendo esto una palpable contaminación por parte de las dos entidades.

En enero del 2020 se aprueba en la Cámara de Diputados el proyecto de ley "Que modifica el Art. 27 de la Ley N.º 3956/2009, Gestión Integral de los Residuos Sólidos en la República del Paraguay (Importación)"[47], a pedido de la Unión Industrial Paraguaya (UIP), bajo la justificación de que con esta reforma se otorgará mayor seguridad jurídica y se fomentará la actividad económica del tratamiento de residuos sólidos no peligrosos. Cuestionable modificación, principalmente debido a que el país no está en condiciones de producción y mercado para ser receptores. Apenas se puede llevar adelante una mediocre gestión de los residuos generados a nivel país.

La Ley N.º 5414/2015 de "Promoción de la Disminución del Uso De Plástico Polietileno" tiene por objeto regular el consumo de bolsas de polietileno de un solo uso en general para el transporte de productos o mercaderías, dando paso a la implementación de aquellas biodegradables fue postergada por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto N.º 3920 hasta enero del 2021[48]. La normativa "antibolsas" debía entrar en vigencia desde septiembre de este año. En sus dictámenes técnicos, buscando justificación en la coyuntura actual de la pandemia por covid-19, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) recomendaron mantener el uso de las bolsas de polietileno debido a que el hábito está incorporado en la ciudadanía, mientras que la introducción de bolsas reutilizables en los establecimientos sin su sanitación adecuada constituye un

46 PNUD, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/presscenter/pressreleases/2020/segunda-etapa-estudio-caracterizacion-residuos-solidos-urbanos.html.

47 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 3 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115355.

48 Decreto N.º 3920, del 10 de agosto de 2020, que establece de forma temporal la aplicación de la excepción prevista en el artículo 9.º de la Ley N.º 5414/2015 "Promoción de la disminución del uso de plástico polietileno en el marco de las medidas sanitarias dispuestas ante el riesgo de expansión del covid-19 o coronavirus", *Presidencia de la República del Paraguay*, https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO3920_ehws39da.PDF.

riesgo[49]. Esta normativa se vino aplazando desde su concepción, principalmente porque su entrada en vigencia significaría una merma económica de importantes proporciones para las empresas involucradas en su producción y distribución.

OTRAS ACCIONES (Y OMISIONES) LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS

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 o Acuerdo de Escazú levantó un revuelo que, a toda costa, intenta instalar una narrativa sobre el peligro que representa este acuerdo a los procesos de producción e inversiones. Medios de comunicación han reproducido la oposición del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)[50], que señaló que este acuerdo pretendía instalar el principio precautorio. Asimismo, el MAG afirmó que las normativas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros organismos multilaterales son suficientes para garantizar "reglas claras, transparentes y por sobre todo equilibradas y balanceadas" para un desarrollo sostenible. Gremios de la producción apoyaron efusivamente esta posición[51].

De esta forma, el ministro del MAG desconoce que Paraguay, de forma expresa, hace tiempo incorporó a su propia Política Ambiental Nacional[52] el principio precautorio. Además, se ha adherido a otros instrumentos internacionales en materia ambiental que lo recogen. Por otro lado, cabe señalar que la OMC tiene objetivo y naturaleza distintos que no podrían suplir la incorporación de mejores normas protectoras del ambiente. La crisis ambiental, tanto a nivel nacional como internacional, amerita los máximos esfuerzos del Estado y de los mecanismos más garantes posibles, por lo que el Acuerdo de Escazú debe ratificarse.

Respecto a otros intentos legislativos, además de los ya citados, en la primera parte de este artículo se hacía referencia a que el Consejo Nacional del Ambiente había quedado excluido del Sistema Nacional Ambiental. Esto intentó ser revertido con un proyecto de ley que fue rechazado este año, dejando debilidades en materia de gobernanza en cuanto a la participación pública

49 "Ejecutivo posterga entrada en vigencia de ley para disminución de bolsas plásticas", *Agencia IP*, 12 de agosto de 2020, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://www.ip.gov.py/ip/ejecutivo-posterga-entrada-en-vigencia-de-ley-para-disminucion-de-bolsas-plasticas/.

50 "MAG pide rechazar tratado de Escazú", *ABC Color*, 5 de octubre de 2020, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/10/05/mag-pide-rechazar-tratado-de-escazu/.

51 "Gremios respaldan al MAG y rechazan Acuerdo de Escazú", *Última Hora*, 6 de octubre de 2020, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://www.ultimahora.com/gremios-respaldan-al-mag-y-rechazan-acuerdo-escazu-n2907940.html.

52 Mades, *Política Ambiental Nacional del Paraguay (PAN)*, acceso el 3 de octubre de 2020, http://mades.gov.py/sites/default/files/politica_ambiental_Nacional.pdf.

en la toma de decisiones ambientales[53]. También fue presentado en el Congreso el proyecto de ley por el cual se brinda carácter de ley a la Reserva de la Biosfera del Chaco, Paraguay, asignación otorgada por la Unesco en el 2005. En esta propuesta se plantea una mayor protección para los bosques nativos de dicha superficie. Su estudio quedó postergado[54].

Sumado a esto, a mediados del 2020, el MAG, a pedido del entonces ministro Rodolfo Friedmann, planteó cambiar el Decreto N.º 175/2018, que reglamenta el artículo 42 de la Ley N.º 422/1973 con disposiciones que podrían blanquear la pérdida de 2.383.356 hectáreas de cobertura forestal natural[55]. Esto se pretendía lograr reduciendo la exigencia establecida a propiedades rurales de 20 hectáreas o más de contar con zonas forestales en un 25% de reservas forestales a solamente 5%, es decir, cinco veces menos. La propuesta fue retirada luego de las duras críticas por parte de la sociedad en general.

Por otro lado, a más de un año de la reactivación del Comité de Gestión de la Biosfera del Chaco, no se cuenta aún con resolución del Mades que reconozca el Consejo Directivo de dicho Comité, electo en asamblea general ordinaria en junio de 2019, con participación de multiactores, dificultándose su funcionamiento.

CASOS OCURRIDOS EN 2020

LAGUNA CERRO. La contaminación de la laguna de Piquete Cué tomó estado público y consiguió mover las voluntades políticas cuando el actor Leonardo DiCaprio se hizo eco[56]. Autoridades acudieron, constataron la presencia de químicos y sancionaron administrativamente a la curtiembre WalTrading S.A., responsable de la situación[57]. La laguna había estado sujeta a distintas agresiones, desde falta de licencia ambiental para la construcción de un camino municipal que la corta[58]hasta la contaminación ya señalada y

53 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 16 de septiembre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121340.

54 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 3 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/118060.

55 "Ambientalistas rechazan pedido de Friedmann de cambiar Ley Forestal", *La Nación*, 14 de agosto de 2020, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/08/14/ambientalistas-rechazan-pedido-de-friedmann-de-cambiar-ley-forestal/.

56 "The Cerro Lagoon in the Paraguayan city of Limpio…" [Instagram], Leonardo DiCaprio [@leonardodicaprio], 16 de agosto de 2020, https://www.instagram.com/p/CD9wzPyFnbK/?utm_source=ig_embed.

57 "MADES multa por más de 1.600 millones a WalTrading S.A. por contaminación de Laguna Cerro", *Mades*, 11 de septiembre de 2020, acceso el 3 de octubre de 2020, http://www.mades.gov.py/2020/09/11/mades-multa-por-mas-de-1-600-millones-a-waltrading-s-a-por-contaminacion-de-laguna-cerro/.

58 "Contaminación de la laguna Cerro: más de un responsable", *IDEA*, 16 de septiembre de 2020, acceso el 3 de octubre de 2020, https://www.idea.org.py/2020/09/16/contaminacion-laguna-cerro/.

la afectación producida por la sequía[59]. Pobladores(as) de la zona han señalado denuncias concretas y la larga lucha que han emprendido antes y después de la repentina fama del caso[60]. Se hizo evidente el grado de complejidad de un conflicto ambiental y también la absoluta insuficiencia de mecanismos de fiscalización, además de la importancia de la visibilización de los casos y las alianzas movilizadoras. Habrá que ver si todo esto es suficiente.

CINCO ESTANCIAS DEL CHACO. Por otro lado, hay que señalar la inoperancia estratégica del Estado. Según una investigación dada a conocer por *El Surtidor* en mayo, el Mades intervino cinco estancias ubicadas en el Chaco por incendios forestales que afectaron miles de hectáreas en una zona donde en 2020 se presentaron 10 veces más alertas de incendios que en fechas similares de 2019[61]. La hipótesis es que se buscaba transformar las áreas boscosas en pasturas para ganado. El fiscal a cargo es una persona denunciada por el Mades ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) por aparentemente encubrir desmontes de miles de hectáreas[62].

PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL AYOREO TOTOBIEGOSODE. Una investigación de la organización británica Earthsight[63] demuestra cómo empresas particulares habrían invadido y deforestado tierras pertenecientes al patrimonio, con intenciones de expansión ganadera. Además, intenta develar la altísima corrupción al interior de los entes públicos que favorecen con impunidad a los responsables de las grandes empresas, dejándolas actuar a su arbitrio. La rigurosa información contiene revisión de al menos 200 fuentes y fue rápidamente replicada en el medio local. Eso también dio pie a declaraciones desde sectores productivos que, defendiendo lo indefendible, siguen señalando el estar actuando bajo amparo de la ley[64]. Respecto a la investigación, no se conoce alguna reacción del Estado.

MONOCULTIVO DE EUCALIPTOS EN TERRITORIO INDÍGENA. Instituciones sociales y de derechos humanos se han adherido al reclamo de comunidades del pueblo qom que se oponen a la plantación de eucaliptos en

59 "¡Impotencia! La Laguna Cerro se está secando", *NPY*, 16 de octubre de 2020, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://npy.com.py/2020/10/impotencia-la-laguna-cerro-se-esta-secando/.

60 "Laguna Cerro: pobladores urgen respuesta y cese de la impunidad ambiental", *La Nación*, 7 de agosto de 2020, acceso el 3 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/08/07/laguna-cerro-pobladores-urgen-respuesta-y-cese-de-la-impunidad-ambiental/; "Limpio: Pobladores exigen soluciones para recuperar la Laguna Cerro", *Hoy*, 22 de agosto de 2020, acceso el 3 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/limpio-pobladores-exigen-soluciones-para-recuperar-la-laguna-cerro.

61 Maxi Manzoni, "Paró todo, menos los incendios en el Chaco", *El Surtidor*, 25 de mayo de 2020, acceso el 3 de octubre de 2020, https://elsurti.com/reportaje/2020/05/25/chaco-arde-cuarentena/.

62 "Fiscal de Villa Hayes es denunciado por MADES ante el JEM por mal desempeño de funciones", *Mades*, 25 de febrero de 2020, acceso el 3 de octubre de 2020, http://www.mades.gov.py/2020/02/25/fiscal-de-villa-hayes-es-denunciado-por-mades-ante-el-jem-por-mal-desempeno-de-funciones/.

63 Earthsight, *Grand Theft Chaco. The luxury cars made with leather from the stolen lands of an uncontacted tribe*, septiembre de 2020, acceso el 3 de octubre de 2020, https://www.earthsight.org.uk/grandtheftchaco-en.

64 "Hola, Maxi, los cambios de uso de suelo (que llamas deforestación)…" [Tweet], Diego Zavala [@DiegoZavala67], 1 de octubre de 2020, https://twitter.com/DiegoZavala67/status/1311649293925789697.

su territorio y deforestación de árboles nativos, de parte de una fundación. Una de las voceras de esta lucha, Bernarda Pesoa[65], ha descrito la serie de conflictos que tiene enfrentadas a estas comunidades con el proyecto de la fundación, entre los cuales señala la violación de los derechos indígenas a la consulta, puesto que no todas las comunidades fueron consultadas, y las acciones insuficientes del Estado para abordar esta situación.

CONCLUSIONES

Dice Boaventura de Sousa Santos: "El capitalismo funciona, como si hubiese un planeta B, o sea 'destruye este, pues hay otro'. Pero no hay. Entonces, habrá una reacción brutal de la Madre Tierra, no sabemos cómo[66]". Progresivamente, el cómo reaccionará el planeta se hace visible, respirable, palpable. El Estado debe dimensionar a cabalidad la crisis ambiental. Más allá de las responsabilidades individuales de quienes están al frente de los entes que deben intervenir en esta realidad, lo cierto es que tampoco el Estado en su conjunto colabora para dotar de herramientas y talentos humanos a los mismos. Entretanto, sigue asintiendo, obediente y en silencio, a la narrativa de sectores de grandes productores, donde las medidas país frente a la crisis ambiental y los particulares disparadores domésticos guardan relación con la ciudadanía de a pie. No se observa efectividad en la revisión de causales vinculados al modelo de crecimiento económico como tampoco mejoría en sus estrategias de fiscalización y sanción a los grandes desmontes o uso indiscriminado de agrotóxicos. De igual modo, se observa muy débil o ausente el registro de las sanciones penales a responsables de violaciones de la normativa ambiental[67].

Se niega, además, a ratificar el Acuerdo de Escazú siguiendo su lamentable proceder de fines de 2019, de ceder ante los reclamos de sectores poderosos[68], que ven al mismo, como un freno a su acumulación y no como una herramienta de información, participación y defensa de los derechos ambientales.

65 "Bernarda Pesoa sobre eucalipto en territorio Qom" [YouTube], Conamuri [https://www.youtube.com/channel/UCkxVqJ-QhXY5hZwO2b9obvQJ], 3 de agosto de 2020, acceso el 3 de octubre de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=sHoqYrEdBe0.

66 "Muy interesante entrevista a Boaventura..." [Facebook], Eduardo Nava Hernández [https://m.facebook.com/eduardo.navahernandez.9], 16 de septiembre de 2020, acceso el 3 de octubre de 2020, https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=3872622199419289&id=100000146401610.

67 En un estudio publicado en 2016 sobre el análisis de 32 causas ambientales, la conclusión arribada fue la de indicadores de: a) displicencia en el abordaje de la investigación y b) orfandad argumentativa al momento de exponer los fundamentos, tanto de los requerimientos fiscales como de las resoluciones judiciales. Eduardo Aguayo, *Deforestación e impunidad. Análisis de la actuación del Ministerio Público y del Poder Judicial en los casos de deforestación en la zona del Bosque Atlántico del Alto Paraná (BAAPA)* (Asunción: Inecip-Paraguay, 2016).

68 "Cancillería participa de reuniones informativas sobre la implementación del Acuerdo de Escazú", *MRE*, 30 de abril de 2020, acceso el 3 de octubre de 2020, https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/cancilleria-participa-de-reuniones-informativas-sobre-la-implementacion-del-acuerdo-de-escazu.

El malestar colectivo surge por la permanencia de privilegios excesivos para algunos sectores y condiciones paupérrimas de abandono para la mayoría. El cambio del predominante modelo de agronegocios, con especial consideración a los daños ambientales que conlleva, enseña imperativos en función de las posibilidades de bienestar social para todos y todas por igual, armonía ambiental para esta y futuras generaciones.

El panorama no se muestra alentador, no se avizoran medidas de gobierno suficientes en el marco de un plan de restauración y recuperación ambiental que permitan sustentabilidad, donde, si bien los sectores vulnerables son los primeros afectados, se ponen en juego las condiciones de la vida misma.

RECOMENDACIONES

Por considerarse vigentes, se reiteran las recomendaciones de 2019.

- Sancionar y promulgar una ley de "Deforestación Cero" para el Chaco.
- Diseñar y aplicar planes de prevención, contingencia, mitigación en casos de desastres naturales en consulta y participación de las comunidades potencialmente afectadas y con inversión suficiente de recursos materiales.
- Eliminar los privilegios otorgados a algunos sectores de producción por sobre otros en detrimento al principio de igualdad, no discriminación y con consecuencias en el disfrute del derecho a un ambiente sano.
- Ratificar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Acuerdo de Escazú).
- Regular, supervisar y fiscalizar las actividades tendientes a producir un impacto en el ambiente, en especial, las que se encuentran afectando potencialmente a comunidades vulnerabilizadas, dotando de una inversión suficiente y un procedimiento efectivo.
- Adoptar el principio precautorio como medida de acción, a fin de proteger el derecho al ambiente y los demás derechos que dependen de su concreción.
- Crear el Fuero Agrario y Ambiental.

VIOLACIÓN DE DD. HH. EN ESCUELAS RURALES FUMIGADAS[1]: OTRO IMPACTO DEL MODELO DEL AGRONEGOCIO

Desde inicios del nuevo siglo se viene denunciando la violación de derechos en las escuelas rurales fumigadas, por organizaciones y comunidades. Sin embargo, recién en el último año ha sido estudiada rigurosamente. Se han identificado 99 escuelas en riesgo de fumigación en 10 distritos del país, a las que acuden 8.628 estudiantes y 1.168 docentes que están expuestos a fumigaciones con agrotóxicos y cuyos derechos están siendo vulnerados. Aunque hay marcos normativos, estos no son respetados y las instituciones que deberían actuar no lo hacen. Por lo tanto, varios derechos son afectados y se convierte en un problema de gran magnitud, consecuencia del modelo de agronegocio que sigue el país.

PALABRAS CLAVES: derechos de la niñez y la adolescencia, derecho a la educación, derecho a la calidad del ambiente, derecho a la salud, comunidades rurales.

Abel Areco y Marielle Palau

BASE INVESTIGACIONES SOCIALES

1 Este artículo resume los aspectos más vinculados a los derechos humanos del libro de Regina Kretschmer, Abel Areco y Marielle Palau, *Escuelas rurales fumigadas en Paraguay. Estudio de casos en tres distritos* (Asunción: BASE IS, 2020).

INTRODUCCIÓN

El área de siembra con rubros de exportación, sobre todo de soja, ha ido aumentando vertiginosamente desde mediados de la década del 90, principalmente por la creciente demanda internacional y la liberación comercial de semillas genéticamente modificadas. Esta tendencia sigue vigente.

Actualmente, el 94% de las tierras agrícolas están destinadas a rubros del agronegocio, mientras que solo el 6% a la producción de rubros campesinos. La superficie de monocultivo de granos para exportación ha crecido vertiginosamente a raíz del incremento continuo de la demanda internacional de *commodities* (principalmente soja, aunque también arroz, maíz, trigo, girasol y caña dulce) y de la incapacidad de las autoridades de impulsar y apoyar un modelo más respetuoso de los derechos[2].

En estos monocultivos se aplica un paquete tecnológico que incluye semillas híbridas o transgénicas, que requieren necesariamente la utilización de agrotóxicos y fertilizantes para hacer frente a lo que el agronegocio considera como plagas. Por otro lado, las malezas desarrollan resistencia, por lo que la aplicación de herbicidas en las parcelas aumenta ante su uso constante, motivo por el cual se debe ir aplicando con el correr del tiempo en mayor cantidad para mantener la efectividad.

Existe una vasta bibliografía sobre los efectos sociales que causan las fumigaciones de pesticidas tanto a nivel nacional[3] como internacional. En menor medida también existen investigaciones médicas, entre ellas se puede mencionar estudios liderados por la Dra. Benítez Leite[4] y Arias[5].

Desde el año 2003[6], organizaciones campesinas e indígenas, así como organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y ambientalistas han realizado denuncias sobre las múltiples violaciones de derechos humanos

2 Guillermo Ortega, "El avance del agronegocio sigue firme", en Marielle Palau (coord.), *Con la soja al cuello. Informe sobre agronegocios 2019* (Asunción: BASE-IS, 2019), 16-23.

3 "Los impactos socioambientales de la soja en Paraguay", elaborado por Tomás Palau y otros (2012), el informe de la Misión de Observación Internacional sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay (2013), "Efectos socioambientales del enclave sojero" de Fogel y Riquelme (2005), *The politics of transprency of Neoliberal Paraguay* de Hetherington (2011), entre otros.

4 Stela Benítez Leite, "Controversia científica. Transgénicos, plaguicidas y salud humana", Memoria del Simposio Internacional (Asunción: FCM-UNA, 2014). Stela Benítez Leite, *et al.*, *Daño celular en una población infantil potencialmente expuesta a pesticidas. Documento de Trabajo N.º 131* (Asunción: BASE-IS/UNA, 2010). Stela Benítez Leite, "Exposición a plaguicidas causa daño genotóxico", en Marielle Palau (ed.), *Con la soja al cuello. Informe sobre agronegocios en Paraguay* (Asunción: BASE-IS, 2017). Stela Benitez Leite *et al.*, "DNA damage induced by exposure to pesticides in children of rural areas in Paraguay", en *Indian Journal of Medical Research. Vol. 150*, 2019.

5 Arias V., Aquino F., Delgadillo L., Ferreira J., González C., González L., Ojeda A. *Intoxication by pesticides in patients assisted at the National Center of Toxicology of the Ministry of Public Health*, Mem. Inst. Investig. Cienc. Salud, Vol. 4(2). Cátedra de Toxicología. Facultad de Medicina. Universidad Nacional de Asunción.

6 Guillermo Ortega, *Cronología de denuncias de intoxicación y Derechos Humanos ante el avance de los agronegocios* (Asunción: BASE-IS, 2008).

que genera el incumplimiento o vulneración de la legislación ambiental. Justamente, en el 2003 se documentó por primera vez el fallecimiento de una persona a causa de las fumigaciones con agrotóxicos: el niño Silvino Talavera, de 11 años, en una comunidad campesina de Pirapó, departamento de Itapúa[7].

El Estado paraguayo ha recibido, desde el año 2007, reiteradas observaciones y recomendaciones de organismos internacionales con relación al "uso de agrotóxicos". Se tienen, por ejemplo, las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Igualmente se puede mencionar el informe de la relatora especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión en Paraguay en el año 2017[8]. Además de las recomendaciones mencionadas, no se puede dejar de señalar que Paraguay se convirtió en el primer país condenado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas[9] por no controlar y sancionar el uso indebido de agrotóxicos, situación que violenta derechos humanos de la población rural.

Lo más grave del avance de los cultivos del agronegocio es su proximidad a instituciones educativas, además de centros de salud, plazas e incluso cursos de agua. El Estado paraguayo no ha diseñado una política pública que considere la particular situación de escuelas en cercanías de monocultivos y proteja a la comunidad educativa de los impactos de las fumigaciones con agrotóxicos. Tampoco se han implementado controles efectivos del cumplimiento de la legislación ambiental, a fin de garantizar los derechos consagrados en la Constitución Nacional y en compromisos internacionales, a pesar de las innumerables denuncias[10].

En consecuencia, el Estado paraguayo es responsable de la situación actual, que instituciones educativas estén rodeadas de monocultivos, sobre todo por no atender la problemática y por no hacer cumplir el marco normativo referente a la fumigación con productos fitosanitarios, no respetar preceptos de la Constitución Nacional y hacer caso omiso a recomendaciones internacionales.

---

7 Diana Viveros, "La guerra de una madre contra los agroquímicos. ¿Cuánto cuesta la muerte de un niño por fumigaciones en Paraguay?", *El Surtidor*, 24 de octubre de 2017, acceso el 20 de octubre de 2020, https://archivo.elsurti.com/madre-vs-agroquimicos/.

8 https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/73/567.

9 Comité de Derechos Humanos, Portillo Cáceres *et al.* c. Paraguay (comunicación N.º 2751/2016). Doc. ONU CCPR/C/126/D/2751/2016, párr. 7.3, 9 de agosto de 2019, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f126%2fD%2f2751%2f2016&Lang=en. "'Paraguay responsable de violacioes de derechos humanos en contexto de fumigaciones con agroquímicos', dice la ONU", *BASE-IS*, acceso el 23 de octubre de 2020, http://www.baseis.org.py/paraguay-responsable-de-violaciones-de-derechos-humanos-en-contexto-de-fumigaciones-masivas-con-agroquimicos-dice-la-onu/. "Paraguay es el primer país condenado en la ONU por un caso de trasfondo ambiental", *Última Hora*, 16 de agosto de 2019, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.ultimahora.com/paraguay-es-el-primer-pais-condenado-la-onu-un-caso-trasfondo-ambiental-n2838472.html.

10 Guillermo Ortega, *Cronología de denuncias de intoxicación y Derechos Humanos ante el avance de los agronegocios* (Asunción: BASE-IS, 2008).

PROBLEMÁTICA DESATENDIDA

Casi un centenar de escuelas en riesgo de fumigación

Un reciente estudio titulado "Mapeamiento de centros educativos e identificación del peligro de contaminación ambiental por deriva de productos fitosanitarios"[11] concluyó que

> de las 557 instituciones educativas identificadas inicialmente, según la base de datos del Ministerio de Educación y Ciencias, 327 fueron analizadas. De este número, 48 estaban cercanas a áreas de cultivos extensivos (menos de 200 mts.) y 51 se encontraban a menos de 100 metros de los mismos, totalizando así 99 instituciones en mayor riesgo de deriva, en caso de aplicación de los defensivos agrícolas, al momento del análisis de las imágenes satelitales disponibles. Los distritos en donde se han identificado un mayor porcentaje de escuelas y/o centros educativos cercanos a cultivos (menos de 100 metros de distancia) fueron: Itapúa Poty (58,06%), Edelira (42,55%), Minga Porá (32%), Guayaibí (5,97%) y Liberación (2,50%)[12].

Se tiene, así, que de las 557 escuelas de 14 distritos, casi el 18% de las escuelas rurales están en riesgo de afectación directa por las fumigaciones y, de ellas, casi un 10% a menos de 100 metros, incumpliendo la normativa vigente. Sin embargo, hay que señalar que escuelas con monocultivos cercanos se ubican en 10 distritos. La situación es más preocupante en aquellos territorios donde predominan los agronegocios: se observa una relación directa entre la cantidad de escuelas afectadas y el tipo de producción agropecuaria predominante. Casi el 80% de las instituciones educativas identificadas con monocultivos cercanos a centros educativos se encuentran en los departamentos Itapúa y Alto Paraná, donde el agronegocio agrícola –predominantemente de granos– es la producción agropecuaria principal.

Las escuelas no son simplemente edificaciones, a ellas acuden cotidianamente –salvo en este periodo de cuarentena– gran parte del año niñas, niños y adolescentes de familias campesinas, que con mucha esperanza confían que el esfuerzo redundará en un futuro con mejores oportunidades. Solo en las 99 escuelas identificadas, alrededor de las cuales existen monocultivos ilegales y que son sistemáticamente fumigadas, asisten 8.628 estudiantes que, al igual que 1.168 docentes, están expuestos y expuestas a fumigaciones con potentes agrotóxicos.

Los riesgos que implica la exposición de niños, niñas y adolescentes a pesticidas están extensamente documentados, por ejemplo, en la publicación

11 Carlos Mora (coord.), Víctor Portillo y Miguel Delpino, *Mapeamiento de centros educativos e identificación del peligro de contaminación ambiental por deriva de productos fitosanitarios* (Asunción: Alianza por el cumplimiento local de leyes ambientales, INECIP, 2019).

12 Ibíd., 121.

"Niñez y Riesgo Ambiental en Argentina", editado por la Defensoría Argentina en cooperación con PNUD, Unicef y OIT, que resalta esta particularidad:

> debido a que los niños tienen un metabolismo diferente al de los adultos, pueden tener una distinta capacidad para descomponer o metabolizar, excretar, activar o desactivar los plaguicidas. Dichos factores pueden provocar que los plaguicidas tengan efectos tóxicos más pronunciados en los niños, o posiblemente presentar distintos síntomas de intoxicación de los que manifiestan los adultos[13].

Testimonios recogidos en el estudio realizado en que se basa el artículo evidencian algunos de los impactos de las fumigaciones en las cercanías de las escuelas. Docentes de una de las escuelas ubicadas en Capiibary (San Pedro) señalaron:

> "Cuando se fumiga, los chicos se quejan mucho, que tiene muy mal olor, hay que ir a la casa y finalmente terminamos suspendiendo las clases, porque ya no podemos desarrollar nada, ellos ya no prestan atención. Entonces, mejor retirarnos todos nosotros, sin embargo, los de primer y segundo ciclo, se quedan en el aula, pero no salen ni al receso, un poco más protegidos están ahí encerrados" (Docente, C 1).

> "Y tienen que cerrar todas las puertas y ventanas, porque es inaguantable el olor del veneno. Otras veces se suspenden las clases por semanas, el año pasado no pudieron dar el examen por eso. Suspendimos una, dos semanas. Cuando ya iba a terminar las clases, dimos trabajo práctico y así de a poco tuvimos nuestros exámenes con trabajos prácticos. En esa época, prácticamente no se puede dar trabajo en la escuela" (Docente, C 11)[14].

Docentes de una escuela ubicada en el distrito Minga Porá (Alto Paraná), en el estudio señalado, indicaron que:

> "Los días de fumigaciones en horario de clases, las 9 o 10 de la mañana fumigan, a las 11 o 12 algunos alumnos ya tienen dolor de estómago, otros de cabeza. Ya tiene efectos en las criaturas" (Docente, MP 10)[15].

> "El efecto de la fumigación es al día siguiente de la fumigación, se llena de humareda y los niños vienen tragando y eso va directamente al estómago. Y llegan con malestar, dolor de estómago, de cabeza. No soy técnico, pero me supongo que es efecto del agrotóxico que está en la comunidad" (Docente, MP 11)[16].

---

13 Defensor del Pueblo de la Nación, *Niñez y Riesgo Ambiental en Argentina* (Buenos Aires: Defensoría del Pueblo/PNUD Argentina, Unicef Argentina/OPS/OIT, 2010).

14 Kretschmer *et al.*, *Escuelas rurales fumigadas...*, 79.

15 Ibíd., 131.

16 Ibíd., 132.

> "Cuando se fumiga, tratamos de cerrar las puertas, esta sala tiene aire, las demás, ventiladores, en época de verano no se puede estar con las puertas cerradas con 30 o 40 chicos adentro" (Docente, MP 11). (Ibíd.).

El estudio también recogió testimonios de la comunidad educativa de Itapúa Poty, distrito de Itapúa, quienes indicaron que:

> "Fumigan en horas de clase y con el viento, el olor ataca. [...] Lo que pasa es que ellos fumigan de noche o a la madrugada y ya amanecemos con el mal olor, insoportable es. A 20 metros está la escuela de la plantación, fumigan todo el tiempo" (Docente, IP 12).

> "No programan su fumigación, no piensan en las criaturas, estamos hablando de los escueleros" (Padre, IP 10)[17].

> "En cuanto a la escuela, la mayoría son alumnos de la zona rural de la comunidad, entonces, al ir a la escuela, todos los caminos están rodeados de soja, por eso es que ya llegan a la escuela sintiéndose mal, y les piden a los profesores, volver a sus casas por dolor de cabeza o de estómago. Ahí se nota la total contaminación que estamos viviendo" (IP 15).

> "Por el camino fumigan, ellos salen a las 10:30, 11:00, por la siesta ellos fumigan, se evapora más a la siesta el veneno. No hay barrera acá" (Padre, IP 11)[18].

> "Al salir a la calle, ya estás en la fumigación de ambos lados de la calle" (Padre)[19].

De esta manera, la exposición a los agrotóxicos no se da solo cuando las fumigaciones se realizan en los predios cercanos a las escuelas, inclusive en horario del almuerzo escolar, los caminos que deben recorrer hasta la institución educativa son otro espacio de riesgo, dado que los productores del agronegocio no respetan siquiera las distancias establecidas por ley para los monocultivos lindantes con caminos.

Normativa vigente no respetada

En Paraguay no se cuenta con un marco legal detallado para escuelas rurales y pulverizaciones a cultivos agrícolas con agrotóxicos. Pero existen normas que necesariamente deben ser observadas a la hora de realizar pulverizaciones en inmediaciones de las escuelas rurales. En primer lugar, la misma Constitución reconoce el derecho al ambiente saludable. Igualmente, la Ley N.º 3742/2009 "De control de productos fitosanitarios de uso agrícola" dispone sobre "las franjas de protección" como medidas de seguridad ante pulverizaciones con plaguicidas, prohibiendo fumigaciones a 100 y 200 metros

17 Ibíd., 100.

18 Ibíd.

19 Ibíd., 98.

(en forma terrestre y aérea respectivamente) en las cercanías de centros educativos, lugares de concurrencia pública y cursos de agua.

Como puede observarse, las escuelas, los asentamientos humanos, los cursos de agua naturales, los centros y puestos de salud, los templos, las plazas y otros lugares de concurrencia pública están protegidos por ley ante las pulverizaciones con pesticidas. Están establecidas áreas libres de aplicación de los pesticidas y también barreras vivas, con el propósito de mitigar los efectos de las derivas de las pulverizaciones con distancias de seguridad de 50, 100 y 200 metros, dependiendo del medio de pulverización y de la existencia o no de franja de barrera viva.

Se debe señalar, asimismo, que las distancias establecidas por la Ley N.º 3742/2009 son insuficientes para proteger a la población y el entorno colindante de las pulverizaciones estándar en Paraguay. La distancia de 100 metros establecida en la ley es fácilmente alcanzada por pulverizaciones, aun con barrera viva. Marcos Tomasoni indica que:

> Hablando específicamente del agroquímico glifosato, el más utilizado en Argentina sobre cultivos de soja transgénica, Nivia (1999) en Colombia, describe cómo en aplicaciones terrestres, entre el 14% y el 78% de este compuesto aplicado sale del sitio, describiendo muertes de plantas a más de 40 metros y encontrando residuos a 400 metros de una aplicación terrestre. En aplicaciones con helicóptero describe cómo las pérdidas de glifosato desplazado fuera de sitio oscilan entre el 41% y 82%, encontrándolo en mediciones a más de 800 metros de su punto de aplicación. Situación que se agrava con los aviones como lo demuestra un estudio en California donde se encontraron residuos a 800 metros del punto de aplicación, que fue la mayor distancia estudiada[20].

Una distancia con un rango razonable de seguridad sería de por lo menos 1.000 metros. Por ejemplo, en Argentina, las distancias de protección ante las pulverizaciones con pesticidas se están estableciendo jurisprudencialmente entre 500 a 1.000 metros de distancia de la población y escuelas rurales para aplicación terrestre, y entre 1.000 a 3.000 metros para pulverización aérea[21].

Por otro lado, un aspecto crítico es que son las pocas herramientas que establece la ley para controlar e imponer sanciones a las instituciones o funcionarios públicos que no cumplen con la obligación de controlar, denunciar y castigar los incumplimientos de la propia ley. Y, en este aspecto, hay una ca-

20 Marcos Tomasoni, "No hay fumigación controlable. Generación de derivas de plaguicidas", *Red por la Justicia Ambiental en Colombia*, noviembre de 2013, acceso el 24 de octubre de 2020, https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2013/12/colectivo-paren-de-fumigar-no-hay-fumigacion-controlable-nov-2013.pdf.

21 Fernando Cabaleiro, *Praxis Jurídica sobre los Agrotóxicos en la Argentina* (Buenos Aires: Naturaleza de Derechos, 2019).

dena de responsabilidades fallidas en prácticamente todas las instancias que deberían preservar o perseguir el cumplimiento de la ley, desde el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave) hasta los juzgados, pasando por Fiscalía, Infona, Mades o las mismas municipalidades, con su deber de informar de delitos en sus territorios. Haciendo referencia al tema de escuelas rurales, además tienen responsabilidades no asumidas el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS).

Instituciones competentes en el tema

El Senave es la institución facultada para controlar el ingreso, transporte, comercialización, depósito, etiquetado y la aplicación de agrotóxicos o "Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola", como se los denomina en la Ley N.º 3742/2009, que establece las normas de control de los agrotóxicos. Tiene como principal misión, entre otras, la prevención de afectaciones al ser humano, los animales, las plantas y el medio ambiente, asegurando su inocuidad. Las municipalidades también tienen competencia, conforme a la Ley Orgánica Municipal, de fiscalizar el cumplimiento de las normas ambientales nacionales, previo convenio con las autoridades nacionales competentes. El Ministerio de Educación y Ciencias, de acuerdo con su Carta Orgánica (Ley N.º 5749/2017), tiene la facultad de intervenir las instituciones educativas de todo tipo y nivel, ante situaciones que pongan en riesgo la seguridad de estudiantes, docentes o el personal administrativo. El Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), según su ley orgánica (Ley N.º 6174/2018), cuenta con amplias facultades para promover investigaciones y promoción de reglamentos y buenas prácticas, en lo relativo a la protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA). El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, de acuerdo con su ley orgánica (Decreto Ley N.º 2001/1936), es competente para la protección y asistencia sanitaria pública de NNA.

Por último, aunque no menos importante, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) tiene competencias para la regulación del sistema de producción a ser desarrollado en las colonias campesinas, en el sentido de eliminar el uso de agroquímicos que dañen el suelo, el agua, el aire o envenenen a las personas. Estas disposiciones, establecidas en el Estatuto Agrario, son relevantes porque la mayoría de las escuelas rurales se encuentran en las colonias campesinas bajo administración de dicho ente.

Tomando en cuenta el marco normativo de los derechos de la niñez y la adolescencia, se reconoce el Principio del Interés Superior del Niño que establece que todas las medidas concernientes a niñas, niños y adolescentes que

tomen las instituciones (públicas o privadas) asegurarán la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar. En este sentido, el Senave, las municipalidades, el Indert, el MEC, el MSPyBS y el MINNA tienen competencias y la obligación de actuar ante la problemática de las fumigaciones a escuelas rurales, asegurando el cumplimiento efectivo de todos los derechos de NNA a la luz de este principio. Los entes deben tener en cuenta otras normas de protección de derechos humanos a la hora de hacer uso de estas facultades de sus leyes orgánicas[22].

CONCLUSIONES

Tal como se ha señalado, recientes estudios sobre escuelas fumigadas han constatado que existe un alto nivel de incidencia de este fenómeno en un número significativo de escuelas en zonas de producción de monocultivos. Solo en 99 escuelas en las que se pudo constatar la cercanía de monocultivos, están en exposición directa 8.628 estudiantes y 1.168 docentes de estas instituciones educativas. Asimismo, el estudio (*supra* nota 1) evidencia que, cuanto mayor el avance del agronegocio, más alto es el número de escuelas en riesgo de fumigación. Zonas de agronegocios (70%), zonas mixtas (20%) y aun los monocultivos mecanizados de pequeña escala afectan directamente a la comunidad.

El riesgo potencial de contaminación por deriva de productos atenta directamente contra disposiciones de la Constitucional Nacional, leyes nacionales, además de acuerdos internacionales y recomendaciones al Estado paraguayo. Es importante señalar el Principio del Interés Superior del Niño y la Niña que debería primar por sobre cualquier otro.

Las fumigaciones en las cercanías de centros educativos violentan el derecho a la salud y la educación de niñas, niños y adolescentes, evidenciando el incumplimiento del Estado de obligaciones de protección. Se ha constatado que, a pesar de la frecuencia y la gravedad de los malestares o problemas de salud denunciados por la población, las instituciones con responsabilidades en esta área no han prestado atención al problema, de tal forma que la comunidad educativa se ha encontrado desamparada. Especialmente respecto al MEC, los testimonios señalan que los superiores de las y los docentes se deslindan generalmente de responsabilidades y les sugieren "persuadir" a los productores de no fumigar en horas de clases o ignoran directamente las solicitudes de suspensión de clases en ocasiones muy graves. Se eviden-

22 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, la Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques, aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria en 2012, y el Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas.

cia, así, la ausencia de directrices que orienten a las autoridades escolares en caso de fumigaciones cercanas o malestares en estudiantes a consecuencias de las mismas, como también la ausencia de sistemas efectivos de monitoreo de los cultivos extensivos que podrían afectar a la comunidad educativa.

Teniendo en cuenta que los casos en estudio se realizan en comunidades campesinas, se evidencian también la inobservancia de las disposiciones del Estatuto Agrario en cuanto al sistema productivo que debería desarrollarse en una comunidad campesina y la complicidad o permisividad del ente agrario al no intervenir para el cumplimiento de la norma agraria.

Todas las situaciones señaladas evidentemente generan exposiciones y riesgos de las personas, animales y plantas a productos tóxicos, y terminan violentando otros derechos constitucionales de las personas, como el derecho a la educación, a la salud, al trabajo y al ambiente saludable. Igualmente, implican violación de derechos de nivel internacional como los derechos económicos sociales y culturales y los derechos civiles y políticos.

RECOMENDACIONES

En base a los resultados que arrojan los estudios, para el respeto de los derechos humanos, se proponen recomendaciones específicas y que competen a diferentes instituciones, las que deben ser priorizadas teniendo en cuenta el Principio del Interés Superior del Niño y la Niña.

En general, el Estado paraguayo debe:

- desarrollar iniciativas de coordinación interinstitucional e impulsar acciones conjuntas para proteger a las escuelas y otros centros públicos de la afectación por pesticidas.

- hacer cumplir los artículos 67 y 68 de la Ley N.º 3742/2009, tomando todas las medidas necesarias para que monocultivos extensivos se retrotraigan a la distancia exigida por la normativa vigente.

- tomar medidas urgentes ante las recomendaciones de los organismos internacionales, y adecuar la política en materia ambiental acorde a los parámetros y directrices internacionales; esto por principios del libre consentimiento y de la buena fe y el principio *pacta sunt servanda* que están universalmente reconocidos.

El Ministerio de la Niñez y la Adolescencia debe:

- establecer protocolos de gestión de riesgos ante denuncias de exposición a agrotóxicos de centros educativos, de salud, recreativos y caminos donde exista afluencia de niños, niñas y adolescentes, asegurando su implementación, monitoreo y evaluación permanente.

- desarrollar un monitoreo permanente de estos locales por parte de la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni).

El Ministerio de Educación y Ciencias debe:

- solicitar apoyo a organismos internacionales, como OMS y Unicef, entre otros, para establecer indicadores de cumplimiento de escuelas libres de contaminaciones.

- diseñar un protocolo e instrumentos de monitoreo de las normas ambientales y creación de responsables de esta área.

- capacitar a la comunidad educativa sobre riesgos e impactos del agronegocio.

Mades y Senave deben:

- promover –cada uno por su parte– la instalación de un sistema de monitoreo, que permita construir una base de datos pública de control de pulverizaciones. Los datos serán de acceso ciudadano y las irregularidades que pudieran constituir hechos punibles ambientales deberán ser comunicadas por el Mades y el Senave al Ministerio Público inmediatamente.

- impulsar de inmediato –en caso del Senave– la constitución de los "Comités de Evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas", como manda la ley, integrados por representantes de las asociaciones de cooperadoras escolares y/o integrantes de la comunidad educativa de las comunidades más expuestas a los impactos de los pesticidas en un primer momento y ampliar en todo el país de forma gradual.

El Poder Legislativo debe:

- revisar y analizar la normativa interna que regula actualmente la aplicación de pesticidas en los cultivos agrícolas, y ver su real eficacia para la protección de la población ante las derivas de pesticidas.

- modificar la Ley N.º 3742/2009, ampliando las medidas de protección en base a estudios técnicos solventes y con mecanismos que realmente puedan proteger ante las derivas y correntías de los pesticidas, distancia que no debería ser inferior a 1.000 metros.

- incluir en la ley lo referente a la contaminación odorífera por pesticidas.

- prohibir por ley los plaguicidas altamente peligrosos, como el paraquat y el 2-4D, entre otros, que ya están prohibidos en otros países.

- 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 para posibilitar mejor acceso a la información y protección a las poblaciones rurales que accionan y se resisten ante las violaciones de normas ambientales.

El Ministerio Público y el Poder Judicial deben:

- cambiar sus prácticas e intervenir en los conflictos socioambientales, teniendo en cuenta:

    - los principios que rigen para el derecho ambiental y

    - los compromisos internacionales asumidos por el Estado paraguayo en la materia.

Finalmente, Conacyt y universidades deben desarrollar investigaciones sobre las consecuencias para la salud de la población y el ambiente generadas por las diversas formas de producción, de tal manera a eliminar sus externalidades y efectos negativos en las comunidades.

DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN
Y NUTRICIÓN ADECUADAS

DE MAL EN PEOR

La crisis alimentaria agudizada por la pandemia de covid-19, sumada a las crisis económica y climática, dejó en evidencia las falencias estructurales que impiden la vigencia de la seguridad y la soberanía alimentaria. La situación no hace sino empeorar. Con más de 840 mil personas subalimentadas, y más de 2 millones en riesgo de estarlo, urgen medidas que garanticen la recuperación de la producción de alimentos y fomenten el acceso a los mismos por parte de la población más vulnerable.

PALABRAS CLAVES: alimentación, hambre, ollas populares, subsidios alimentarios, reforma agraria.

Inés Franceschelli y Miguel Lovera
HEÑÓI

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

UN HAMBRE DE 25 AÑOS

En el informe de 1996, Tomás Palau afirmaba que en el país "29% de la población no tiene acceso a una alimentación mínima acorde a su condición de persona humana y cerca del 60% presenta déficit importante en este sentido"[1]. Desde entonces, han pasado 25 años y no se reportaron mejoras significativas en cuanto a su vigencia.

LA CONDICIÓN ESTRUCTURAL DEL HAMBRE

En aquella primera evaluación, Palau recomendaba al Estado que, para alcanzar la plena vigencia de la seguridad alimentaria, "...debe ser garantizada la igualdad de oportunidades en la vida social, económica y política, fundamentalmente referente a las mujeres y a los grupos de menores recursos, particularmente campesinos, pobladores marginales, indígenas, niños y ancianos [...]"[2]. Describía así la razón estructural fundamental por lo que este derecho aún está tan lejos de tener plena vigencia en el país: la desigualdad, fruto de la exclusión de parte de la población, dada la necesidad de empresas transnacionales de liberar el territorio para el saqueo de bienes comunes.

Es que la vigencia del derecho a una alimentación y nutrición adecuadas está mucho más allá del combate al hambre, que es la "solución" aplicada por los gobiernos cuando la población clama soluciones. El derecho a la alimentación es de alcance progresivo y no se reduce a paliar puntualmente el hambre, también tiene que ver con evitar la malnutrición, que sea culturalmente apropiado, en cantidad y calidad y garantizar el acceso permanente y sostenible. Es un derecho inseparable de la justicia social y de la erradicación de la pobreza.

Esta disputa estructural de intereses se ponía especialmente de manifiesto en 2010. En ese momento, tras dos años del primer gobierno no colorado después de seis decenios, quedaba en evidencia el

> [...] escaso avance en la implementación de las políticas ya definidas en el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional como claves para garantizar condiciones de ejercicio del derecho a la alimentación adecuada de la población, salvo en cuanto a programas asistenciales a familias en situación de extrema pobreza. En contradicción con los postulados de soberanía y seguridad alimentaria expuestos en ese plan gubernamental, salvo

1 Tomás Palau, "Derecho a la Seguridad Alimentaria", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996), 543.

2 Ibíd., 551.

> algunos esfuerzos institucionales, las posiciones y acciones de los principales órganos públicos competentes apuntaron a la profundización del modelo agroexportador de monocultivos transgénicos y a la continuidad de prácticas oligopólicas en los sectores de la producción, la industria y el comercio; esto es, al fortalecimiento de factores generadores de pobreza, hambre y desigualdad en el país[3].

LA DEMANDA DE LEYES, DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE REFORMA AGRARIA

En 1996, Palau proponía la sanción de "leyes y normas institucionales para definir y proteger explícitamente los derechos y obligaciones de los productores de alimentos [...]". Entre las recomendaciones realizadas, incluía la necesidad de "organizar programas de ayuda alimentaria y alimentación suplementaria [...]" y "contener la emigración campo-ciudad [...]". Asimismo, indicaba que el Estado "debe realizar una reforma agraria integral, de manera a garantizar el acceso a la tierra, así como a otros recursos naturales, y promover la utilización eficaz de los recursos agrícolas y el reasentamiento en nuevas tierras cuando sea posible"[4].

Estas recomendaciones derivaban de su diagnóstico, que identificaba que la

> alimentación popular es percibida por el sistema económico y político nacional como un espacio de mercado. Sin miramiento alguno hacia la función social que cumple y sin consideración acerca del derecho humano que se está violando. Por otro lado, no son pocos los hechos que muestran que el acceso a la alimentación es manejado como una herramienta de control político, ya sea por la vía de la desmovilización que acarreara la búsqueda incesante de medios cotidianos de supervivencia, como por las restricciones que se imponen a la libre comercialización de la producción alimentaria entre productores y consumidores finales[5].

En 2009, de manera inédita, en el informe de ese año, Pereira reportaba la primera iniciativa del gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio orientada a combatir el hambre en el país y que ofrecía una esperanza: el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (Planal). Sin embargo, un año después, la misma autora afirmaba que en "el periodo analizado ha existido escaso avance en la implementación de las políticas ya definidas en el Planal como claves para garantizar condiciones de ejercicio del derecho a la alimentación adecuada de la población, salvo en cuanto a programas asistenciales a familias en situación de extrema po-

3 Milena Pereira, "Cuestión de modelos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: Codehupy, 2010), 461.

4 Palau, "Derecho a la Seguridad Alimentaria", 551-552.

5 Ibíd., 548.

breza", y agregaba que "[...] a pesar de que la reforma agraria fue una de las principales promesas electorales del actual gobierno, hasta el momento poco se ha avanzado en la materia. [...]". Asimismo, indicaba que "tampoco han avanzado anteproyectos que, además de tornar menos regresivo el sistema tributario, contribuirían a disminuir el impacto del agronegocio en el país, como el impuesto a los latifundios y a la exportación de granos"[6].

Los reportes recogen también otros intentos de avances, la mayoría de ellos interrumpidos por el curso de la historia económica nacional. Como ejemplo se mencionan: la Ley Marco de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación, sancionada en 2018, que finalmente fue vetada por el Poder Ejecutivo en 2019; la Ley de Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina que, aunque fuera promulgada en 2019, aún no fue reglamentada, y su implementación está pendiente en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); los sucesivos proyectos de Ley de Seguro Agrícola que circularon por el Congreso desde 2006 sin que hasta hoy exista ese recurso para los pequeños productores; el proyecto de ley de protección y preservación de las variedades locales de maíz, impulsado por diversas organizaciones campesinas, que no llegó a debatirse en el pleno del Senado[7].

Especialmente graves, en cuanto a políticas que impactaron en la vigencia del derecho a la alimentación, fueron los retrocesos en 2012, tras el quiebre democrático que destituyó al gobierno constitucional de Fernando Lugo; al final de ese año, el informe reportaba:

> Hasta junio de 2012 era posible registrar ciertas iniciativas gubernamentales que ponían algún límite al avasallamiento de las bases del sistema alimentario tradicional, así como a la creciente destrucción de las condiciones de producción de alimentos diversificados por la agricultura campesina e indígena. Luego del golpe parlamentario de junio, es este uno de los campos donde se observan las señales más alarmantes de retroceso. El nuevo gobierno inició un proceso de 'depuración' arbitraria en entes estratégicos competentes en la materia, con miras a borrar la perspectiva de derechos en las políticas públicas. El debilitamiento de las políticas sociales se evidenció en ello, en el cierre de unidades específicas claves y en la acelerada carrera de 'legalización ilegal' de transgénicos. A este panorama desalentador se sumaron medidas más fuertes de criminalización de la pobreza y desalojos campesinos con mayor abuso de la fuerza[8].

6 Pereira, "Cuestión de modelos", 461-464.

7 "Ficha Técnica del Expediente", SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 24 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/3193.

8 Milena Pereira, "A trompadas y en tiempo récord", en *Derechos Humanos en Paraguay 2012* (Asunción: Codehupy, 2012), 235-252.

CRIMINALIZACIÓN DEL CAMPESINADO

En aquel primer informe en 1996, en el reporte de violaciones del derecho a la vida, 15 víctimas de un total de 55 reportadas (27,3%) pertenecían a organizaciones campesinas, quienes desde décadas atrás venían luchando por el derecho a la tierra y por apoyo a su trabajo productivo en rubros alimentarios[9]. El campesinado sigue siendo vanguardia en la defensa del derecho a la alimentación, y sus activistas siguen estando en la primera fila entre las víctimas de la criminalización y la violencia estatal y paraestatal. En ese sentido, se destacan el reporte de 2012, en el que se pone en evidencia el asesinato de once campesinos en los trágicos sucesos conocidos como la masacre de Curuguaty[10], y el reporte 2017, que da cuenta de la detención de Genaro Meza, militante del Partido Paraguay Pyahura y, casualmente, cocinero de las movilizaciones de diversas organizaciones sociales[11].

TRANSGÉNICOS, AGROTÓXICOS Y AMBIENTE

En 1996, el fenómeno de la migración campo-ciudad no se había acelerado. Se desconocía el impacto que tendría en la demografía nacional el fenómeno de la sojización transgénica y el uso de agrotóxicos, y solo se mencionaba superficialmente el problema ambiental, limitándose a la deforestación. Ya se identificaban los cambios en la dieta, fruto de la oferta creciente de comida industrializada importada, y de los estímulos que recibía la población por la vía de la televisión[12].

En 1997, el mismo Palau, con la coautoría de Stella García, señalaba que

> la inseguridad alimentaria es revelada también por el rápido proceso de deforestación, la pérdida de la biodiversidad, el deterioro del ecosistema, la erosión del suelo en la región oriental y la salinización en la occidental, ocasionando pérdidas de la fertilidad del terreno, la contaminación de aguas superficiales y subterráneas debido a la ineficiencia en el manejo de los residuos sólidos, líquidos, domiciliares e industriales[13].

9 Soledad Villagra y Juan Carlos Yuste, "Derecho a la Vida", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996), 27-42.

10 Codehupy, *Informe de Derechos Humanos sobre el caso Marina Kue* (Asunción: Codehupy, 2012).

11 Abel Irala y Vidal Acevedo, "Seguridad Militarizada. En el Norte siguen los secuestros, atropellos, impunidad y el elevado gasto militar vigente, en medio de la pobreza rural", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 475-476.

12 Palau, "Derecho a la Seguridad Alimentaria", 549-550.

13 Stella Mary García y Tomás Palau, "Derecho a la Seguridad Alimentaria", en *Derechos Humanos en Paraguay 1997* (Asunción: Adavi *et al.*, 1997), 432.

Eran estas las primeras manifestaciones del impacto ambiental producto del avance de la siembra directa, de los monocultivos, de la creciente presencia brasileña sembrando soja transgénica.

En el informe de 2002 se reportan las primeras denuncias de la Coordinadora Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas (Conamuri) relacionadas con fumigaciones. En febrero de ese año había fallecido el niño Silvino Talavera, tras haber sido rociado con glifosato. Se denunciaba también la toxicidad agrotóxica depositada en puntos clandestinos: "varios depósitos en distintos puntos del país ubicados inadecuadamente y sin ningún tipo de control, que son utilizados incluso como depósitos de semillas vencidas pertenecientes a empresas privadas". Al año siguiente, aparecen con fuerza más denuncias de toxicidad en la producción agrícola, tras el incendio del depósito de la Oficina Fiscalizadora de Algodón y Tabaco (OFAT) del MAG, en Asunción[14].

En 2007 se denunciaron la sojización y el impacto de la instalación del puerto de la empresa Cargill en Viñas Cué; se cuestionaba la producción de soja "sin impuestos", y el hecho de que la Secretaría de Acción Social y el Despacho de la Primera Dama entregaban a los pobres leche y carne de soja. Ese año se había iniciado entre las organizaciones sociales el debate sobre la necesaria "ley de seguridad y soberanía alimentaria"[15].

Ya en 2009, tras la sanción de la Ley N.º 3742/2009 "De productos fitosanitarios", los informes registran la necesidad de reglamentarla, de precisar mecanismos de aviso previo y protección de la población vecina a las fumigaciones, y describen los sucesivos conflictos suscitados por su interpretación[16]. Especialmente fuerte es el informe 2012 que relata que, entre las medidas tomadas por el gobierno de facto, se incluyeron el desmantelamiento de la incipiente red de semillas nativas y criollas y la derogación de la Resolución N.º 1160/2011 que establecía precisiones para la aplicación de la Ley N.º 3742 relacionadas con el aviso previo a las fumigaciones, la definición de caminos poblados, las distancias de barreras vivas y franjas de seguridad, medidas destinadas a proteger los intereses de la población aledaña a las fumigaciones, así como los alimentos producidos en sus fincas[17].

Uno de los pocos reportes positivos en 25 años fue la declaración del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas que, en un dictamen histórico en 2019, declaró que Paraguay había incumplido sus obligaciones con relación

14 Tomás Palau, "Medidas neoliberales atentan contra el derecho a la alimentación", en *Derechos Humanos en Paraguay 2002* (Asunción: Codehupy, 2002), 349-360.

15 Diego Segovia, "El difícil camino hacia una alimentación suficiente y adecuada", en *Derechos Humanos en Paraguay 2007* (Asunción: Codehupy, 2007), 418-429.

16 Diego Segovia, "Amenazas y postergaciones en dos derechos esenciales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: Codehupy, 2009), 435-444.

17 Pereira, "A trompadas y en tiempo récord", 235-252.

al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por no haber cumplido sus responsabilidades que hubieran evitado la muerte de Rubén Portillo Cáceres en la llamada Colonia Yerutí, Canindeyú, en un caso de contaminación ambiental y derechos campesinos. El Comité también señaló que el Estado paraguayo tiene la obligación de adoptar medidas para evitar que se cometan transgresiones semejantes en el futuro[18].

LA DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

En 2008 se reporta por primera vez el incremento de importación de alimentos:

> los índices de exportación de alimentos han aumentado considerablemente, al igual que el hambre. El año pasado Paraguay exportó más de 4,3 millones de toneladas de soja y 370.000.000 de dólares norteamericanos en carne. Al mismo tiempo, 600.000 niños sufrían distintos grados de desnutrición y 270.000 personas se incorporaban a la lista de quienes que no pueden acceder a una alimentación básica[19].

Este aspecto del análisis, orientado a evaluar la disponibilidad de alimentos sanos, fue acentuado en los últimos informes, a partir del 2016. En 2019 se informaba que en el último decenio 2009-2018, el aumento de la importación de alimentos tuvo incrementos de hasta 222%[20].

En resumen, a lo largo de estos 25 informes, como un paisaje de fondo en todos ellos, se sucedió como una letanía la recomendación de avanzar en la implementación de la reforma agraria, así como la denuncia del clientelismo como única respuesta a las demandas sociales. Sin embargo, el Estado, lejos de reaccionar en consecuencia, sigue profundizando el modelo productivo que despoja a la población de este derecho fundamental.

SITUACIÓN DEL DERECHO

El periodo observado está signado por el impacto de la mayor crisis de la historia reciente, producida por la pandemia de covid-19, que involucró amenazas al funcionamiento de los sistemas sanitario, financiero, económico y alimentario globales.

---

18 Comité de Derechos Humanos, Comunicación N.º 2751/2016, Portillo Cáceres y otros c. Paraguay (CCPR/C/126/D/2751/2016, 9 de agosto de 2019).

19 Diego Segovia, "El hambre sigue creciendo en Paraguay", en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 587.

20 Inés Franceschelli y Miguel Lovera, "Inanición programada: los esfuerzos de un Estado para hambrear a su pueblo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 199.

Tras las primeras medidas de aislamiento social dispuestas por el Gobierno nacional, quedó en evidencia la debilidad estructural del país para satisfacer la necesidad alimentaria de la población: la disminución de la superficie sembrada con cultivos alimenticios; la falta de políticas de apoyo a la producción de alimentos; las múltiples formas de subsidio, promoción y aliento hacia los agronegocios; el descontrol en las fronteras; el nulo control de la sanidad e inocuidad de alimentos. Todos estos son rasgos de esa debilidad que impactaron muy seriamente en los más de 840 mil habitantes con hambre[21] y cerca de 2 millones en riesgo en cuanto a seguridad alimentaria[22].

Ni bien comenzó la cuarentena, las diferentes cadenas de supermercados desarrollaron carreras vertiginosas de remarcado especulativo de precios, hasta 200%[23]. Desde Brasil dejaron de llegar mercaderías. Según el ministro de Agricultura de ese momento, Rodolfo Friedmann, al menos el 95% de la demanda de productos hortícolas se abastecía de lo que ingresaba desde Argentina[24]. En ese país, los mercados también registraban importantes alzas de precios[25], atribuidas –además de la especulación– a las dificultades logísticas generadas por las restricciones impuestas para enfrentar la pandemia.

En Paraguay, apenas 10 importadores controlan el 51% del mercado de tomate importado[26] y el 82% del locote importado[27]. Esta dependencia de un oligopolio –que además cumple la ley solo ocasionalmente– agudiza la amenaza de escasez. Esta subordinación a empresas y la falta de una política orientada a asegurar la disponibilidad de alimentos sanos se observaron cuando el Gobierno nacional, en la persona de la ministra de Industria y Comercio Liz Cramer, celebraba las primeras medidas para "garantizar el abastecimiento de provisiones de manera segura y eficiente a la población" provenientes de la Cámara de Alimentos y Bebidas del Paraguay (CABE), integrada por las

21 FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, 2018. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición* (Roma: FAO, 2018). Versión en pdf disponible en http://www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf.

22 Prevalencia de subalimentación en la población total: 11,2%. Ibíd.

23 "Suben precios de frutihortícolas y el MAG culpa a los proveedores", *Última Hora*, 24 de marzo de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/suben-precios-frutihorticolas-y-el-mag-culpa-los-proveedores-n2876492.html.

24 "Ingresan más frutas y verduras y precios se normalizan, dice MAG", *Última Hora*, 26 de marzo de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/ingresan-mas-frutas-y-verduras-y-precios-se-normalizan-dice-el-mag-n2876871.html.

25 Florencia Barragan, "¿Por qué aumentaron la fruta, verdura y hortalizas tanto en tan pocos días?", *Página 12*, 25 de marzo de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.pagina12.com.ar/255095-por-que-aumentaron-la-fruta-verdura-y-hortalizas-tanto-en-ta.

26 Según Senave, los 10 mayores importadores de tomate son Cipriano Contreras Caballero; Julio César Ruda Benítez; Guido Ernesto González Giménez; Nicolasa Alfonso Pesoa; Antolina Ramona Rolón; Herrera Agrocomercial; Eladio Figueredo; Feliciano Villasboa; Adalberto Franco Gil; Pirareta Py Import Export. Juntos ingresaron el 51% del total importado en 2018.

27 Conforme a datos de Senave, los 10 mayores importadores de locote son: Sanchez Comercial Import Export S.A.; César Osvaldo Pineda; Carmen González; Fruterías y verdulerías Dos Amigos; Gladys Manuela Espínola Pereira; Cándido Arce Caballero; Pirareta Py Import Export; Víctor Sosa Villalba; Cipriano y César Contreras Caballero. Entre los 10 ingresaron el 81% del locote importado en 2018.

empresas Nestlé, Arcor, Pepsico, Bebidas del Paraguay S.A., Coca-Cola Paresa y Unilever[28].

Con un 71% de empleo informal[29] y una economía de "cuentapropismo" que superaría el 40% del PIB[30], una gran cantidad de familias del país se encontraban en ese momento aisladas sin ninguna capacidad de proveerse de los alimentos básicos necesarios para garantizar su subsistencia.

LAS OLLAS POPULARES

La primera reacción registrada en el país, lejos de provenir de un Estado responsable, estuvo a cargo de mujeres de barrios pobres de Asunción, departamento Central y de la periferia de otras ciudades grandes (Encarnación y Ciudad del Este), así como en comunidades indígenas y campesinas. Fueron en su mayoría mujeres quienes organizaron múltiples cadenas de solidaridad para instalar cientos de ollas populares, es decir, comidas básicas destinadas a salvar el día de barriadas completas. Según la organización Civilab[31], al menos 172 ollas populares enfrentaron el hambre desde el inicio de la pandemia, abasteciendo al menos 20.070 raciones diarias[32]. Merece destacarse el hecho de que hayan sido las mujeres las líderes de estas iniciativas, prácticamente en todos los casos. Incluso muchas de estas ollas llevan nombres que ponen en evidencia este rasgo: Kuña Guapa, Kuña Katupyry, Mujeres Emprendedoras, Mujeres Kuwai, Mujeres Unidas, Mujeres Valientes, Mujeres al Poder, Mujeres Triunfadoras, son los nombres de algunos de los grupos que salvaron de la inanición a miles de personas.

Fueron también mujeres las que lideraron la conformación de una Red Nacional por el Derecho a la Alimentación, y la iniciativa legislativa que culminó con la sanción de la Ley N.º 6603/2020 "de apoyo y asistencia a las ollas populares organizadas en todo el territorio de la República del Paraguay durante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del covid-19". Consiguieron que la ley se promulgue el 14 de septiembre y, a la fecha de cierre del presente informe, demandan su reglamentación y efectiva implementación.

28 "[...] miembros de la Cámara de Alimentos y Bebidas del Paraguay (CABE) [...] asegurar la cadena de abastecimiento...", [Facebook], Arcor [@ArcorParaguay], 25 de marzo de 2020, acceso el 14 de octubre de 2020, https://www.facebook.com/ArcorParaguay/posts/2830337000414295.

29 Banco Mundial, *La naturaleza cambiante del trabajo* (Washington: Banco Mundial, 2019).

30 "Economía informal mueve US$ 16 mil millones", *5 Días*, 22 de noviembre de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.5dias.com.py/2019/11/economia-informal-mueve-us-16-mil-millones/.

31 Alianza de organizaciones que "Contribuyen al desarrollo social a través de la tecnología, educación y la innovación". Más información en https://civilab.org.py/. Han desarrollado un "Mapa social", censando iniciativas de ollas populares, entre otras entidades de perfil social.

32 Directorio de organizaciones e iniciativas sociales del Paraguay: https://elmapasocial.org/home.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social, consultado –a los efectos del presente informe– sobre la asistencia prestada a familias vulnerables para paliar la crisis alimentaria en contexto de pandemia covid-19, informó[33] la entrega de alimentos por mes, por departamento, desde abril hasta agosto (cuadro 1). Según los datos proporcionados por el ministerio, cada persona asistida recibió entre 2,02 y 3,97 kg de alimentos por mes[34].

Cuadro 1. Asistencia del Ministerio de Desarrollo Social a familias en situación de vulnerabilidad para paliar crisis alimentaria en contexto de covid-19

MES	DEPARTAMENTO	CANTIDAD DE PERSONAS BENEFICIARIAS	CANTIDAD DE KILOS DE ALIMENTOS ENTREGADOS
Abril	Capital	4.250	21.925
	Central	5.010	13.887
	Caaguazú	1.100	3.796
	Misiones	150	690
Total abril		**10.510**	**40.298**
Mayo	Capital	1.590	6.824
	Central	1.500	5.550
	Caaguazú	200	760
	Alto Paraná	1.000	3.250
	San Pedro	2.000	6.200
	Presidente Hayes	300	1.410
Total mayo		**6.590**	**23.994**
Junio	Caaguazú	921	3.124
	Central	3.470	13.778
	Capital	3.570	14.241
	Alto Paraná	500	2.350
	Itapúa	200	700
	Paraguarí	220	1.034
Total junio		**8.881**	**35.227**

33 "Solicitud #34036", Informe sobre asistencia durante la pandemia", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 20 de octubre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/34036.

34 Los promedios informados son: abril: 3,83 kg por persona; mayo: 3,64 kg por persona; junio: 3,97 kg por persona; julio: 3,77 kg por persona; agosto: 2,02 kg por persona.

Julio	Caaguazú	1.000	3.619
	Alto Paraná	500	2.150
	Capital	1.800	6.512
	Central	510	1.910
	Amambay	600	2.340
	San Pedro	400	1.065
	Ñeembucú	220	1.380
Total julio		**5.030**	**18.976**
Agosto	Alto Paraná	3.126	9.589
	Caaguazú	280	952
	Itapúa	1.030	6.380
	Central	6.820	5.770
Total agosto		**11.256**	**22.691**

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

En el portal de rendición de cuentas del Gobierno nacional[35], el Ministerio de Desarrollo Social informa una ejecución de recursos "destinados a la emergencia generada por el COVID-19" en concepto de "protección social a las familias" de Gs. 223.926 millones. Otras instituciones (Indi, Ministerio de la Niñez, hasta el Instituto Paraguayo de Artesanía) también repartieron comida en todo el territorio nacional. Hasta el cierre del informe, se desconocen el criterio de planificación de lo actuado durante la crisis ni si hubo coordinación interinstitucional en este sentido.

LOS SUBSIDIOS ALIMENTARIOS

Una segunda línea de intervención estatal para paliar la crisis fue la transferencia directa de recursos por medio de dos programas[36]: Ñangareko[37] y Pytyvõ[38] (cuadro 2).

35 Mapa Inversiones + Módulo COVID-19 - Paraguay, https://www.rindiendocuentas.gov.py/.

36 Informados en el mismo portal de rendición de cuentas en contexto covid-19.

37 Ñangareko es una asistencia alimentaria del Gobierno nacional, ejecutada por la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) en coordinación con el Gabinete Social y otras instituciones. La iniciativa pretende alcanzar a 330.000 personas. El beneficio Ñangareko se otorga una sola vez, y consiste en una transferencia monetaria por medio de empresas telefónicas privadas. Secretaría de Emergencia Nacional, https://www.sen.gov.py/index.php/acciones/nangareko.

38 Pytyvõ es un subsidio otorgado por el Gobierno nacional (a través del Ministerio de Hacienda) a las personas del sector informal afectadas económicamente por las medidas adoptadas para enfrentar la emergencia sanitaria por la pandemia de la covid-19. Son potenciales beneficiarios(as) trabajadores(as) por cuenta propia o dependientes de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Las transferencias se depositan en las cuentas de beneficiarios(as), por medio de empresas telefónicas privadas. Datos sobre el acceso, véanse en la página de Zimple: https://www.zimple.com.py/app/pytyvo.html.

Cuadro 2. Transferencia de recursos de los programas Ñangareko y Pytyvõ

	TOTAL DE SUBSIDIOS ENTREGADOS	TOTAL DE DINERO TRANSFERIDO (GS.)	PROMEDIO GS. POR SUBSIDIO
Ñangareko	285.340	165.000 millones	578.257
Pytyvõ	1.152.565	1.241.589 millones	1.077.240

Fuente: Mapa Inversiones + Módulo COVID-19 - Paraguay, rindiendocuentas.gov.py

La distribución de dinero se realizó por medio de las cuentas telefónicas de empresas privadas. La efectivización de esos recursos solo puede hacerse en comercios que acepten pagos por teléfono, por lo que únicamente las grandes cadenas de supermercados y otras tiendas importantes son quienes reciben ese caudal monetario, junto a las telefónicas que, "generosamente", han renunciado a cobrar comisión a los usuarios y solo cobran comisión a las empresas. Así, esta política de subsidios impacta negativamente en las redes comerciales minoristas, al tiempo que viene a resolver apenas una ínfima parte de la necesidad de la población más pobre.

LA PROMOCIÓN DE HUERTAS FAMILIARES

Ante la pérdida de empleos informales y precarios producida por las restricciones de la emergencia sanitaria, uno de los fenómenos reportados por las familias campesinas fue la llegada en plan retorno de sus hijos e hijas que habían migrado a las ciudades o fuera del país. Este reporte se daba en paralelo a los informes de una enorme retracción productiva de rubros alimentarios, como consecuencia de la crisis climática (por padecer el tercer año consecutivo de sequía) y por una grave carencia de material germinativo (al estar cerradas las fronteras, dejaron de ingresar al país las semillas empresariales, de las que Paraguay se hizo dependiente).

La producción hortícola, clave para garantizar la disponibilidad de alimentos frescos, viene padeciendo un constante retroceso, víctima del abandono estatal, del contrabando impune, de la falta de acceso a infraestructura y asistencia técnica por parte de pequeños(as) productores(as). Ya en 2018, la Federación Nacional Campesina había propuesto al MAG la implementación de un programa hortícola que no fue tenido en cuenta por la cartera de Estado.

Como respuesta a la grave situación de inicios de año, una tercera línea de intervención estatal fue implementada desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería, con el nombre de "Apoyo a la seguridad alimentaria", consistente en la "instalación de 50.000 huertas familiares en apoyo a las familias de la agricultura familiar y comunidades indígenas, teniendo en cuenta las incidencias del covid-19 al sector agrario".

Según lo reportado por el ministerio[39], 61.060 familias rurales y de zonas urbanas y periurbanas ahorran un monto aproximado de 2 millones de guaraníes en concepto de compra de hortalizas; incorporan a su dieta fuentes de alimentos ricos en vitaminas, minerales y fibras; consumen alimentos saludables, sin el uso de químicos, con participación de toda la familia (mano de obra de personas adultas, niños, niñas y adolescentes); aprovechan espacio y tiempo disponibles y aprenden técnicas de producción; meta alcanzada y sobrepasada por el MAG: 61.060 huertas instaladas.

La asistencia reportada por el MAG con tanto optimismo consistió en la distribución de paquetes de semillas de algunos rubros de huerta, por parte de técnicos de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG), a quienes lo solicitaban. El material germinativo era apenas esencial y no venía acompañado de asistencia alguna[40].

EL PLAN ALIMENTARIO NACIONAL IDEAL

Ante un panorama desafiante, cabe preguntarse cuál podría ser un buen plan alimentario nacional. Quien puede responder mejor es la instancia responsable de las políticas públicas nutricionales: el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), que aplicó la última Encuesta Alimentaria-Nutricional Nacional entre 1962-1965.

Sobre[41] los avances en la implementación de una nueva encuesta, anunciada en 2016, el INAN respondió con un detalle del alcance de la prueba piloto realizada en los meses de junio y julio de 2019, ya comunicada en el informe de Codehupy de ese año.

Igualmente, acerca de qué políticas se impulsaron en el contexto de la crisis pandémica, el organismo mencionó[42]:

39 "#Solicitud N.º 34033, Informe sobre alcance de asistencia a huertas familiares", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 20 de septiembre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/34033.

40 Observación de campo directa de los autores de este artículo.

41 "#Solicitud N.º 34034, Informe sobre políticas de INAN, implementación de INAN", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 22 de septiembre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/34034.

42 Ibíd.

- Emisión de directrices, seguimiento constante y trabajo coordinado con las regiones sanitarias a fin de salvaguardar la ejecución del Programa Alimentario Nutricional Integral PANI en servicios de salud pública en todo el territorio nacional [...].
- Elaboración de recomendaciones técnicas en relación a los kits de víveres que serán destinados a elaboración de ollas populares.
- Realización de un estudio exploratorio digital acerca de las prácticas alimentarias y estilos de vida con el objetivo de describir el contexto alimentario-nutricional y los cambios generados durante el aislamiento social en Paraguay.
- Elaboración de materiales educativos relacionados a selección, compra, manipulación de alimentos, orientaciones para alimentación saludable en épocas de covid 19, recomendaciones para ollas populares, disponibles para descarga en la página Web institucional.
- Realización de charlas de sensibilización virtual sobre los temas incluidos en los materiales educativos.
- Participación en mesas de trabajo interinstitucionales en el marco de la implementación de un proyecto de cooperación en 2 regiones del país. Que tiene entre sus objetivos capacitar al personal de salud de las USF[43] sobre nutrición en primera infancia: lactancia materna y alimentación complementaria.

CONCLUSIONES

Después de 25 años, seguimos de mal en peor. La alimentación sigue siendo un enorme negocio para contrabandistas y comerciantes de diversa laya, una oportunidad de manipulación para la clase política y el funcionariado y un trágico desafío para el pueblo paraguayo.

Ante la extrema gravedad de la situación descrita, es imperioso destacar que la humanidad entera enfrenta condiciones de desigualdades sociales generadas por la misma opción gubernamental a favor de un modelo social inaceptable, catalogado entre los más injustos del mundo, que propicia la implementación de un esquema productivo insustentable, que deforesta, contamina, expulsa y empobrece a millones de compatriotas, y perjudica especialmente a mujeres, niños y niñas, sobre todo campesinos(as) e indígenas.

El riesgo de hambrunas es concreto y requiere de medidas urgentes y radicales.

43 Unidades de Salud de la Familia (USF).

RECOMENDACIONES

- Desarrollar y aplicar con urgencia medidas que coloquen la vida y la dignidad humanas en el centro de las decisiones y políticas públicas, priorizando la vigencia del derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas, buscando alcanzar la seguridad alimentaria y recobrar la soberanía alimentaria.

- Avanzar en la implementación de la reforma agraria contemplada en la Constitución Nacional. Suspender inmediatamente todos los procesos judiciales en los que se litiga titularidad de tierras, así como procesos de desalojo, que impiden el derecho a la tierra y el territorio a pequeños agricultores familiares y comunidades indígenas, garantizados en la Constitución Nacional, el Estatuto Agrario, entre otras normas.

- Reglamentar e implementar la Ley N.º 6603/2020 "de apoyo y asistencia a las ollas populares organizadas en todo el territorio de la República del Paraguay durante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del covid-19". Crear comités departamentales y municipales de combate al hambre y fomento de la producción de alimentos, con participación de los consejos de Salud, Codenis, oficinas de asuntos sociales y organizaciones de la sociedad civil en territorio, para articular una respuesta inmediata a las familias con hambre.

- Implementar de forma rápida el Programa Nacional de Producción Hortícola presentado por la Federación Nacional Campesina a las autoridades nacionales, para iniciar el camino de la recuperación de la soberanía alimentaria.

- Urgir la implementación de un programa de multiplicación de semillas nativas y criollas, especialmente de los rubros más sensibles de la dieta nacional (maíz, poroto, maní, mandioca), para iniciar la recuperación del germoplasma nativo.

- Establecer una política de control de precios de la canasta básica alimentaria, si es necesario subsidiarlos.

- Disponer que estas medidas se financien directamente por la retención a la exportación de soja, el aumento del impuesto al tabaco, alcohol y bebidas azucaradas, una mayor tributación del sector financiero, y el cese de pagos de la deuda pública, de modo a evitar el innecesario y peligroso mayor endeudamiento del país.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

EDUCACIÓN EN PANDEMIA: SE PROFUNDIZA UNA CRISIS PREEXISTENTE

A pesar de las sucesivas recomendaciones para garantizar el derecho a la educación, persisten profundas desigualdades en el acceso, la permanencia y calidad, sobre todo para los grupos en situación de vulnerabilidad por razones de género, etnia, nivel socioeconómico, discapacidad. La pandemia de la covid-19 ha profundizado estas desigualdades y se registra una profunda crisis en el sistema educativo paraguayo.

PALABRAS CLAVES: desigualdad educativa, pandemia covid-19, educación integral de la sexualidad, injerencia religiosa.

Ramón Corvalán y Ana Portillo

SERPAJ PY

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

UN DERECHO HUMANO ENTRE DOS OBSTÁCULOS

Un balance de la evolución del derecho a la educación en Paraguay en un periodo de 25 años puede resumirse apelando a dos títulos de artículos publicados en el informe: "Pasos para adelante, pasos para atrás" (2011) y "Un derecho humano sin lugar" (2018).

Una situación paradójica acompañó siempre a dicha evolución: "uno de los rasgos más notorios del proceso de transición política, abruptamente iniciada en 1989, fue la inmediata atención brindada por la ciudadanía al campo de la educación"[1], pero, contradictoriamente, no fue posible modificar a la educación en su carácter de asignatura pendiente de la democracia paraguaya. Al mismo tiempo que se registraban algunos avances (que analizaremos más adelante), siempre se obstaculizaba la plena realización del derecho a la educación y fueron dos factores los que incidieron en ello: la politización y la injerencia religiosa.

Politización

Un factor clave que operó como importante obstáculo fue "el extremo grado de politización al que el régimen (del stronismo) había sumido a la educación paraguaya"[2]. Debe recordarse que el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia (2008) ubicaba precisamente al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) dentro de las entidades estatales que formaban parte de la estructura represiva sobre la sociedad. Esto implicó la introducción profunda de los intereses político-partidarios al interior de la dinámica institucional del MEC, vía una exacerbada práctica prebendaria, y un disciplinamiento autoritario que permeó la vida cotidiana de los establecimientos escolares y de la comunidad educativa. "En la escuela, los supervisores fueron los encargados de evitar, mediante un riguroso control, que los docentes pudiesen ejercer la libertad académica del cuerpo docente y que los alumnos pudiesen hacerlo"[3]. Se destaca que el férreo control de los contenidos curriculares se extendía igualmente a los colegios privados. El proceso de la Reforma Educativa implementado a partir del año 1994 encontró un nudo reacio a ser desatado en este núcleo autoritario, que derivó en la constitución del campo educativo en un espacio en el que el derecho a la educación no encontró su lugar.

1 Domingo M. Rivarola, "La reforma Educativa: hacia la equidad y el desarrollo sustentable", en *Derechos Humanos en Paraguay 1997* (Asunción: Adavi *et al.*, 1997), 361-364.

2 M. Rivarola, "La reforma Educativa: hacia la equidad y el desarrollo sustentable", 361.

3 Comisión de Verdad y Justicia, *Informe Final. Anive haguã oiko. Las Responsabilidades en las violaciones de Derechos Humanos - Tomo VI* (Asunción: Comisión de Verdad y Justicia, 2008), 18.

Esta situación se tornó en una pauta que caracterizó al funcionamiento del MEC. De esta forma, en el 2003 se destacaba en el informe que "la educación continúa al servicio de las estructuras político-partidarias"[4] y en el 2005, un documento del Consejo Nacional de Educación y Cultura (Conec)[5], señalaba que "después de quince años del viraje político, es posible constatar que el legado autoritario todavía exhibe una preocupante capacidad de pervivencia y de reproducción"[6]. La ausencia de una estrategia educativa basada en la educación en derechos humanos –relevada en los informes anuales del Instituto Interamericano de Derechos Humanos[7] (IIDH)– se sumaba a este panorama en el que la educación aún no se constituía en un "instrumento firme de la democracia paraguaya". Por este motivo, no fue casual que una recomendación reiterada cada año desde el informe fuera la necesidad de incorporar la educación en derechos humanos como política educativa.

El ciclo de la Reforma Educativa alcanza un punto crítico en el 2009, cuando el propio ministro de Educación declara "el fracaso de la Reforma Educativa"[8]. Sin embargo, es posible señalar los logros de este proceso que corresponden a aspectos puntuales del derecho a la educación: la extensión de la cobertura, el aumento de la eficiencia interna (retención escolar y disminución de la repetición y el abandono), el desarrollo de procesos de focalización con atención dirigida a ciertos sectores en condiciones de mayor exclusión y el montaje de estructuras paralelas a las plantas permanentes de los ministerios de Educación[9].

Injerencia religiosa

El otro factor que progresivamente se constituyó en un obstáculo para el despliegue del derecho a la educación en cuanto educación en derechos humanos, fue la injerencia religiosa en el sector educativo. De hecho, esto no supone novedad en tanto se registra históricamente ya desde tiempos coloniales que "la Iglesia Católica, en tensión intermitente con la provincia, se oponía a las conquistas educativas del humanismo reformista, desde una posición dominante que impidió durante siglos la laicización de la enseñanza"[10]. La

4 Cristina Coronel y Marta Almada, "Desafíos impostergables en educación", en *Derechos Humanos en Paraguay 2003* (Asunción: Codehupy, 2003), 319-329.

5 Actualmente, Consejo Nacional de Educación y Ciencias.

6 Consejo Nacional de Educación y Cultura, *Situación y perspectivas de la educación paraguaya. Análisis prospectivo y acciones prioritarias para el bienio 2006/2007* (Asunción: CONEC, 2005), 15.

7 Desde el año 2002, el IIDH comenzó a publicar, en forma anual, el Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos que efectuaba un seguimiento del proceso de implementación de la educación en derechos humanos en la región.

8 Ramón Corvalán, "La calidad educativa sigue postergada", en *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: Codehupy, 2009), 446.

9 Rodolfo Elías, *Análisis de la Reforma Educativa en Paraguay: discursos, prácticas y resultados* (Buenos Aires: CLACSO, 2014), 2 y 39. Disponible en línea: http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D10067.dir/IFRE.pdf.

10 David Velázquez Seiferheld, *MBO E. Introducción a la historia de la educación paraguaya* (Asunción: Centro de Artes Visuales/Museo del Barro, 2019), 13.

referida tensión asumió perfiles propios en el 2011 cuando, vía Resolución Ministerial N.º 35635/2011, se dejó sin efecto el proceso de socialización del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, así como su implementación que debería realizarse luego en el sistema educativo nacional, posterior a su revisión. Los cuestionamientos al documento fueron formulados por un conjunto de organizaciones vinculadas a las Iglesias católica, anglicana y otras cristianas, además de sectores civiles[11]. Los ataques a la educación sexual con perspectiva de género se profundizaron más desde el 2017 con la Resolución N.º 29664/2017[12], por la que el MEC prohíbe "la difusión y utilización de materiales educativos referentes a la teoría y/o ideología de género" en las instituciones educativas públicas[13]. Mientras, el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), elaborado en forma conjunta con organizaciones de la sociedad civil y las direcciones del MEC y presentado en octubre del 2012, sigue cumpliendo con su destino de documento "cajoneado".

Durante este proceso, el entorno fue irrumpiendo a su vez en las escuelas con temas críticos: a partir del 2004 se registran hechos de violencia en las escuelas, acoso sexual en establecimientos escolares, suicidios de adolescentes y el problema de las escuelas cercanas a las plantaciones de soja transgénica y que, por tanto, deben soportar las fumigaciones[14]. Ante estos hechos, el MEC respondió de manera puntual como fue el caso de la campaña "Aprender sin miedo", iniciada en conjunto con la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y Plan Paraguay desde el año 2009 hasta el 2011. El caso de las denominadas "escuelas fumigadas" no fue abordado puntualmente por el MEC.

AVANCES, SIEMPRE QUE NO PERTURBEN O AMENACEN INTERESES

En este contexto pueden mencionarse avances en lo normativo, como la promulgación de la Ley General de Educación (1998), la Ley N.º 4088 "Que establece la gratuidad y obligatoriedad de la educación inicial y media" (2010), la Ley N.º 4084 de "Protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad" (2010), la promulgación de la "Ley de Lenguas en el Paraguay" (2010) que derivó en la creación de la Academia de la Lengua Guaraní (ALG), que a su vez dio origen a la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL), la Ley N.º

11 Ramón Corvalán, "Pasos adelante, pasos para atrás", en *Derechos Humanos en Paraguay 2011* (Asunción: Codehupy, 2011), 226-227.

12 La Resolución fue precedida por una campaña con noticias falsas difundida en las redes sociales sobre supuestos materiales didácticos que el MEC distribuiría en los establecimientos educativos, que derivó en una audiencia pública convocada por la diputada Olga Ferreira. Participaron varios grupos autodefinidos como organizaciones de la sociedad civil que se oponían a la "ideología de género".

13 Ramón Corvalán, "Un derecho en cuarentena", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción, Codehupy, 2017), 234.

14 Marta Almada y Ramón Corvalán, "Sigue pendiente el desafío de la calidad educativa", en *Derechos Humanos en Paraguay 2004* (Asunción: Codehupy, 2004), 335-343. Véase el artículo sobre escuelas fumigadas en este informe.

5136 de Educación Inclusiva (2013) reglamentada por el Decreto N.º 2837; la promulgación de la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias (2017); la Ley N.º 6202 que "Adopta normas para la prevención del abuso sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual", establece la responsabilidad del MEC en "incluir en las materias relacionadas a la salud temas dirigidos a prevenir, identificar el abuso sexual" (art. 6); y la Ley N.º 6530 es la que otorga el reconocimiento oficial de la lengua de señas paraguayas (mayo de 2020).

Pero hay que recordar que estos logros pudieron registrarse únicamente en temas que no se contraponen a intereses político-partidarios o de creencias religiosas, los dos factores que, como hemos analizado, condicionan fuertemente al derecho a la educación en Paraguay.

SITUACIÓN DEL DERECHO

2020 Y LA PERSISTENCIA DE DEUDAS EN EDUCACIÓN

Este año se cumplió una década de la publicación del Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación en Paraguay[15]. Tanto en este informe como en el segundo ciclo del Examen Periódico Universal (2016) se han realizado recomendaciones al Estado paraguayo en materia del derecho a la educación que han abarcado aspectos como: accesibilidad, ampliación del alcance, mejora de calidad e inclusión de comunidades rurales, indígenas, guaraní parlantes y niñez y adolescencia con discapacidad. Así también, se recomendó la implementación de una Educación Integral de la Sexualidad e incorporación de educación cívica y de derechos humanos en los planes de estudio curricular en todo el sistema educativo.

Ambos informes plantearon una serie de recomendaciones al Estado paraguayo sobre necesidades urgentes que debieron haber sido priorizadas por los gobiernos, a fin de mejorar el acceso a una educación pública, gratuita, de calidad, inclusiva y democrática para todas las personas, sobre todo para niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, como se observará a lo largo de las siguientes páginas, persisten profundas deudas en el deber del Estado de garantizar el cumplimiento pleno del derecho a la educación.

15 Vernor Muñoz, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. Misión a Paraguay* (Doc. ONU A/HRC/14/25/Add. 2, 2010).

PERSISTEN LAS PROFUNDAS DESIGUALDADES EN EDUCACIÓN

Cobertura, acceso y permanencia

La cobertura de la educación inicial es el 41%, la del preescolar 75%, de la Educación Escolar Básica en el primer y segundo ciclos del 80%, para el tercer ciclo es del 74% y para la educación media del 46%[16]. Todavía persiste una brecha entre la población de la edad correspondiente a cada ciclo y el porcentaje de su matriculación en el mismo. Además, aunque creció la matrícula, la asistencia a una institución educativa no garantiza necesariamente el aprendizaje: 7 de cada 10 estudiantes no alcanzan el mínimo esperado en las pruebas de matemáticas y de lengua castellana y guaraní, obteniendo resultados inferiores a los logrados en la medición anterior (de 2015) en casi todos los niveles y asignaturas[17].

Aunque el promedio de años de estudio de las y los adolescentes de 15 o más años ha aumentado de 6,7 a 8,3 entre 1998 y 2019[18], existe una diferencia del promedio entre zonas rurales y urbanas. La población de 15 y más años que vive en zonas urbanas estudia aproximadamente 3 años más que las personas del mismo grupo de edad de las zonas rurales.[19] La población más pobre únicamente alcanza 5,8 años de estudio y la más rica llega, en promedio, a 10,8 años, mientras que las personas de pueblos indígenas solamente alcanzan hasta 3 años[20].

Si bien las niñas y adolescentes que están dentro del sistema muestran mejor desempeño académico, tienen mayores dificultades para acceder y permanecer dentro del sistema educativo por factores asociados a los estereotipos de género que les imponen la carga del trabajo doméstico y de cuidados o las exponen a la sexualización temprana y la violencia sexual. El 61,8% de mujeres adolescentes que no asisten a una institución educativa refiere que no lo hace por "motivos familiares".[21] 1.000.000 de jóvenes de entre 15 y 29 años que no terminaron la escuela no asisten a ninguna institución educativa. Un 20% de estas personas no estudia ni trabaja y la mayor parte de ese porcentaje son mujeres. Esto se debe a que las mujeres son las que se hacen

16 Observatorio Educativo Ciudadano, Plan Nacional de Desarrollo 2030, acceso el 20 de octubre de 2020, https://observatorio.org.py/planes/2.

17 Ministerio de Educación y Ciencias, *Programa de Evaluación Censal de Logros Académicos a estudiantes de finales de ciclo/nivel y de factores asociados al aprendizaje* (julio, 2019), https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15456?1565099029.

18 Datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2019 publicados en: Observatorio sobre Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia - CDIA Observa, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.cdia.org.py/infancia-cuenta/index.html#!/educacion.

19 Ibíd.

20 Ibíd.

21 Diana Serafini, "Programa nacional para la igualdad de oportunidades y resultados para las mujeres en la educación" (ponencia, Seminario sobre Política Educativa en Paraguay, 30 de agosto de 2019).

cargo de las tareas domésticas, la crianza de niños(as) o el cuidado de las personas adultas[22].

Analfabetismo

Las tasas de analfabetismo se han incrementado del 4% a casi el 7% entre el 2014 y el 2019 y afectan principalmente a mujeres indígenas.[23] Aunque el MEC cuenta con una Dirección General de Educación Permanente para Personas Jóvenes y Adultas y algunos programas –orientados a la población que no pudo acceder a educación a la edad pertinente–, existe una alta tasa de abandono en esta modalidad. En cuanto al analfabetismo funcional, si bien la tasa de alfabetización para toda la población es de 94,02%, solo 1 de cada 5 personas comprende textos complejos.

El aumento del analfabetismo y las dificultades en lectoescritura y comprensión lectora están íntimamente relacionados a la imposición y primacía de la enseñanza en castellano. A pesar de que la Ley N.º 1264/1998 "General de Educación" establece las acciones para garantizar la enseñanza en la lengua oficial materna de cada estudiante, las niñas, los niños y adolescentes monolingües guaraní son obligados a adoptar el castellano como lengua escolar. En 2018, el 37% de la población de más de cinco años habla el guaraní en sus casas, el 29,3% el español y un 30,7%[24] combina ambos idiomas, haciendo del guaraní paraguayo la lengua más hablada en los hogares. Además, hay una deuda pendiente en la incorporación y producción de materiales educativos en la diversidad de las 19 lenguas existentes habladas por los 19 pueblos originarios.

Baja calidad educativa

Las mediciones estandarizadas en las que ha participado el país –como el SNEPE y las Pruebas Pisa D– dan cuenta de la baja calidad educativa en ciertas áreas, pero no consideran otros aspectos fundamentales del aprendizaje, como el pensamiento crítico y la educación cívica. Las personas adolescentes y jóvenes desconocen el pasado reciente del país, en específico, el periodo de la dictadura y sus principales violaciones de derechos humanos[25]. Este hecho se vincula a una historia oficialista impartida en las instituciones educativas que exalta el autoritarismo militarista y desconoce los procesos históricos y sociales. El ministro de Educación, Eduardo Petta, y otras autoridades nacionales han realizado declaraciones y acciones negacionistas de la dicta-

22 UNFPA, *Gasto público social en adolescencia y juventud, 2013-2016. Paraguay* (Asunción: UNFPA, 2018).

23 Observatorio Educativo Ciudadano, *Aprender a leer y escribir: ¿cómo estamos en Paraguay?*, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.observatorio.org.py/especial/20.

24 DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2018. DGEEC, Asunción, 2018.

25 Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SNEPE), *Informe Nacional. Paraguay. Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana ICCS 2009* (Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010).

dura y sus nefastas consecuencias para la sociedad paraguaya[26]. Entre ellas, han reimprimido con dinero público el libro de lectura oficial de la reforma educativa aplicada por la dictadura[27] y condecorado a uno de los ministros de Educación de dicho régimen[28]. El autoritarismo se refuerza también en la práctica política de la conducción actual del Ministerio de Educación que está en conflicto permanente con los gremios de estudiantes, docentes y padres/madres de familia, y es incapaz de construir un consenso en las sucesivas reuniones para implementar la educación a distancia.

Aunque existe una Ley N.º 5136/2013 "De educación inclusiva", cuyo objeto es establecer las acciones correspondientes para la creación de un modelo educativo inclusivo dentro del sistema regular, en la realidad todavía existen escuelas segregadas para niños, niñas y adolescentes (NNA) con discapacidad. No se logra la inclusión a centros educativos, ya que muchos de ellos rechazan a niñas y niños con discapacidad intelectual y psicosocial[29].

Educación en emergencia, mucho antes de covid-19

En Paraguay, muchas comunidades educativas ya vienen gestionando como pueden la educación en contextos de emergencia, previos a la pandemia de la covid-19, que usualmente son vistos como casos aislados, pero que en realidad son la mayoría. La violencia sexual, de género y la intrafamiliar tienen cifras alarmantes. Las inundaciones estacionales desplazan a una gran población anualmente.[30] Desde hace una década, tres departamentos, los más pobres del país, viven en contextos de militarización por el conflicto entre la narcoganadería, grupos armados irregulares, sicariato y Fuerza de Tarea Conjunta (policial, militares, agentes antinarcóticos); hay evidencias de cómo la falta de atención desde el Estado a la política educativa en estos escenarios abona las condiciones para el reclutamiento de adolescentes y jóvenes desde los grupos armados y las redes de narcotráfico[31].

---

26 "El presidente paraguayo Mario Abdo Benítez reivindicó la dictadura de Stroessner: 'Ipu porã la 3 de Noviembre ¿nahaniri?'", *Latinoamérica Piensa*, 23 de julio de 2020, acceso el 25 de octubre de 2020, https://latinoamericapiensa.com/el-presidente-mario-abdo-benitez-reivindico-la-dictadura-de-stroessner-ipu-pora-la-3-de-noviembre-nahaniri/26265/.

27 "Reimpresión de Semillita crea polémica", *Última Hora*, 7 de febrero de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/reimpresion-semillita-crea-polemica-n2868887.html

28 "Lanzan ediciones limitadas de los emblemáticos libros de lectura Semillita y Estrellita", *Agencia IP*, 6 de febrero de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.ip.gov.py/ip/lanzan-ediciones-limitadas-de-los-emblematicos-libros-de-lectura-semillita-y-estrellita/. "Critican homenaje de Petta a dictadura", *Última Hora*, 8 de febrero de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/critican-homenaje-petta-dictadura-n2869059.html.

29 Mario Rubén Marecos, Emilio Pineda, Eva Insfrán, "La gran brecha", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 151-162.

30 Alcira Sosa, *EDUCAR EN TIEMPOS DE… (pandemias y otras circunstancias). Reflexiones en estado de Confinamiento* (Asunción, UNIBE, 2020), https://postgrado.unibe.edu.py/images/2020/Educar_en_tiempos_de_confinamiento_y_otras_circunstancias.pdf.

31 Serpaj, *Nos trajeron miedo. Los rostros del daño: valoración, dimensiones, tipologías y actores del daño. Adolescentes y jóvenes en territorios de conflicto* (Asunción, Servicio Paz y Justicia, Paraguay, 2017).

Persiste la tendencia a la invisibilización de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad por razones de género, etnia, nivel socioeconómico, discapacidad. Los programas dirigidos a la niñez y adolescencia son pensados exclusivamente para la clase más privilegiada y de zonas urbanas[32].

Desafío pendiente: Educación Integral de la Sexualidad

Uno de los desafíos pendientes en materia de educación es la recomendación sobre el abordaje de la Educación Integral de la Sexualidad (EIS)[33]. Siguen vigentes las Resoluciones N.º 29664/2017 "Que prohíbe la difusión y utilización de materiales impresos como digitales referentes a la teoría y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias"[34] y la N.º 1761/2019 "Por la cual se dispone la no utilización del material denominado 'Guía para docentes sobre Educación Integral de la Sexualidad - Educación Permanente', en instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada de todo el país".[35] Ambas resoluciones atentan contra las posibilidades de una educación más equitativa para niños, niñas y adolescentes, y son contrarias a varios acuerdos, planes y políticas nacionales e internacionales suscritos por el Estado paraguayo[36].

INCONVENIENTES EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

El Poder Ejecutivo tomó la decisión de no retornar a clases presenciales por la pandemia de la covid-19 desde mediados de marzo del 2020 y, en consecuencia, el MEC adoptó la modalidad de educación a distancia para el desa-

32 Patricia A. Misiego T., *Los desafíos de la docencia frente a las infancias excluidas y relegadas* (Asunción: Desarrollo, Participación y Ciudadanía – Instituto de Desarrollo, 2014).

33 Entre otros, ver: CDH, 2013: párrafo 13; CDESC, 2015: párrafo 29 d); EPU, 2016: párrafo 102.157 (Recomendación del Reino Unido); Relator Especial sobre el Derecho a la Salud (Pūras, 2016: párrafo 60).

34 Véase CEDAW, 2017: párrafo 9; Comunicado de Prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Disponible en Comunicado de Prensa. CIDH lamenta la prohibición de la enseñanza de género en Paraguay. 15 de diciembre de 2017, https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/208.asp); CDH, 2013 y 2019.

35 Disponible en https://www.mec.gov.py/cms/?ref=298357-mec-resuelve-prohibicion-y-difusion-de-materiales-sobre-ideologia-de-genero; https://www.mec.gov.py/sigmec/resoluciones/29664-2017-RIERA.pdf; véase CDH, 2019.

36 Entre ellos, la Ley N.º 605/1995 que ratifica la "Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer", Belém do Pará, establece que "…debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause […] daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer". La Ley N.º 4633/2012 "Contra el acoso escolar en las instituciones educativas públicas y privadas", que entre sus *Definiciones* establece que las normas de convivencia tienen el objetivo de regular la conducta de todos sus integrantes, dentro de los principios democráticos y participativos, basados en los derechos humanos y de género. Por su parte, el Parlamento nacional cuenta con una Comisión de Equidad y Género; el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social cuenta con una Dirección de Género y un Manual de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y de Género; la Policía Nacional cuenta con un Manual de Procedimientos de Actuación Policial para la Atención a Víctimas de Violencia Doméstica y de Género; la Secretaría de la Función Pública del Estado paraguayo tiene un Protocolo de actuación ante casos de violencia laboral, con perspectiva de género; la Corte Suprema de Justicia tiene una Secretaría de Género y un Observatorio de Justicia y Género; la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos tiene una plataforma digital denominada Atlas de Género (https://atlasgenero.dgeec.gov.py/); el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) tiene una Dirección General de Género y Juventud Rural, que debe trabajar con el MEC en los programas de educación rural; el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta con una Estrategia Nacional de Género ante el Cambio Climático.

rrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional.

¡TU ESCUELA EN CASA! El MEC presentó el documento Plan de Educación en tiempos de pandemia ¡Tu escuela en casa![37] La plataforma digital habilitada para las clases virtuales se denominaba de igual forma. El ministerio planteó garantizar "las clases" apelando a la estrategia de aprendizaje consistente en envío y descarga de tareas y no como proceso pedagógico a través del cual se generan actividades de enseñanza adecuadas al contexto, características de los estudiantes y en función a posibilidades/limitaciones de los recursos digitales.

CRISIS ALIMENTARIA. El cierre de las escuelas implicó una crisis alimentaria para la mayoría de las familias que acceden a las escuelas públicas, ya que el acceso a nutrientes suficientes de muchas niñas y niños en edad escolar depende del programa de alimentación escolar. Solo durante el año 2017, 102.851 niños(as) menores de 5 años requirieron complemento nutricional del Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI) porque sus familias no pueden proveerles del alimento necesario.[38] Una de las primeras acciones del ministro Eduardo Petta San Martín fue condicionar la entrega de alimentos al cumplimiento de las tareas escolares[39]. Luego, amenazó a los padres y las madres con denunciarlos(as) a las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codeni), como medida para "garantizar el derecho a la educación"[40]. Además, desde la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) se denunció que los kits repartidos contenían productos vencidos o incluso en descomposición y, en algunos casos, eran insuficientes. Este gremio de estudiantes habilitó una línea telefónica para recibir denuncias sobre casos similares. Llegaron a recepcionar llamadas por más de 26 situaciones irregulares en la entrega de kits[41]. Hasta la fecha, no existe ninguna explicación del MEC con relación a las mismas.

FALENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TIC) EN EDUCACIÓN. El bajo acceso a las TIC es un gran obstáculo para la educación a distancia y se da principalmente en las zonas más vulnerables de Asunción y el departamento Central, en las zonas rurales y las comunidades indígenas. Existen incongruencias entre los datos de acceso presentados por el MEC, el presidente de la República y por organismos internacionales. Entre los estudiantes matri-

37 Presentado en abril, véase https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15716?1589908264.

38 Cobertura General del Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI) por Año 2013- 2018, acceso el 8 de octubre de 2020, https://drive.google.com/file/d/1QNx7LwA_H3c4sDyjMFIuaCNKRAXRylV7/view.

39 "Petta condiciona entrega de kits alimenticios a cambio de tareas", *Última Hora*, 27 de abril de 2020, acceso el 23 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/petta-condiciona-entrega-kits-alimenticios-cambio-tareas-n2882299.html.

40 Memorándum N.º 1044 de la Dirección de Educación Capital del 9 de julio de 2020.

41 "Fenaes denuncia más irregularidades en entrega de kits", *Hoy*, 2 de abril de 2020, acceso el 23 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/fenaes-denuncia-mas-irregularidades-en-entrega-de-kits.html.

culados en el sector público, el 92% no posee acceso a Internet en los hogares y 50% en el caso del sector privado[42]. Sin embargo, el ministro, durante su interpelación[43] en el Senado el 13 de mayo de 2020, declaró que reciben respuestas de 918.343 estudiantes (un 60% de la totalidad del estudiantado). El presidente de la República, por su parte, declara en su informe de gestión que 1.500.000 estudiantes y 80.000 docentes acceden gratuitamente a la plataforma (virtual)[44]. Según un pedido de información pública del 6 de mayo de 2020, el MEC reporta que son 245.279 personas y no distingue entre estudiantes y docentes.[45] Más adelante, Unicef Paraguay, en su Encuesta de percepción sobre la covid-19 en Paraguay, publica datos similares: apenas un 22% accede a la educación mediante plataformas web habilitadas para las clases virtuales, mientras el 52% de los estudiantes declaró que sus docentes envían tareas por WhatsApp o correo electrónico. Es decir, el acceso a los materiales se da gracias a que dichos docentes están costeando paquetes de datos de Internet por cuenta personal[46].

Pese a que el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) financia desde 2014 el programa de "Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje mediante la incorporación de TIC en establecimientos educativos y unidades de gestión educativa en Paraguay", con 112 millones de dólares, a cinco años de iniciado, la suspensión de las clases presenciales y la implementación de la educación a distancia a causa de la pandemia de la covid-19 desnudaron las falencias del sistema educativo en cuanto a implementación de las TIC en educación. En mayo de 2020 se aprobó una reprogramación de dicho programa a partir de un diagnóstico que da cuenta, entre otras cosas, de la baja ejecución, las intervenciones aisladas y la descoordinación entre los componentes, la ausencia de estrategia para complementar las intervenciones en diferentes niveles y la falta de registro de las personas capacitadas por el programa[47].

Aunque el MEC ha reportado que 40.000 estudiantes no se comunicaron luego del inicio de las clases a distancia[48], y la Asociación de Instituciones Educativas Privadas del Paraguay (AIEPP) ha declarado que alrededor de 30.000 estudiantes migraron a escuelas y colegios públicos[49], aún no se cuenta con

42 "¿Cómo es la infraestructura de internet en Paraguay?", *Tedic*, 7 de mayo de 2020, acceso el 23 de octubre de 2020, https://www.tedic.org/como-es-la-infraestructura-de-internet-en-paraguay/.

43 Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores - 13-05-2020.

44 Segundo Informe Oficial del presidente Mario Abdo Benítez 2020, acceso el 30 de octubre de 2020, https://informepresidencial.gov.py/.

45 "Solicitud #30235. Documentación respaldatoria sobre ¡Tu escuela en casa!", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 30 de octubre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/30235.

46 Unicef, *Encuesta de percepciones sobre Covid-19 en Paraguay* (Asunción: Unicef, 2020).

47 CAFEEI Resolución N.º 3 28/05/2020. Disponible en https://nube.stp.gov.py/s/f8aiBBPaiNxkByo#pdfviewer.

48 "Educación establece orientaciones para evaluar en pandemia", *Última Hora*, 22 de julio de 2020, acceso el 23 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/educacion-establece-orientaciones-evaluar-pandemia-n2896139.html.

49 "Alto índice de desmatriculados preocupa al sector privado educativo", *Hoy*, 18 de junio de 2020, acceso el 22 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/alto-indice-de-desmatriculados-preocupa-al-sector-privado-educativo.

datos acerca de este proceso. El Plan de Educación en tiempos de pandemia del MEC prevé en el mes de noviembre del 2020 una evaluación del mismo.

CAPACITACIONES CON PERSPECTIVAS CONTRARIAS A LA CIENCIA Y A LOS DERECHOS. Durante la pandemia continuó la alianza y colaboración del MEC con la organización confesional Funda Joven[50] –fundación cuestionada por realizar, durante una capacitación docente, apología al maltrato infantil como forma de "curar" el suicidio[51]–. La alianza es para capacitaciones a docentes, pero el enfoque no posee perspectiva científica y de derechos[52]. Uno de los seminarios realizados en conjunto fue el de "Salud Integral del Niño", dirigido a educadores y padres de familias.[53] Una de las expositoras fue la actriz mexicana María Antonieta de las Nieves –conocida como "La Chilindrina" por su personaje en el programa de televisión "El Chavo del 8" – sobre prevención del abuso a NNA. Su exposición tuvo un abordaje contrario al recomendado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), pues utilizó eufemismos para referirse a los genitales, siendo que en los materiales del MSPyBS orientados a docentes recomiendan enseñar a NNA las partes del cuerpo con sus nombres y sin tabúes[54] [55].

INCERTIDUMBRE EN CUANTO AL REGRESO. Al momento del cierre de este informe se están debatiendo protocolos de regreso a clases semipresenciales para algunos niveles[56] y un punto conflictivo son las condiciones de salubridad necesarias para garantizar la salud de docentes y estudiantes. Muchas instituciones educativas no cuentan con las condiciones mínimas de infraestructura y se requiere reparación/adecuación para 12.939 aulas y 3.475 sanitarios; en muchos casos hay bajo acceso a agua potable y disposición final de residuos[57].

---

50 Ministerio de Educación y Ciencias, Resolución N.º 12595 del 10 de junio de 2015, Resolución N.º 15973 del 30 de agosto de 2016 y Resolución N.º 14686 del 23 de mayo de 2017.

51 Maximiliano Manzoni, "El plan de Petta para la salud mental de los niños: una ONG evangélica", *El Surtidor*, 13 de agosto de 2019, https://elsurti.com/reportaje/2020/08/05/el-plan-de-petta-para-la-salud-mental-de-los-ninos-una-ong-evangelica/.

52 Seminarios Virtuales "Salud Emocional del Docente": https://www.mec.gov.py/cms_v4/?ref=299718-inicio-ciclo-de-seminarios-virtuales-que-buscan-fortalecer-la-salud-emocional-del-docente; https://www.mec.gov.py/cms/?ref=299724-seminario-virtual-manejo-del-estres-ansiedad-y-depresion-con-gran-convocatoria-de-docentes.

53 Realizado el 22 de agosto por medio de la plataforma Teams, con transmisión en vivo por Facebook. Con las disertaciones de la psiquiatra Dra. Cynthia Oviedo, la Mag. psicóloga Patricia Cañiza, el Lic. psicólogo Christian Verdún y la participación especial de la actriz mexicana María Antonieta de las Nieves, más conocida como "La Chilindrina" de la serie televisiva "El Chavo del 8".

54 Pepa Horno Goicoechea y F. Javier Romeo Biedma, *La Regla de Kiko. Cuía Didáctica para educadores* (Madrid: Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil, 2011), 9. Publicada en la web del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social del Paraguay como material de apoyo del Programa de Promoción y prevención de una vida libre de violencia.

55 Campaña "Todos somos responsables" de Unicef Paraguay (2019), https://www.unicef.org/paraguay/todos-somos-responsables.

56 Decreto N.º 4220/2020 del Poder Ejecutivo, https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/05e25a-DECRETO4220anl90l72.pdf.

57 Juntos por la Educación, *Financiamiento público de la educación en el Paraguay. Notas para el debate y construcción de políticas públicas* (Asunción: Juntos por la Educación, 2019).

PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN

Sigue representando alrededor del 4% del PIB, uno de los más bajos de la región. Aunque la creación del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación significó un avance en el presupuesto disponible para las políticas educativas, desde que inició su implementación en el 2014 se dejó de cumplir el mandato constitucional de otorgar a la educación un mínimo del 20% del gasto del Gobierno Central.[58] En la elaboración del Presupuesto General de la Nación 2021, el Estado plantea una política de austeridad[59]. Esta austeridad implicaría recortes a las instituciones del Estado del área social –entre las que se encuentra el MEC–, que sufrirían una reducción del 7,6% (USD 83.762.972) en comparación al 2020.

CONCLUSIONES

La educación en derechos humanos es la traducción pedagógica del proyecto político que se deriva del derecho a la educación y esta concepción sigue sin encontrar su lugar en la educación pública y, en tiempos de la covid-19, la incertidumbre se profundizó más.

En el contexto de la pandemia, el MEC impulsó una propuesta de educación virtual dirigida a docentes y establecimientos escolares que no contaban con las experiencias ni con los recursos culturales y tecnológicos básicos para garantizar la continuidad pedagógica en entornos virtuales.

En Paraguay creció la matrícula, pero no necesariamente por asistir a la escuela se aprende más y mejor. Lo que entró en crisis al cerrar las escuelas por la pandemia no es el aprendizaje –que ya estaba en crisis desde mucho antes–[60], sino el sistema de gestión comunitario, de cuidados y de alimentación que implicaba la escuela pública para las familias en situación de vulnerabilidad.

Las condiciones de desigualdad profundizadas en el campo educativo muestran la ausencia de la perspectiva de derechos en el enfoque del MEC y en sus propuestas e iniciativas puntuales ante la pandemia. 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

58 Lila Molinier, *El Derecho a la Educación y el Gasto Público en Paraguay* (Asunción: Servicio Paz y Justicia, Paraguay, 2016).

59 "En 2021 la deuda llegará a 34,8% del PIB, según Hacienda", *ABC Color*, 8 de septiembre de 2020, acceso el 29 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/08/en-2021-la-deuda-llegara-a-348-del-pib-segun-hacienda/.

60 Ramón Corvalán, "Derecho al aprendizaje: un derecho postergado", en *Derechos Humanos en Paraguay 2007* (Asunción: Codehupy, 2007), 430-439.

el núcleo básico del derecho a la educación que es la educación en derechos humanos.

Es urgente y necesario un debate democrático y participativo sobre las condiciones reales de la población para acceder a una educación pública, gratuita, emancipadora y pertinente.

RECOMENDACIONES

A partir del balance de los 25 años de la situación del derecho a la educación y el análisis correspondiente al 2020, debe destacarse la vigencia de casi la mayoría de las recomendaciones formuladas en los informes anuales desde su primera edición[61]. Pese a ello, se insiste en:

- Articular las políticas educativas con las políticas sociales ejecutadas por otras instancias, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, el Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de Emergencia Nacional, principalmente aquellas orientadas a las poblaciones más vulnerabilizadas, como las de apoyo a la agricultura familiar campesina e indígena.

- Aprobar el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos e implementar una política nacional de educación en derechos humanos.

- Aumentar el presupuesto de educación en al menos un 0,5% anual, hasta alcanzar el 6% del PIB, como parte de la estrategia de lucha contra la pobreza.

- Promover investigaciones multidisciplinarias que puedan dar cuenta de los principales retos en cuanto al mejoramiento de la calidad educativa en el país, y poder tener evidencia científica sobre la incidencia de los factores pedagógicos y los factores socioeconómicos que determinan la calidad para mejorar las políticas educativas.

- 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 para todas las instituciones educativas del país, que incluya la formación docente de todos los niveles.

61 A modo de ejemplo, basta mencionar que en el informe de 1996 ya se llamaba la atención sobre "el deterioro de la calidad de la enseñanza pública".

- Convertir la asignatura optativa de Autoritarismo en la Historia Reciente del Paraguay en parte oficial del currículum de las asignaturas de Historia y Ciencias Sociales.

- Repensar las políticas de alimentación escolar dándoles un sentido comunitario, pedagógico y nutricional, más allá de la entrega de víveres, organizar programas de huertas escolares, cantinas saludables, talleres de ciencias a través de la cocción de alimentos.

- Mejorar las condiciones laborales de las(os) docentes en términos de salarios acordes a sus responsabilidades, estímulos para la formación continua y actualización pedagógica, e investigar sus condiciones de salud física y mental.

- Generar procesos de evaluación de manera participativa con los gremios docentes a fin de tener datos cuantitativos y cualitativos, que permitan tomar mejores decisiones en la planificación educativa.

- Investigar con mayor profundidad las brechas en el acceso al servicio de Internet, a las Tecnologías de la Información y la Comunicación a nivel territorial, con énfasis en sus posibilidades, limitaciones y condicionantes.

- Promover y respetar la autonomía de las y los estudiantes para formar sus organizaciones, elegir a sus representantes y manifestarse cuando lo consideran necesario por el cumplimiento de sus derechos, sin ningún tipo de represión, ni represalias por ejercer su participación protagónica y libertades cívicas.

RUMBO AL DECENIO DE LAS LENGUAS INDÍGENAS: IMPULSAR LA PLANIFICACIÓN LINGÜÍSTICA

En el 2020 se cumple una década de la promulgación de la Ley N.° 4251/2010 "De Lenguas", que reglamenta los artículos constitucionales relativos al uso de los idiomas en el país, y garantiza los derechos lingüísticos a ser salvaguardados. El artículo analiza el nivel de garantía del derecho a vivir en la lengua propia alcanzado hasta el presente. Se destaca que son necesarios planes de normalización de las lenguas habladas en el país, la planificación lingüística y mayor presupuesto para las políticas lingüísticas.

PALABRAS CLAVES: derechos lingüísticos, guaraní, políticas lingüísticas, planificación lingüística, pueblos indígenas.

Miguel Ángel Verón

FUNDACIÓN YVY MARÃE'Ý

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

ANTECEDENTES

La conciencia acerca de la necesidad de preservar la diversidad lingüística como la promoción y defensa de los derechos lingüísticos datan de los últimos años del siglo pasado. En 1996 se aprobó en Barcelona, España, la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos, que es el primer documento internacional sobre estos derechos. La Declaración fue producto de una reunión de 61 ONG, 41 centros de escritores del PEN Club y 40 expertos en derechos lingüísticos de todo el mundo. La convocatoria de la Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos (CMDL) fue una iniciativa del Comité de Traducciones y Derechos Lingüísticos del PEN Club Internacional y el CIEMEN (Centre Internacional Escarré per a les Minories Ètniques i les Nacions), con el apoyo moral y técnico de la Unesco[1].

En Paraguay, en las instituciones académicas y los espacios de defensa de los derechos humanos, se empezó a hablar de ellos ya en el presente siglo. Producto de esa conciencia, la Codehupy incorporó en sus informes los artículos sobre derechos lingüísticos desde hace doce años[2].

LEY DE LENGUAS

La sinergia construida entre varias instituciones e individualidades fue gravitante para defender la diversidad lingüística, especialmente la normalización y normativización de la lengua guaraní. Resultado de estos esfuerzos sinérgicos fue la promulgación de la Ley N.º 4251/2010 de Lenguas, en diciembre de 2010. Esta normativa creó la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL) y la Academia de la Lengua Guaraní (ALG), y estableció las modalidades de utilización del guaraní y el castellano como lenguas oficiales, al tiempo de disponer las medidas adecuadas para promover y garantizar el uso de las lenguas indígenas y asegurar el respeto de la lengua de señas[3].

Se logró esta histórica ley gracias a la primavera democrática que duró cuatro años y en el marco del Bicentenario de la Independencia Nacional. A un año de su promulgación, en el Año del Bicentenario, se conformó la Secreta-

1 Comité de seguimiento de la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, Declaración Universal de Derechos Lingüísticos (Barcelona: Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona, 1998), https://www.pencatala.cat/wp-content/uploads/2016/02/dlr_espanyol.pdf.

2 Miguel Ángel Verón, "Las lenguas y los derechos humanos en Paraguay", en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 375-399.

3 Perla Álvarez y Lilian Coronel, "Una ley postergada, pese a muchas declamaciones de apoyo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: Codehupy, 2010), 265-279. Edgar Rolón Brítez, "Hacia una dignificación real de la lengua guaraní", en *Derechos Humanos en Paraguay 2011* (Asunción: Codehupy, 2011), 95-110.

ría de Políticas Lingüísticas, y a dos años, la Academia de la Lengua Guaraní (el 12 de octubre de 2012)[4].

SECRETARÍA DE POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS, SIN PRESUPUESTO NI PLAN DE NORMALIZACIÓN DE LAS LENGUAS

En el segundo año de existencia, la Secretaría de Políticas Lingüísticas tuvo un presupuesto de aproximadamente 8.000 millones de guaraníes. Lamentablemente, ese presupuesto, de por sí bajo, fue recortado a casi la mitad después del golpe parlamentario de junio de 2012. En estos ocho años, nunca fue repuesto ese presupuesto ni recibido aumento alguno[5].

Así como exige la Ley de Lenguas[6], son necesarios planes de normalización de las lenguas habladas en el país. Desde su creación, sin embargo, la SPL no ha elaborado ningún plan de normalización de las lenguas, especialmente del guaraní, a pesar de la exigencia de la normativa señalada. Su presupuesto actual sigue representando un desaire para la diversidad lingüística del país. Sin presupuesto digno ni recursos humanos cualificados y suficientes en cantidad, será imposible para esta secretaría asegurar el cumplimiento de sus objetivos misionales de garantizar los derechos lingüísticos, establecidos en la Ley de Lenguas.

AVANCES, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS

En el marco normativo, se han logrado avances muy importantes, como la promulgación de Ley de Lenguas y otras normativas que garantizan los derechos lingüísticos. Asimismo, la creación y puesta en funcionamiento de la Secretaría de Políticas Lingüísticas y la Academia de la Lengua Guaraní. De igual forma, se valoran los progresos en la educación para garantizar a los pueblos indígenas el derecho a recibir alfabetización en sus lenguas y vivir en ellas, amén de los pasos dados para promover la lengua de señas.

Empero, los avances para el goce de estos derechos no condicen con las políticas lingüísticas logradas, especialmente para garantizar a los hablantes de la lengua guaraní, idioma oficial del Estado, el derecho a vivir en su lengua y no seguir siendo presionados compulsivamente para abandonarla y abrazar el castellano, lengua de prestigio y de la administración del Estado.

4 Edgar Rolón Brítez, "Entre la novedad del discurso y la continuidad del statu quo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2012* (Asunción: Codehupy, 2012), 109-138.

5 Miguel Ángel Verón, "Año Internacional de las Lenguas Indígenas: el derecho a vivir en la propia lengua en riesgo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 244.

6 Edgar Rolón, "El triunfo del status quo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2013* (Asunción: Codehupy, 2013), 87-101.

Tampoco se han podido superar racionalidades adversas a la diversidad lingüística, vertebradas en el imaginario colectivo por largos siglos de colonialismo cultural y lingüístico, especialmente para normalizar el uso de la lengua guaraní, como idioma oficial del Estado.

La única forma de garantizar la conservación, revitalización y promoción de la diversidad lingüística es la planificación del presente y del futuro de las lenguas[7]. Y esta tarea prácticamente no la ha iniciado aún el Estado paraguayo.

SITUACIÓN DEL DERECHO

LAS LENGUAS OFICIALES. Constitucionalmente, las dos lenguas oficiales de la República son el castellano y el guaraní. El castellano –asumido por el Estado paraguayo como lengua de trabajo desde el momento de la independencia nacional– es de uso normal en el país en todos los ámbitos. Sus hablantes no reciben del Estado ninguna discriminación, ya que él se comunica con ellos en su lengua, sea en forma oral o escrita. La deuda histórica del Estado es con la lengua guaraní, lengua proscripta del Estado y perseguida injustamente, a pesar de que históricamente ha sido el idioma casi único del país. Sus hablantes han soportado las discriminaciones y segregaciones más flagrantes sin parangón, quizás, en la historia mundial.

En la actualidad, esta y las demás lenguas del país tienen una cartera del Estado que las atiende: la Secretaría de Políticas Lingüísticas. El guaraní tiene un cuerpo colegiado que trabaja su desarrollo interno, es decir, su corpus, que es la Academia de la Lengua Guaraní. Esta institución se compone actualmente de 30 académicos de número y más de 40 miembros correspondientes. Ha publicado la ortografía y la gramática oficiales, y este año aprobó el Diccionario General de la Lengua Guaraní[8]. De esta manera, esta lengua propia del país está pasando por un proceso de estandarización y modernización promitentes, que facilita su uso en todos los ámbitos de interacción social, como una lengua moderna.

El desarrollo de su corpus no es acompañado por su uso oficial, lamentablemente: su uso es todavía escaso en la administración. Por otra parte, el guaraní está pasando por un proceso inusitado de sustitución de parte del castellano. En más de 30 años de vida democrática, el Estado paraguayo no ha sido capaz de erradicar prejuicios, ideologías adversas a su normalización y asimetrías sufridas por esta lengua, con relación a la lengua castellana. La

7 David Crystal, *La muerte de las lenguas* (Madrid: Cambridge University Press, 2001).

8 "Academia de la Lengua Guaraní aprobó primer diccionario", *Secretaría de Políticas Lingüísticas*, 5 de noviembre de 2020, en http://www.spl.gov.py/es/index.php/noticias/academia-de-la-lengua-guarani-aprobo-primer-diccionario.

relación diglósica[9] entre las dos lenguas oficiales ha perjudicado y mellado profundamente en los hablantes de este idioma propio, y perjudicado su posicionamiento social. Si bien en la actualidad existe una política lingüística clara para su normalización, en la práctica sus hablantes siguen amordazados y empujados a abandonarla y abrazar la lengua del poder (el castellano) para vivir, estudiar, recibir atención médica, informarse y encontrar puestos laborales.

RECONOCIMIENTO OFICIAL A LA LENGUA DE SEÑAS PARAGUAYA (LSPY). En el presente año, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N.º 6530/2020 "Que otorga reconocimiento oficial a la Lengua de Señas Paraguaya (LSPy)", que tiene por objeto otorgar reconocimiento oficial a la lengua de señas paraguaya como lenguaje de comunicación, de instrucción, de promoción de la identidad, la cultura y los derechos lingüísticos, reconociéndola como primera lengua de las personas con discapacidad auditiva del Paraguay, para la participación plena y efectiva en la sociedad. Con respecto a las otras lenguas, sigue el mismo marco normativo de los años anteriores a este informe.

En 2020, el Instituto Nacional de Educación Superior "Dr. Raúl Peña" (INAES) habilitó un Profesorado en Lengua de Señas (Resolución DGFPE N.º 20/2020). Este profesorado "tiene como objetivo brindar al sistema educativo profesionales docentes sordos con competencias para la enseñanza de Lengua de Señas Paraguaya"[10]. El Instituto Técnico Superior de Estudios Culturales y Lingüísticos Yvy Marãe'ỹ viene enseñando, con la habilitación del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Curso Taller de Lengua de Señas Paraguaya, donde se capacitan numerosas personas, especialmente docentes, para comunicarse en esta lengua.

UNIDADES LINGÜÍSTICAS ESPECIALIZADAS EN EL PODER EJECUTIVO. Mediante Decreto N.º 797/2017, el Poder Ejecutivo estableció en todos los Organismos y Entidades del Estado (OEE) dependientes del Poder Ejecutivo unidades lingüísticas, para impulsar la normalización de la lengua guaraní. En el tiempo comprendido en este informe, estas unidades siguen trabajando. A través de ellas se han iniciado procesos de normalización del guaraní como lengua oficial en los organismos dependientes del Poder Ejecutivo. Las personas responsables de estas unidades son nombradas por resolución, algunas con oficinas y presupuestos propios. En el presente año, de las 95 instituciones dependientes del Poder Ejecutivo, 62 cuentan con resolución de creación de las unidades. De esta cantidad, cerca de 20 están trabajando en

9 La diglosia se presenta en una situación de convivencia entre dos lenguas en el seno de una población o territorio, donde una de las lenguas goza de mayor estatus y es de uso oficial, y la otra es relegada a situaciones sociales inferiores y a la oralidad. En Paraguay, históricamente el castellano ha sido la lengua de prestigio y de uso escrito administrativo, y el guaraní relegado a la oralidad, fuera de la administración del Estado y del sistema educativo.

10 INAES, Profesorado en Lengua de Señas [en línea], 2020, https://www.inaes.edu.py/index.php/carrera/carreras/carreras-de-pregrado/profesorado-en-lengua-de-senas.

coordinación con la Secretaría de Políticas Lingüísticas. Al respecto, se reconocen los esfuerzos prodigados por las autoridades y los técnicos de la SPL. El mencionado decreto se va desarrollando a través de la Red de Normalización de la Lengua Guaraní en las instituciones públicas, que se empezó a poner en funcionamiento ya en el año 2014. Por tal motivo, hoy se observan cartelerías e informaciones públicas en guaraní y castellano; así también se desarrollan charlas de sensibilización lingüística y cursos comunicativos de lengua guaraní. Esta red también se está impulsando en gobernaciones y municipios. Muchas acciones importantes tendientes a la gradual normalización del uso oral y escrito de la lengua guaraní se están desarrollando en los departamentos, a pesar de las limitaciones, incluida la pandemia de la covid-19.

PODER JUDICIAL. Este poder del Estado cuenta con una Dirección de Políticas Lingüísticas Judiciales, creada hace ocho años, que trabaja para formar operadores y auxiliares de Justicia con competencia comunicativa oral y escrita en ambas lenguas oficiales, a través de la Unidad de Políticas Lingüísticas Judiciales y la Unidad de Relaciones Interinstitucionales. Trabaja con la Academia de la Lengua Guaraní y la Academia Paraguaya de la Lengua Española en la normalización de uso de los idiomas oficiales, el guaraní y el castellano. En este sentido, actualmente funcionarios y funcionarias judiciales se capacitan en el dominio de la lengua. Probablemente, esto ha influido en la realización de algunos juicios orales en lengua guaraní y castellano, y en la publicación de algunas resoluciones también en ambas lenguas. Por ejemplo, el Juzgado de la Niñez y Adolescencia del Primer Turno de la Circunscripción Judicial de Guairá dictó el A. I. N.º 316 del 6 de octubre de 2020 en versión bilingüe español-guaraní, en un caso que involucra a un adolescente perteneciente a la comunidad indígena mbya guaraní[11].

PODER LEGISLATIVO. Este poder del Estado es el que ha hecho menos por normalizar la lengua guaraní. En el 2018, la Cámara de Senadores firmó un Convenio de Cooperación con la Fundación Yvy Marãe'ỹ, para que estudiantes del Instituto Técnico Superior de Estudios Culturales y Lingüísticos Yvy Marãe'ỹ, específicamente de la carrera de Traducción e Interpretación Castellano-guaraní, pudieran realizar pasantías y traducir del castellano al guaraní los diarios de sesiones y materiales de publicación de esta cámara[12]. Dicho convenio ha sido renovado y el trabajo cooperativo sigue. El Senado también debe contar con una dirección que atienda los temas lingüísticos, especialmente el uso oficial de la lengua guaraní.

11 "Se desarrolló juicio oral en guaraní y castellano en Caacupé", *Corte Suprema de Justicia*, 9 de agosto de 2016, acceso el 25 de octubre de 2020, https://www.pj.gov.py/notas/12648-se-desarrollo-juicio-oral-en-guarani-y-castellano-en-caacupe.

12 "Firman convenio sobre uso de Lengua Guaraní en la Cámara de Senadores", *Cámara de Senadores*, 21 de marzo de 2018, acceso el 20 de octubre de 2020, en http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/955-firman-convenio-sobre-uso-de-lengua-guarani-en-la-camara-de-senadores-2018-03-21-15-59-47.

LIMITACIONES PRESUPUESTARIAS DE LAS POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS. Estas acciones tendientes a la normalización de la lengua guaraní, como lengua oficial junto al castellano en la administración, son importantes, pero totalmente insuficientes. La SPL, por más voluntad que tengan sus directivos y técnicos, no puede mucho con el paupérrimo presupuesto e ínfima cantidad de técnicos. En la actualidad, esta cartera tiene un presupuesto anual inferior a 5.000 millones de guaraníes, suma que se considera un agravio para la diversidad lingüística paraguaya. La institución cuenta con apenas 20 técnicos en las tres direcciones generales, incluidos los directores. Esos técnicos tienen que desdoblarse para atender las dos lenguas oficiales, las veintenas de lenguas indígenas, la lengua de señas y otras lenguas de comunidades de migrantes. Humana y técnicamente es imposible encarar políticas lingüísticas sostenidas y exitosas con ese presupuesto y limitados recursos humanos. Esta secretaría deberá contar –como mínimo– con 100 técnicos altamente especializados en políticas y planificación lingüísticas[13], y con un presupuesto por lo menos diez veces mayor que el actual. Sin estos recursos, el Estado paraguayo seguirá siendo responsable del debilitamiento y de la posible disminución de la diversidad lingüística paraguaya.

LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y LA PROMOCIÓN DE LAS LENGUAS. Las crisis pueden ofrecer grandes oportunidades. La SPL, con el apoyo del Consejo de Educación Indígena del MEC, ha trabajado durante el presente año en la elaboración y difusión de audiovisuales breves sobre prevención de la covid-19 en cuatro lenguas: qom, nivaclé, guaran**í** occidental y enxet sur. Además de estos, no se ha podido recoger si se publicaron otros materiales informativos en las otras lenguas. Un derecho lingüístico básico es contar con informaciones sobre la salud en la lengua propia; auspiciosamente, ahora existe esa conciencia sobre ese derecho. En el guaraní paraguayo también existen informaciones acerca de la pandemia, pero no en el volumen como se merece una lengua oficial. En esta lengua, sí se realizaron muchísimas actividades de promoción y difusión durante la pandemia. Numerosos seminarios, congresos, conversatorios, charlas y actividades de diferentes tipos fueron organizados en manera virtual. Los medios virtuales son importantísimas herramientas para la promoción y difusión de las lenguas, y constituyen medios para acercar a las personas que viven en diferentes partes del mundo.

LAS LENGUAS INDÍGENAS. El Estado atiende las lenguas indígenas. Se observa que autoridades de la Secretaría de Políticas Lingüísticas y la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI) del Ministerio de Educación y Ciencias trabajan articuladamente para garantizar a los diferentes pueblos indígenas el derecho a vivir en sus lenguas y ser alfabetizados

13 En Paraguay, ni una sola universidad ofrece carreras de grado y de posgrado en Antropología, Lingüística, Traductología, Terminología, Políticas Lingüísticas. Las universidades paraguayas, especialmente las públicas, siguen con deudas históricas con las culturas y lenguas paraguayas. El Estado debe proveer becas para que profesionales paraguayos(as) estudien estas carreras en el exterior.

en ellas. La SPL viene esforzándose desde hace unos años en la revitalización de las lenguas más amenazadas de extinción en el país: el guaná y el manjui. Igualmente, está haciendo lo mismo con el angaité, otra lengua en situación de peligro. Los trabajos desplegados por la cartera tienen resultados muy alentadores.

Desde el MEC, a través de la DGEEI, a partir de su creación hace 13 años, se están encarando acciones para garantizar la alfabetización de los pueblos en sus respectivas lenguas. Muchos de los pueblos ya tienen materiales propios para la alfabetización, elaborados en su lengua. Otros están en proceso de elaboración de materiales propios, a partir de palabras generadoras.

Es de poner de relieve que muchos pueblos, con el apoyo del Estado, están trabajando el desarrollo interno de sus lenguas, es decir, el corpus, de manera que ellas sean estandarizadas y modernizadas para ser empleadas en todos los ámbitos de interacción. Los nivaclé cuentan con una Comisión Lingüística, y están impulsando la creación de una Academia de la Lengua. Los ayoreo y los aché guaraní también están siguiendo en esa línea.

DECENIO DE LAS LENGUAS INDÍGENAS. A nivel mundial, la conciencia y la defensa de la diversidad lingüística, especialmente las lenguas indígenas (que representan más del 50% de las lenguas a nivel mundial), se han expresado en la celebración, en el 2019, del Año Internacional de las Lenguas Indígenas, de manera a poner de relieve el peligro de desaparición que las amenaza. Las ricas experiencias y los resultados alentadores logrados para la defensa, revitalización y promoción de las lenguas indígenas durante la celebración del Año Internacional de las Lenguas Indígenas motivaron que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara el 18 de diciembre de 2019 una resolución proclamando al periodo 2022-2032 como Decenio de las Lenguas Indígenas, cuyo eje de ruta estratégica es el empoderamiento de los hablantes de esas lenguas. El presente año y el 2021 serán de planificación para encarar este decenio, bajo la coordinación de la Unesco. Al respecto, en la Declaración de Los Pinos (Chapoltepek) se sentaron las bases para esta planificación[14]. El documento contiene los principios fundamentales, las orientaciones estratégicas, las consideraciones temáticas, las directrices de aplicación para el Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas, así como el calendario a seguir.

14 "Declaración de Los Pinos", *Unesco*, 15 de julio de 2020, acceso el 25 de octubre de 2020, https://en.unesco.org/sites/default/files/los_pinos_declaration_july2020.pdf.

CONCLUSIONES

Se recomienda aprovechar los años venideros, en el marco del Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas, para la planificación lingüística en el país. Precisamente, la única manera de preservar la diversidad lingüística paraguaya es a través de una planificación lingüística participativa, a corto, medio y largo plazos, que resulte de esfuerzos sinérgicos entre el Estado y las comunidades de hablantes. En Paraguay, se deben elaborar varios planes: un plan nacional de lenguas y planes específicos para la lengua guaraní (guaraní paraguayo), las lenguas indígenas y la lengua de señas. La Ley de Lenguas (artículo 37) deja esta responsabilidad histórica en manos de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, específicamente como una función de la Dirección General de Planificación Lingüística.

La planificación es una forma de intervención del Estado para revitalizar, promocionar y normalizar la(s) lengua(s). Históricamente, ha sido concebida desde dos posiciones: la sociolingüística y el instrumentalismo[15]. Desde la primera, se defiende que este tipo de planificación no debe ocuparse de la lengua únicamente, sino de la sociedad; se debe plantear a qué tipo de sociedad se aspira, atender las necesidades de los hablantes del idioma, que ellos se sientan orgullosos de su lengua. Defiende que la planificación de la lengua debe contemplar los aspectos culturales.

La planificación lingüística mirada desde la perspectiva instrumentalista, en cambio, sostiene que las lenguas son solo instrumentos de comunicación, que ellas no guardan relación con el sistema simbólico ni con la sociedad en la cual son usadas. Esta perspectiva plantea planificar solo las lenguas, sin tener en cuenta a sus hablantes y las culturas que ellas catalizan[16].

Se considera que la verdadera planificación lingüística es la concebida y vertebrada desde la posición sociolingüística, dado que no se pueden elaborar planes y proyectos tendientes solamente al desarrollo de las lenguas, ya que ellas no viven solas, aisladas, sino son habladas por seres humanos concretos que viven en sociedades concretas, que necesitan condiciones materiales para vivir en su lengua y su cultura, y en ellas mismas. Según la Unesco[17], el territorio, la lengua y la cultura son una unidad.

15 Carla Amorós, "Diferentes perspectivas en torno a la planificación lingüística" (XXXVII Simposio Internacional de la Sociedad Española de Lingüística (SEL), 10 de agosto de 2015), disponible en http://dadun.unav.edu/handle/10171/21076.

16 Perla Álvarez Brítez, Mauro Javier Lugo, Manuel Fernández y Miguel Ángel Verón, *Compilar la terminología guaraní existente y elaborar nuevos términos en el ámbito de la informática e internet*, Tomo 2 (Asunción: Editorial Arandurã, 2017).

17 Ver *supra* nota 12.

RECOMENDACIONES

- Preparar desde el Estado, con la participación de los pueblos indígenas, el Decenio de las Lenguas Indígenas, que se iniciará en el 2022.

- Ampliar el presupuesto de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, como demostración de la voluntad política, para conmemorar el Decenio de las Lenguas Indígenas.

- Elaborar y poner en marcha un Plan Nacional de Uso de Lenguas, así como planes específicos para la lengua guaraní, las lenguas indígenas del país y la lengua de señas, desde la Secretaría de Políticas Lingüísticas.

- Fortalecer las unidades lingüísticas especializadas en los organismos y las entidades del Estado, creadas por el Decreto N.º 6797/2017. Para ello, la SPL debe desarrollar talleres y cursos de capacitación permanentes para la formación de los responsables de estas unidades, de manera que ellas puedan cumplir sus funciones.

- Impulsar en las universidades públicas y privadas carreras de grado y posgrado en Lingüística, Antropología, Política y Planificación Lingüística, Traductología y otras que ayuden a formar profesionales para la conservación, revitalización y promoción de todas las lenguas habladas en el país.

- Aumentar el presupuesto de la Academia de la Lengua Guaraní para que la institución pueda cumplir sus objetivos misionales.

- Implementar de manera efectiva la Ley N.º 6530/2020 "Que otorga reconocimiento oficial a la Lengua de Señas Paraguaya (LSPy)", y proveer presupuestos adecuados a las instituciones responsables de su aplicación.

- Garantizar a los guaraní hablantes y a los pueblos indígenas el derecho a la tierra y territorios, ya que de esa manera se contribuirá a la preservación de sus lenguas.

DERECHOS CULTURALES

TIEMPOS ACIAGOS: REGRESIÓN DE LOS DERECHOS CULTURALES EN PARAGUAY

La tendencia regresiva en el campo de los derechos culturales se ha acentuado en el último año, al igual que la combinación de pensamiento fundamentalista, enfoque nacionalista y práctica reactiva y sectorial. La pandemia no solo desnuda fragilidades institucionales, sino que pone al descubierto sus abdicaciones y omisiones, cuyas consecuencias pueden ser nefastas.

PALABRAS CLAVES: derechos culturales, perspectiva cultural, transversalización, planificación, sinergia

Vladimir Velázquez Moreira

BALANCE DE LOS 25 AÑOS[1]

PERSPECTIVA Y DERECHOS CULTURALES EN CUESTIÓN

En Paraguay, la adopción formal de los derechos culturales es tardía respecto a otros países. La Codehupy destina un apartado específico para su análisis y seguimiento, desde el 2002. Los principales instrumentos internacionales sobre cultura fueron ratificados en el nuevo siglo, aunque algunos datan de hace 30 años o más[2]. Sin embargo, ninguno de ellos ha logrado incidencia relevante en la política pública en el periodo de la transición democrática, lo cual constituye un rezago diferencial respecto a la agenda política y programática de otros derechos humanos[3].

La noción de derechos culturales es un proyecto en vías de realización con escenarios inciertos. Mencionada recurrentemente en arenas políticas, sociales y académicas, lo cultural sigue siendo el componente accesorio o residual de la clase política, el sector privado, la academia, la comunicación y la sociedad civil.

El modelo cultural construido durante la dictadura stronista pervive justamente en la banalidad de lo accesorio, que cubre la compleja legitimación de una violencia estructural, que es también una violencia simbólica estructural[4].

El patrimonio cultural es mayormente desconocido y está abandonado, la historiografía oficial sigue siendo la Historiografía, las expresiones y creaciones no cuentan con circuitos de circulación o están obstruidas por la fuerza de lo típico, las culturas campesinas habitan la diáspora, los pueblos indígenas siguen sufriendo el etnocidio, la deforestación lingüística[5] avanza aceleradamente y las culturas urbanas se forjan sin conocer la ciudad. Las redes sociales captan a una población que no ha podido crear una tradición de uso del espacio público tributario de un régimen democrático consolidado.

---

1 Este balance fue escrito a partir de la revisión de los informes de derechos culturales producidos por la Codehupy hasta la fecha. Además, se ha inspirado en una conversación con Ticio Escobar y Mabel Causarano. Sin embargo, es el autor el único responsable de desaciertos interpretativos.

2 El Estado paraguayo ratifica: en 1988, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural; en 1992, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en 2006, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático y la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Además, en el 2007 ratifica la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005).

3 Los derechos culturales están abordados en diversos instrumentos, sin que exista una visión articulada, ni tampoco mecanismos de seguimiento incisivos a nivel supranacional.

4 La violencia simbólica estructural alude a situaciones persistentes en las cuales las relaciones de poder, la jerarquización del espacio social y las prácticas consideradas legítimas imponen y despojan sentidos que están vinculados con la expresión, la creación, los ritos y las creencias, las identidades, los roles, los géneros, las normas y la diferencia.

5 Bartomeu Melià, "La Guerra Grande y la Lengua Guaraní", en *Más Allá de la Guerra: Aportes para un debate contemporáneo* (Asunción: Secretaría Nacional de Cultura, 2016), 110.

En una de las sociedades más desiguales de la región, el mercado es el principal mediador ante un Estado cooptado por el clientelismo y los poderes fácticos[6].

HITOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO GARANTE DE DERECHOS CULTURALES

NORMATIVAS PROMULGADAS. En este cuarto de siglo se destacan la Ley Nacional de Cultura (2006), la Ley de Lenguas (2012), la nueva Ley de Patrimonio Cultural (2016) y la Ley del Audiovisual (2018).

INSTITUCIONALIDAD. En el 2007 se instaura la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), con el complejo desafío de promover los derechos culturales en el país y de garantizar los deberes del Estado en la materia, a través de la *articulación* de decenas de entidades de los tres poderes del Estado y los tres niveles territoriales. En el nivel departamental, cabe destacar que todas las gobernaciones disponen de algún tipo de área vinculada a la cultura. Respecto a las municipalidades, no existen datos sistematizados.

CONSEJO NACIONAL DE CULTURA (CONCULTURA). Creado en el 2011, es un mecanismo consultivo del titular de la SNC, integrado por instituciones públicas y representantes de organizaciones de la sociedad civil. El mismo logra profundización y ampliación entre el 2014 y el 2016, mediante una asiduidad creciente y la inclusión de integrantes que amplían la diversidad.

OTROS DISPOSITIVOS, PLANES Y PROGRAMAS. También enriquecen la institucionalidad cultural en construcción: la instauración de los Fondos de Cultura (2010); la conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional (2011)[7]; la instauración del Sistema de Información Cultural (2011) y la del proceso de descentralización de la gestión cultural (2014); el Plan Maestro para la Recuperación del Centro Histórico de Asunción (2015); el impulso del Memorial 1A - Ycuá Bolaños (2015); el Programa Regional "Más Allá de la Guerra" (2015)[8]. Además, en el 2019 se aprobó el Plan Nacional de Cultura.

6 Milda Rivarola, "Coyuntura Política. Temimeʻemby, Joavy ha Pokatu (Derechos, desigualdad y poder)", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy), 37-50. El análisis de esta autora pone de relieve la expansión de la desigualdad, el clientelismo y la "feudalización" del territorio.

7 Aunque fugaz, un nuevo modelo cultural tomó expresión de multitud en el espacio público durante los eventos de conmemoración del Bicentenario.

8 Iniciativa gestada en la Reunión de Ministros de Cultura del Mercosur, bajo el liderazgo de Paraguay, que planteaba la conmemoración de los 150 años de la Guerra Grande, promoviendo lecturas plurales y vinculando la perspectiva nacional con la perspectiva regional. Fue cancelada por la administración de Fernando Griffith, que privilegió la conmemoración basada en el enfoque nacionalista.

RETROCESOS Y ESTANCAMIENTOS

El incumplimiento parcial o total afecta a las normativas promulgadas. Prácticamente todos los planes y programas citados fueron interrumpidos o resemantizados en clave nacionalista, con excepción del Programa Memorial 1A - Ycuá Bolaños, gracias a la participación eficaz de las organizaciones de víctimas, familiares y amigos y al blindaje de sus recursos presupuestarios. El Plan Nacional de Cultura –como analizaremos más adelante– no es propiamente un plan nacional.

Las decenas de entidades vinculadas al campo cultural conforman un archipiélago institucional sin mayores conexiones entre sí y con las políticas públicas realmente incisivas. La dinamización estratégica de Concultura fue interrumpida justamente cuando estaba iniciando la fase de consolidación.

TENDENCIA Y OBSTÁCULO

La tendencia es la regresión. Los avances para construir un Estado garante de derechos culturales y capaz de atender la afirmación de país pluricultural reconocido en la Constitución Nacional fueron truncados (artículo 140). Esa agenda –que logró instalarse por periodos– fue desplazada por otra nacionalista y por la práctica sectorial, operativa, eventista y reactiva. La perspectiva cultural sigue siendo desconocida, desvalorizada o incomprendida por amplias mayorías, incluso por quienes deben garantizarla y promoverla[9].

Por lo tanto, aquella violencia simbólica estructural se recrudece al unísono del movimiento fundamentalista que se inficionó en la estructura del poder político, debilitando o anulando conquistas históricas trascendentales.

La regresión es poderosa porque combina la continuidad de la cultura stronista; la hegemonía del economicismo y de la cultura como sinónimo de cierto tipo de arte y de nacionalismo; la fragmentación de la sociedad civil y de las y los intelectuales.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2020

PLAN NACIONAL DE CULTURA: SER O NO SER

Desde su promulgación en el 2019, el Plan Nacional de Cultura aún no fue completado con metas, plazos, responsables y presupuesto, como se reco-

9 Es un problema homólogo el que enfrentan la perspectiva de género, el ambientalismo, la diversidad sexual, la inclusión de personas con discapacidad, la perspectiva de los derechos del niño o la alteridad étnica. Los nuevos paradigmas aún no han desplazado a los viejos.

mendó en el informe precedente[10]. Al respecto, la SNC informó que "en este año 2020, se ha realizado el ajuste de los proyectos de los 3 programas de acción"[11].

Esta respuesta, sumada a las que expresaron algunas instituciones sobre el Plan, suscitan una pregunta: ¿Es un plan nacional de cultura o es la planificación de una institución?

La interrogante derivó en una indagación que identificó situaciones dispares.

Hay organismos que informan varias actividades, pero no vinculan ni se vinculan con el Plan (Dinapi[12], Senatur[13], Mitic[14], Mades[15]). Luego se encuentran las entidades que demarcan competencias. El Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA) expresa que "no posee articulación directa en el marco del Plan Nacional de Cultura"[16], salvo proyectos específicos. La SPL[17], por su lado, manifiesta que "el Plan Nacional de Cultura es competencia propia de la Secretaría Nacional de Cultura, coadyuvando la SPL en las áreas de consultas solicitadas por dicha entidad rectora"[18].

Hubo casos en que la consulta no fue respondida (Fondec[19], MOPC[20]) o recibió respuesta contradictoria (Indi[21]).

De las instituciones consultadas, solo el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) afirmó que tiene responsabilidades en el marco del Plan Nacional de Cultura, consistente en la coejecución del componente de "Diplomacia Cultural".

10 Vladimir Velázquez y Zulma Masi, "Desidia de los garantes pone en peligro los derechos culturales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 259.

11 Información proveída por la SNC a través del Portal de Información Pública, acceso el 16 de octubre del 2019. Los tres programas que informa la institución son "Desarrollo Sostenible", "Procesos Culturales" y "Bienes Culturales".

12 La Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (Dinapi) es responsable del Plan Nacional de Propiedad Intelectual.

13 La Secretaría Nacional de Turismo (Senatur) es responsable del Plan Maestro de Turismo y de la gestión de las Ruinas Jesuíticas, por citar dos ejemplos de envergadura.

14 El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (Mitic) informa acerca de un listado amplio de acciones ejecutadas a nivel de medios públicos, particularmente TV Paraguay y Radio Nacional.

15 Las vinculaciones entre el patrimonio cultural y el patrimonio natural están definidas conceptual y estratégicamente en la Convención del Patrimonio Natural y Cultural de la Unesco, ratificada por Paraguay en 1986, que es uno de los instrumentos internacionales que enmarcan la acción del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mades).

16 "Solicitud #34931. Informe para el artículo de derechos humanos", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 16 de octubre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/34931.

17 La Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL) informa que debe elaborar el Plan Nacional de Promoción, Revitalización y Fortalecimiento de las Lenguas Indígenas, además de promover el bilingüismo en el Paraguay.

18 "Solicitud #34928. Informe para el artículo sobre derechos humanos", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 16 de octubre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/34928.

19 Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondec).

20 Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

21 El Instituto Nacional del Indígena (Indi) menciona que, por Ley, debe articular con los órganos responsables de cultura. Sin embargo, indica que la institución no aborda de manera específica el componente cultural dentro del Programa de Apoyo a los Pueblos Indígenas en sus Hábitat.

Un plan nacional es intersectorial, no compete solo a una institución, aunque alguna puede asumir un rol coordinador. Debe tener perspectiva de Estado y erigirse en un dispositivo para la transversalización. Los planes nacionales están convocados para interactuar entre sí, de forma colaborativa y sinérgica, no competitiva.

Las evidencias recogidas demuestran claramente que resta aún un buen trecho por recorrer para hacer del Plan Nacional de Cultura una agenda colectiva que sinergice diversos esfuerzos institucionales.

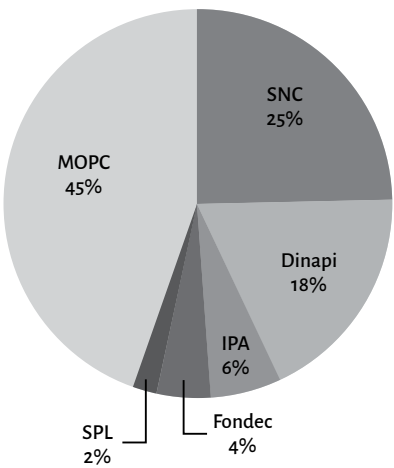
INVERSIÓN EN CULTURA: UNA AGENDA PENDIENTE

Sigue sin realizarse un cálculo sobre la inversión en cultura que hacen instituciones del Estado.

Sobre la necesidad e importancia de este relevamiento, se viene observando y recomendando desde el 2017[22], a través de esta sección del informe de Codehupy.

El gráfico 1 resulta de un cálculo basado en datos proporcionados por algunas instituciones.

Gráfico 1. Inversión en cultura 2020 de MOPC, SPL, Fondec, IPA, Dinapi y SNC



Fuente: Elaboración propia con información proveída a través del Portal Unificado de Información Pública.

22 Vladimir Velázquez, "Los desafíos de Estado en materia de derechos culturales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 263-281.

La suma de la inversión de estas seis instituciones asciende a Gs. 178.432.660.635, el 0,37% del Presupuesto General de la Nación 2020. El 45% corresponde al MOPC, cuya asignación señalada se vincula con sus programas de restauración del patrimonio. La SNC representa el 25%; la Dinapi, el 18%; el IPA, el 6%; el Fondec, el 4% y la SPL, el 2%[23].

Mades, MRE, Mitic[24], el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)[25] y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), por ejemplo, reconocen que invierten en cultura, pero no cuentan con el cálculo hecho. El Indi alega que "no aborda de manera específica el componente cultural"[26].

Este ejercicio –que aquí se hace de forma referencial– es importante y necesario porque favorece el conocimiento de los recursos existentes y sus objetos de gastos; y precisa el alcance de los planes vigentes, así como de sus condiciones materiales.

Su ampliación es inexcusable para fortalecer el rigor del análisis situacional, la planificación y la gestión. ¿Cómo pueden las inversiones de las diferentes entidades complementarse para abordar problemáticas y objetivos comunes?

EMERGENCIA PATRIMONIAL

En agosto del 2020, la Contraloría General de la República presentó un Informe de Auditoría de la Secretaría Nacional de Cultura (SNC)[27], el cual puso de manifiesto el abandono estructural en el que se encuentra el patrimonio cultural del país. Además, evidenció el incumplimiento de funciones fundamentales en el que incurre dicha institución.

El informe comprende once observaciones referidas a la SNC:

1. No concluyó la reglamentación de la Ley N.º 5621/2016 "Protección del Patrimonio Cultural".

2. No ha remitido documentos que reflejen la conformación del Sistema Nacional del Patrimonio Cultural.

23 A diferencia del MOPC, estas cinco instituciones culturales en sentido total, por lo que todo su presupuesto es imputado al ámbito. En esta edición, no han contestado instituciones como el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y no se ha podido acceder al Centro Cultural de la República "El Cabildo".

24 Informa que medios públicos como Paraguay TV y Radio Nacional destinan importantes espacios para la difusión cultural.

25 El MEC informa, por ejemplo, que el Plan Nacional de Lectura no dispone de presupuesto.

26 La respuesta del Indi es contradictoria, como se evidencia en el apartado anterior. Se presume que la institución no tiene una sistematización conceptual ni operativa hecha desde la perspectiva cultural.

27 Informe Final de Auditoría de Cumplimiento a la Secretaría Nacional de Cultural, Dirección General de Control de Gestión Ambiental y Cultural de la CGR, Resolución CGR N.º 629/19 (artículo 1.º, numeral 64, agosto del 2020).

3. No reglamentó los mecanismos de consulta a la ciudadanía.

4. No tiene inventariado ni catalogado el acervo de todos los museos culturales nacionales de carácter público.

5. No gestionó acciones oportunas tendientes a la conservación de las dunas y la playa del lago Sirena (Cerrito, Ñeembucú), donde se evidencian vestigios arqueológicos.

Además, el reporte expresa que:

6. Monumentos y sitios históricos en propiedades privadas se encuentran en estado de abandono, lo cual refleja que la SNC no exigió en forma oportuna la realización de trabajos tendientes a la conservación y restauración de los mismos.

7. La SNC no cuenta con registros que reflejan los cambios realizados a una pieza del Museo de Independencia (restauración y otros cambios).

8. Se evidencian deficiencias en el sistema de seguridad de los museos visitados.

9. Parte del local del Museo "Pedro Hermosa" (Isla Umbú, Ñeembucú) fue alquilado a terceros para actividades ajenas a sus fines.

Las últimas dos observaciones aluden a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[28], y advierten que la SNC:

10. No identificó ni adoptó metas de los ODS que vinculan sus actividades.

11. No asumió el compromiso de los ODS y la Agenda 2030.

Varias de estas observaciones vienen siendo señaladas desde el 2017, a través del informe de Codehupy[29], particularmente la dilación en la reglamentación de la Ley N.º 5621/2016 "Protección del Patrimonio Cultural". La SNC ha tomado el camino de reglamentarla paulatinamente. Sin embargo, este criterio se abstrae del estado de emergencia y no se condice con las motivaciones que promovieron la promulgación de un nuevo instrumento legislativo.

28 Conviene subrayar que los ODS no están siendo operacionalizados adecuadamente desde ninguna institución vinculada al ámbito cultural, como tampoco la perspectiva cultural está siendo atendida con rigor por parte de la Agenda Nacional de los ODS. Por otra parte, instrumentos como el SIMORE Plus evidencian que los derechos culturales tienen una presencia formal, vaga y dispersa.

29 Velázquez, "Los desafíos de Estado...", 263-281

PROYECTOS CIUDADANOS: LA CONCURSABILIDAD SE CONSOLIDA, PERO LA DESCENTRALIZACIÓN SIGUE SIENDO UN DESAFÍO

En el 2020, la SNC, el Fondec y el IPA, tres de las principales instituciones públicas del nivel central vinculadas con el campo cultural, apoyaron 256 proyectos ciudadanos, mayormente a través de mecanismos de concursabilidad[30].

Fondec apoyó 154 proyectos, la SNC, 95[31] y el IPA, 7[32]. Conacyt informó que ha financiado proyectos de investigación vinculados con el campo cultural, pero no cuenta con los datos organizados desde esa perspectiva[33].

Con relación a la distribución territorial, solo el Fondec presentó información desagregada. El 68% de los proyectos que ha apoyado provienen de Asunción y el departamento Central. Con bastante distancia, siguen Encarnación (5%), Alto Paraná (4%) y Paraguarí (4%). Departamentos como Guairá, Caaguazú, Caazapá y Misiones presentan –cada uno– el valor del 3%. Otros llegan al 1%. Canindeyú, Boquerón y Alto Paraguay tienen el 0%.

La concentración poblacional, la densidad de artistas y gestores culturales[34] y la acumulación de destrezas para la gestión de proyectos son factores que explicarían la concentración de apoyo en Asunción y el departamento Central. Convendría, no obstante, que tales criterios se combinen con la diversidad, la atención de minorías culturales y la disminución de asimetrías.

Ninguna institución, salvo el IPA, informó acerca de la relación con grupos sociales o culturales (mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, indígenas, personas con discapacidad, afrodescendientes, etc.). Algunas, incluso, aclaran que no corresponde porque existen instituciones responsables de dichos grupos, lo que evidencia una perspectiva claramente sectorialista.

30 No se ha podido contactar con el Centro Cultural de la República "El Cabildo" a través del Portal de Acceso a la Información Pública. Es una institución que apoya en número relevante proyectos ciudadanos culturales en el país.

31 Del total de proyectos, 54 corresponden al Programa Fondos de Cultura para Proyectos Ciudadanos, 22 al Concurso de Creación Artística por los 150 años de la Guerra Guasu y 19 al Programa Bonos Creativos impulsado por el CIRD, con apoyo de la SNC. Este último en el contexto de la pandemia.

32 En el marco del Fondo de Artesanías del Paraguay.

33 "Solicitud #34939. Informe para el artículo de derechos humanos", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 17 de octubre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/34939.

34 Son contrapartes principales del Fondec artistas y gestores culturales. Aun en baja proporción, otros sujetos y subjetividades.

ESFUERZOS ESTOICOS, PERO INSUFICIENTES PARA FRENAR LA DEFORESTACIÓN LINGÜÍSTICA

En el año 2020 se ha promulgado la Ley N.° 6530 que otorga el reconocimiento oficial a la lengua de señas paraguayas (LSPy)[35], verdadero hito para una de las minorías culturales y lingüísticas más invisibilizadas del país, que contribuye a mejorar las condiciones para asegurar la participación plena y efectiva en la sociedad.

La SPL, instancia de aplicación y regulación, debe avanzar en los pasos para su efectivo cumplimiento.

Esta institución también informa que "está trabajando con los pueblos guaná, manjui y angaité en la documentación de la lengua. No obstante, por limitaciones presupuestarias no es posible un alcance a todas las lenguas en peligro de extinción"[36].

Desde este informe se expresa un llamado al Estado para que incremente los esfuerzos en consonancia con la gravedad del problema. El peligro de extinción de varias lenguas indígenas viene siendo advertido desde el 2017, a partir de esta sección del informe de Codehupy[37].

La anunciada formulación del Plan Nacional de Promoción, Revitalización y Fortalecimiento de las Lenguas Indígenas requiere nutrirse de los aprendizajes que, en materia de planificación, se hacen en este capítulo, de modo a evitar errores y procedimientos improcedentes.

RETOS DE LA PANDEMIA

Ámbitos vinculados a las artes, en particular escénicas, y grupos sociales como los pueblos indígenas, las mujeres, los niños y las niñas, las personas con discapacidad, de la tercera edad, en situación de pobreza, las trabajadoras en situación de informalidad[38], así como las mipymes resienten los efectos de la pandemia de forma devastadora.

La embestida afecta también a las instituciones, siendo notoria entre las entidades vinculadas a los derechos culturales. Sus debilidades en la previsión, planificación, visión estratégica, información, presura y articulación

35 Ley N.º 6530/2020, Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9206/ley-n-6530-otorga-reconocimiento-oficial-a-la-lengua-de-senas-paraguayas-lspy.

36 Secretaría de Políticas Lingüísticas, Portal de Información Pública, octubre del 2020.

37 Velázquez, "Los desafíos de Estado...", 276.

38 Perfil que concentra a los trabajadores de los ámbitos vinculados con la cultura.

fueron desnudadas. Si bien se han promovido acciones coordinadas entre organismos en torno a actividades de contingencia, no se ha organizado un frente interinstitucional que logre posicionar el campo cultural –en su especificidad y relevancia– en la agenda política de la emergencia[39]. La primera reunión de Concultura en el 2020 fue el 3 de agosto[40].

Las consecuencias de viejos problemas, como el rezago de acceso a bienes y servicios públicos por parte de grupos históricamente postergados (indígenas, por ejemplo); o el déficit crónico de circuitos de circulación de contenidos, bienes y servicios, se agravaron geométricamente, a la vez de combinarse con nuevos problemas, como la coerción de la virtualidad sobre actividades que, históricamente en Paraguay, operaron de forma presencial. "La pandemia vino a desmontar el mito de la conectividad"[41].

SUBSIDIO PARA ARTISTAS, GESTORES Y GESTORAS CULTURALES

Con apoyo de varias organizaciones, la SNC impulsó la promulgación de la Ley N.º 6584/2020, que prevé subsidio a artistas, gestoras y gestores culturales afectados por la covid-19. Asimismo, instauró una plataforma para el primer registro de artistas, gestoras y gestores y organizaciones culturales del Paraguay, denominado Téra (palabra en guaraní que significa nombre), que servirá de padrón para definir el público beneficiario de la ley citada.

Siendo octubre del 2020, se han inscripto 10.433 personas, de las cuales 8.516 manifestaron su conformidad de ser incluidas en el padrón para el subsidio. De estas, 7.087 perfiles cumplen con los requisitos estipulados en la Ley N.º 6584/2020. El padrón fue remitido al Ministerio de Hacienda para su análisis y expedición. No existe previsión acerca de cuándo se ejecutaría el subsidio. Diversas organizaciones vienen manifestándose en reclamo de su ejecución.

REDUCCIÓN DEL IVA PARA EL SECTOR DE ARTESANÍA

El IPA impulsó la promulgación del Decreto N.º 3739/2020, a través del cual se autoriza la deducción del IVA al 50% del valor enajenado en la comercialización desarrollada por artesanos o empresas artesanas, inscriptos en el Registro de Artesanos del Instituto Paraguayo de Artesanía. La medida tiene vigencia hasta diciembre del 2020.

39 Vladimir Velázquez, "La debilidad de la institucionalidad cultural de Paraguay se ha acentuado en la crisis pandémica", en *Revista Gestión Cultural* 2020, 85-92, versión digital en http://rgcediciones.com.ar/la-debilidad-de-la-institucionalidad-cultural-de-paraguay-se-ha-acentuado-en-la-crisis-pandemica/.

40 Puede accederse al acta de la reunión desde http://www.cultura.gov.py/wp-content/uploads/2020/10/CONCULTURA-03-08-20-Acta-Anexo-Aprobaci%C3%B3n.pdf http://www.cultura.gov.py/concultura/

41 Velázquez, "La debilidad de la institucionalidad...", 88.

Sin embargo, la normativa se encuentra con obstáculos de diversa índole (informalidad del sector de artesanía, déficit de información, etc.) que, en última instancia, hacen que el cumplimiento sea parcial o segmentado.

RESPUESTAS Y DESAFÍOS ANTE LA PANDEMIA

La mayoría de las instituciones vinculadas al ámbito cultural cambió su agenda, incorporando actividades de asistencia social (distribución de kits de alimentos) y financiamiento de actividades compatibles con la cuarentena (festivales virtuales, etc.). En este nivel de respuestas, diferentes entidades aunaron esfuerzos.

Actividades tradicionales lograron adaptarse. Un ejemplo es la primera feria virtual del libro, que consiguió la articulación de las tres cámaras del libro que existen en el país[42], alcanzando resultados relevantes de facturación y afluencia de visitantes.

Las ferias de artesanías organizadas por el IPA, cuando la cuarentena pasó a fases de flexibilización, lograron una alta convocatoria y generación de ingresos, demostrando una potencialidad aún no desarrollada en torno a pequeños productores.

Los condicionamientos de la pandemia favorecieron que se apostara por el financiamiento de contenidos nacionales a través de Paraguay TV (Cine en casa[43]), costeando los derechos de autor, una iniciativa que es regla en otros países donde hay políticas de comunicación y políticas de cultura articuladas.

La construcción de aprendizajes, la sinergia entre instituciones, la revisión de los programas y proyectos a la luz del "modo coronavirus de vivir", la previsión y la atención de problemas estructurales del campo cultural (ver retrospectiva) son algunos de los retos clave que, en primera instancia, señala la crisis pandémica.

"CULTURA, CAUSA NACIONAL"

En marzo del 2020, más de 700 personas –entre ellas, intelectuales, referentes culturales, líderes y lideresas de diferentes ámbitos– movilizaron un comunicado público dirigido al presidente de la República, denominado "Cultura, Causa Nacional", manifestando que, de no tomarse las medidas adecuadas, los problemas tienden a agravarse:

42 Debido a que existen tres cámaras del libro, en Paraguay hay varias ferias nacionales del libro.

43 http://www.cultura.gov.py/2020/05/continua-el-festival-cine-en-casa-en-el-marco-de-las-medidas-de-contingencia-implementadas-por-la-snc-ante-el-covid19/

el cuadro de emergencia en que se encuentra el patrimonio cultural, el recrudecimiento de la intolerancia y la discriminación, la agudización de la desigualdad social para la creación y el acceso a bienes y servicios simbólicos, la profundización del etnocidio cultural de los pueblos indígenas y el desplazamiento de los lazos simbólicos que articulan la nación por el miedo, la inseguridad y la violencia[44].

CONCLUSIONES

La regresión en el enfoque y en la capacidad de gestión de las instituciones garantes de derechos culturales no solamente persiste, sino que se ha acentuado, y esto es preocupante. Hay una devaluación notoria en la visión estratégica. El acento está puesto en un nivel táctico y operativo. De esa forma, las instituciones no solo postergan la atención de las causas de los problemas, sino abdican de sus roles fundamentales: dirigir, orientar, articular, regular, promover, prever, planificar.

Asimismo, evaden el desafío de desplazar aquel paradigma homogeneizante y reduccionista de cultura por una perspectiva que reconozca el pluralismo y la interculturalidad.

El informe publicado por la Contraloría General de la República acerca del desempeño de la SNC es sintomático de una realidad que, en mayor o menor medida, caracteriza a las diversas instituciones.

La pandemia vino a precarizar aún más la fragilidad institucional. A diferencia de otros temas, lo cultural o la perspectiva cultural no han sido posicionados como relevantes en el contexto de la emergencia, sedimentando aún más los obstáculos para el tiempo pospandémico, que pronostica nuevos y prolongados problemas, al igual que condicionamientos.

Lo más inquietante es que no se observan señales concretas de parte de ninguna institución cultural para superar la dispersión institucional y el sectorialismo. Es notoria la evidencia recogida al respecto.

Cada institución está atrincherada con sus temas. A lo sumo, expresa apertura para articulaciones operativas y específicas. El Plan Nacional de Cultura no es tal porque no moviliza, convoca ni significa acciones estratégicas colectivas e intersectoriales. Tampoco otros planes distan mucho de esta situación.

44 Texto de la petición en change.org: https://www.change.org/p/se%C3%B1or-presidente-de-la-rep%C3%BAblica-del-paraguay-mario-abdo-ben%C3%ADtez-cultura-causa-nacional?use_react=false.

Las decenas de instituciones que tienen alguna vinculación con el ámbito cultural configuran un archipiélago institucional desconectado de los procesos políticos, sociales y económicos. Es una tendencia que, sumada al neofundamentalismo creciente, habilita escenarios desalentadores.

En este tiempo aciago, resta indagar en los *embates de sentido* de la pandemia, que vino a desnudar y precarizar fragilidades. ¿Tanto desasosiego podría propiciar un "malestar en esta cultura" que anhele otros modelos culturales?

RECOMENDACIONES

- La SNC debe superar las omisiones y carencias del Plan Nacional de Cultura y promover un diálogo con otras instituciones para desplazar el enfoque sectorialista, a favor de un enfoque colaborativo y sinérgico.

- El IPA, la SPL, el Fondec, el MOPC, Dinapi, el Indi, Mitic, entre otras instituciones, deben asumir su corresponsabilidad en este instrumento, a la vez de sinergizar sus planes y programas.

- Redinamizar Concultura, tanto en su dimensión estratégica como en su carácter de caja de resonancia del pluralismo cultural del país.

- La SPL debe acelerar la formulación del Plan Nacional de Promoción, Revitalización y Fortalecimiento de las Lenguas Indígenas y, en ese marco, poner en marcha una estrategia nacional que prevenga la extinción de lenguas indígenas.

- La SNC debe finalizar la reglamentación de la Ley N.º 5621/2016 "Protección del Patrimonio Cultural" e instalar el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural.

- Se reitera la recomendación de elaborar el estudio sobre la inversión en cultura que realizan instituciones del Estado, incluyendo las gobernaciones.

- Articular los fondos concursables de alcance nacional existentes de modo a generar sinergia, y vincularlos con una base de datos que permita el análisis según territorio, género, ciclo de edad, etnia, discapacidad y otras variables.

- Sistematizar y generar una reflexión colectiva sobre los aprendizajes de las acciones de contingencia desarrolladas durante la pandemia desde la perspectiva cultural, de cara a alimentar medidas de corto y mediano plazo.

- Acelerar las gestiones para efectivizar la Ley N.º 6584/2020 que prevé subsidio para artistas y gestores culturales.

- Difundir estratégicamente y de forma periódica el procesamiento de datos de la base de datos Téra.

- Vincular la base de datos Téra con otras (como la del Registro de Artesanos, por ejemplo), de modo a incrementar la sinergia y la gestión articulada.

- Evaluar la gestión de Mitic, particularmente los procesos y los resultados de los medios públicos (TV Paraguay y Radio Nacional) en la promoción de los derechos culturales.

LIBERTAD SINDICAL / CONDICIONES EQUITATIVAS Y SATISFACTORIAS DE TRABAJO

HACIA LA FULMINACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES

La pandemia de la covid-19 se ha constituido en un fenómeno que ha atravesado la vida socioeconómica en todo el mundo, afectando con especial énfasis la vida de la clase trabajadora y dentro de ella a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad. Esto ha determinado en nuestro país la profundización de los planes del Gobierno apuntados a socavar conquistas fundamentales en materia de derechos humanos en el ámbito laboral y de seguridad social, retrotrayendo aún más las condiciones de vida de población.

PALABRAS CLAVES: reforma laboral, reforma previsional, flexibilización, precarización, persecución sindical.

Eduardo Aguayo

CONFEDERACIÓN DE LA CLASE TRABAJADORA (CCT)

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

AVANCES, ESTANCAMIENTOS Y RETROCESOS

En el marco de los 25 años del informe anual de derechos humanos, realizar un balance de la situación de los derechos laborales nos impulsa a hacer una primera reflexión que se dispara casi como un acto reflejo: la violación de los derechos laborales en el país no es concebida –en general– como una transgresión a los derechos humanos. Y a lo largo de estos años, se dieron avances, estancamientos y retrocesos.

REFORMA DEL CÓDIGO DEL TRABAJO. Sancionado en 1993 con posteriores modificaciones[1], a pesar de las carencias de que adolece, estableció una serie de principios y normativas progresivas en congruencia con los dispositivos establecidos en la recién inaugurada Constitución Nacional de 1992. Entre los aspectos progresivos formales pueden mencionarse: el principio de la irrenunciabilidad de los derechos que ampara el Código; la nulidad de las disposiciones de la patronal que rebaje los derechos en él establecido; la vigencia de los derechos adquiridos más beneficiosos de los establecidos en la legislación; el principio de que, en caso de duda de la interpretación de la norma, la misma será entendida en beneficio de la persona trabajadora; la estabilidad sindical que gozan los(as) trabajadores(as) que conforman la dirección de los sindicatos; el derecho a la sindicalización en el sector público producto de las luchas.

LEYES ESPECIALES QUE SIGNIFICAN UN AVANCE. Entre las que se sancionaron en el transcurso de estos 25 años están: la ley que garantiza la estabilidad de las mujeres durante el embarazo y el periodo de lactancia, con su modificación y ampliación[2]; la que garantiza el salario mínimo para las personas trabajadoras domésticas, trabajo que es ejercido mayoritariamente por mujeres[3]; la Ley N.º 6211/2018 que modifica el artículo 1.º de la Ley N.º 3803/2009 "Que otorga licencia a trabajadoras para someterse a exámenes de papanicolau y mamografía"[4]; la ley que establece beneficios para los empleadores, a los efectos de incentivar la incorporación de personas con discapacidad en el sector privado[5]; la Ley N.º 5804/2017 que establece el Sistema

1 El Código del Trabajo (Ley N.º 213/1993) ha sido modificado en tres ocasiones, con la Ley N.º 496/1995, la Ley N.º 1416/1999 y la Ley N.º 6470/2019 (modificatoria de la Ley N.º 406/1995).

2 Texto de la ley disponible en versión pdf en http://www.irunvillamayor.com.py/uploads/legislaciones/ley-6453-que-modifica-y-amplia-la-ley-n-5508-de-promocion-proteccion-de-la-maternidad-y-apoyo-a-la-lactancia-materna.pdf.

3 Ley N.º 6338, del 1 de julio de 2019, que modifica el artículo 10 de la Ley N.º 5407/2015, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8840/ley-n-6338-modifica-el-articulo-10-de-la-ley-n-540715-.

4 Texto de la ley disponible en versión pdf en http://www.irunvillamayor.com.py/uploads/legislaciones/ley-6211-que-modifica-el-articulo-1-de-la-ley-n-3803-2009-que-otorga-licencia-a-trabajadoras-para-someterse-a-examenes-de-papanicolau-y-mamografia.pdf.

5 Texto de la ley disponible en versión pdf en http://www.irunvillamayor.com.py/uploads/legislaciones/ley-4962-13-que-establece-beneficios-para-la-contratacion-de-personas-con-discapacidad.pdf.

Nacional de Prevención de Riesgos Laborales[6]; la Ley de Inclusión Laboral N.º 2479/2004, su modificatoria N.º 3585/2008[7], con su Decreto Reglamentario N.º 6369/2011[8]. Igualmente, la Ley N.º 6258/2019[9] "que aprueba el PGN para la inclusión de las personas con discapacidad de manera obligatoria como mínimo en un 5% con relación al total de las personas que trabajan en las instituciones públicas", entre otras.

LEYES ESPECIALES QUE IMPLICAN UN RETROCESO EN CUANTO A GARANTIZAR EL PLENO EMPLEO. Específicamente, estas leyes han prohijado la flexibilización laboral, a saber: la Ley de Primer Empleo[10] (2002), Ley de Inserción al Empleo Juvenil[11] (2012), la Ley de Mipymes[12] (2012) o la Ley de Empleo a Tiempo Parcial[13] (2019), cuyos dispositivos establecen condiciones de precarización laboral en torno a los plazos de contratación, remuneración, seguros sociales, indemnización, entre otros.

PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA. Los informes anuales dan cuenta de algunos de estos problemas, que no fueron superados en lo que va de este cuarto de siglo. La estructura productiva no solo mantiene su fisonomía, sino que los rasgos característicos perniciosos tienden a agudizarse.

– En el **sector primario**, el empleo es absorbido mayormente por la agricultura familiar campesina y, en mucha menor medida, en el negocio agroganadero. La agudización de la concentración de tierras, cuyo acaparamiento ostenta el agronegocio, hace que la diversidad productiva campesina descienda ostensiblemente año tras año. Las condiciones de empleo en este sector son, en general, absolutamente precarias, e incluso se presentaron gravísimas denuncias sobre la situación de trabajo escla-

6 Texto de la ley disponible en versión pdf en http://www.irunvillamayor.com.py/uploads/legislaciones/que-establece-el-sistema-nacional-de-prevencion-de-riesgos-laborales.pdf.

7 Ley N.º 3595, del 28 de agosto de 2008, que establece la obligatoriedad de incorporar a personas con discapacidad en instituciones públicas, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1111/modifica-los-articulos-1-4-y-6-de-la-ley-n-247904-que-establece-la-obligatoriedad-de-la-incorporacion-de-personas-con-discapacidad-en-las-instituciones-publicas.

8 Texto del decreto disponible en versión pdf en https://www.csj.gov.py/cache/lederes/G-81-28042011-D-6369-1.pdf.

9 Ley N.º 6258, del 7 de enero de 2019, que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2019, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8716/ley-n-6258-aprueba-el-presupuesto-general-de-la-nacion-para-el-ejercicio-fiscal-2019.

10 Ley N.º 1980, del 20 de septiembre de 2002, de Primer Empleo, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8725/ley-n-1980-de-primer-empleo#:~:text=Art%C3%ADculo%20 1%C2%B0.,retribuida%20de%20la%20actividad%20laboral

11 Ley N.º 4951, del 26 de junio de 2013, de Inserción al Empleo Juvenil, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4776/de-insercion-al-empleo-juvenil.

12 Texto de la ley disponible en versión pdf en http://www.sice.oas.org/SME_CH/PRY/Ley_No_4457_s.pdf.

13 Ley N.º 6339, del 8 de julio de 2019, que regula el empleo a tiempo parcial, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, https://www.bacn.gv.py/leyes-paraguayas/8905/ley-n-6339-que-regula-el-empleo-a-tiempo-parcial.

vo y servidumbre por deuda que sufren las comunidades indígenas en el Chaco[14].

– El **sector secundario** mantiene un desarrollo rezagado en el país, comparativamente a los de la región, aunque en los últimos años ha crecido el sector de la construcción.

– El **sector terciario**, por su parte, sigue siendo el que absorbe mayor ocupación[15] (producción de bienes y servicios públicos, de gobierno, hogares, comercio y finanzas). Si bien es el más dinámico, al mismo tiempo es el sector en el que existe menos capacidad para organizarse sindicalmente[16] y, por ende, son mayores las denuncias de violaciones de derechos laborales[17].

EXIGUA TASA DE SINDICALIZACIÓN EN EL PAÍS. Esta situación se vino resaltando año tras año en los informes de la Codehupy, los cuales dan cuenta además de la falta de monitoreo censitario para tener referencia de sus variaciones en el tiempo[18]. En 2002, el porcentaje total de sindicalización a nivel país llegaba a un 3%[19]. Actualmente, la tasa de sindicalización se mantiene en 6,5% aproximadamente, siendo el sector público el predominante, 15 veces superior a la del sector privado[20]. La escasa tasa de sindicalización es el reflejo de la persecución sindical, denuncia también recurrente en los informes anuales de derechos humanos[21] [22]. A la persecución por parte de las

14 Álvaro Bedoya Silva-Santisteban y Eduardo Bedoya Garland, *Servidumbre por Deudas y Marginación en el Chaco de Paraguay* (Ginebra: OIT, 2005), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_081941.pdf.

15 Lila Molinier, "Entre algunos avances y grandes retrocesos. Los desafíos organizativos para la sociedad y el Estado", en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 205-224.

16 Roberto Villalba, "Conflictos en el sector público y persecuciones en el sector privado", en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 477-485.

17 Marcello Lachi, "El desequilibrio entre actores arrasa con los derechos laborales y sindicales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: Codehupy, 2010), 529-545.

18 "Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002, de la población total de 15 años de edad y más –869.133 personas– asociada a un grupo u organización, solo el 6,4% está afiliada a una asociación o sindicato de trabajadores(as), es decir, unas 55.624 personas. Si se toma este dato tal cual y se lo compara con los datos del Censo Sindical, se tiene que la sindicalización bajó alrededor del 50% en relación al año 1993, cuando 108.761 obreros estaban sindicalizados". Roberto Villalba, "Movimiento sindical: aún mucho por resolver", en *Derechos Humanos en Paraguay 2003* (Asunción: Codehupy, 2003), 199-208.

19 "Diez años después (2002), según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002, de la población total de 15 años de edad y más asociada a un grupo u organización, que eran 869.133 personas, pertenecían a una asociación o sindicato de trabajadores solo 55.624 personas, el 6,4% del total. Si tenemos en cuenta al total de la PEA, 1.964.160 personas, estamos ante apenas el 3% de sindicalizados(as)". Dania Pilz, "Pérdida de protagonismo del movimiento sindical y deterioro de las condiciones laborales marcan el final de una década", en *Derechos Humanos en Paraguay 2005* (Asunción: Codehupy, 2005), 295-303.

20 Ministerio de Trabajo, Empelo y Seguridad Social, Características del mercado laboral en Paraguay (Asunción: MTESS, 2014), https://www.mtess.gov.py/application/files/3915/7850/2465/CARACTERISTICAS_DEL_MERCADO_LABORAL_EN_PARAGUAY.pdf.

21 Raúl Monte Domecq, "El país del doble discurso y las leyes que no se aplican", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 283-292.

22 Raúl Monte Domecq, "La tendencia a reducir los derechos laborales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 241-250.

patronales, se suma la política abierta de obstruccionismo para la inscripción de sindicatos desde el propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)[23].

ESTANCAMIENTO DEL REAJUSTE DEL SALARIO MÍNIMO LEGAL (SML) Y FALTA DE CONTROL DE PRECIOS DE LA CANASTA FAMILIAR. Estas dos necesarias reivindicaciones no registran avances, no solo en el periodo analizado, sino incluso mucho antes[24] . Señala Lila Molinier, citando a Monte Domecq[25], que:

> la situación de desprotección de las y los trabajadores tiene en el aspecto salarial un punto de tensión constante, pues a cada ajuste decretado por un Gobierno le siguen el remarcado y alza de los precios de los bienes de consumo y servicios básicos, justificado por la "suba" del SML. El estudio que dio sustento al reclamo del ajuste del 25% del SML demostró que no existieron tales subas ni los ajustes llegan a ser tales, pues estos han sido menores que las subas de precios[26].

Desde la Confederación de la Clase Trabajadora (CCT) se sostiene que, incluso con los parámetros utilizados –cuya base es el IPC (índice del precio al consumidor) determinado por el Banco Central del Paraguay (BCP) y extraído de las variaciones de una lista de productos básicos de la canasta familiar–, el SML está desvalorizado hoy en un 34% aproximadamente. Esto significa que en la actualidad los trabajadores ganan 34% menos de lo que ganaban hace 20 o 22 años atrás[27].

23 Eduardo Aguayo, "Reformas laborales regresivas. Una política estatal antisindical, de ajuste y austeridad", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 261-274.

24 El desfase entre el salario mínimo oficial y el costo de vida, como causa de conflicto social, es una de las constantes que pueden encontrarse señaladas desde el primer número publicado de *Derechos Humanos en Paraguay* y, de hecho, es muy anterior a estos. Roberto Villalba, "Ajustes que faltan para el cumplimiento de los derechos de trabajadores y trabajadoras", en *Derechos Humanos en Paraguay 2007* (Asunción: Codehupy, 2007), 462-469.

25 Lila Molinier, "Por una política de Salario Mínimo Legal de protección", en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 283-297. Raúl Monte Domecq, *Evolución del Salario Mínimo en 28 años de democracia en Paraguay* (Asunción: OIT, 2017), http://www.relats.org/documentos/PES.MonteD.pdf.

26 En el contexto de los 25 años del proceso de democratización posdictadura que vivió el país, los trabajadores y las trabajadoras han experimentado la pérdida del poder adquisitivo del SML, y, por lo tanto, del consumo básico familiar, a pesar de los 21 ajustes aplicados como respuesta al proceso inflacionario de la economía nacional entre el 1 de junio de 1989 (el primer ajuste salarial realizado por el primer Gobierno de la transición democrática) y enero de 2014. Según los cálculos, la pérdida del poder adquisitivo del SML acumulado en dicho periodo es del 30,7% y ha significado una reducción del consumo, del nivel y la calidad de vida de las y los trabajadores. Molinier, "Por una política...".

27 El cálculo de desajuste se basa en una sencilla comparación entre el índice de variación del IPC (dato del propio Banco Central) y las variaciones que ha tenido el SML en este lapso, es decir, los distintos incrementos salariales que se produjeron en todo este periodo. El resultado de estos cálculos y la comparación entre la variación del IPC (que nos indica el nivel de inflación en este tiempo) y los reajustes salariales nos muestran que hay un desfasaje importante. La inflación es cada vez mayor, por ende, la desvalorización salarial y los niveles de ajustes son más significativos.

CUARTO DE SIGLO DE DEGRADACIÓN DE DERECHOS Y GARANTÍAS LABORALES

Durante estos 25 años se ha mantenido una marcada debilidad de la estructura del empleo, se ha profundizado el desfasaje del valor del salario y se han acentuado la persecución sindical y el obstruccionismo para formalizar sindicatos por parte del MTESS.

Este pantallazo refleja la singularidad de un proceso de reforma en el marco de una degradación de derechos y garantías laborales como parte de una política estatal de flexibilización y desregulación como consecuencia de la agudización de la crisis del sistema capitalista que se descarga sobre las espaldas de la clase trabajadora.

SITUACIÓN DEL DERECHO

INCUMPLIMIENTO COTIDIANO DE DERECHOS LABORALES Y PERSECUCIÓN SINDICAL

En muchos lugares de trabajo, el incumplimiento de garantías laborales básicas es la regla. Así vemos en las maquilas[28] cómo, en algunas, a duras penas se pagan el salario mínimo y el seguro del Instituto de Previsión Social (IPS). Pero miles de testimonios reflejan que los cargadísimos horarios laborales sin pago de horas extras constituyen el mayor peso sobre las personas trabajadoras.

Las extenuantes jornadas no se compadecen con el salario mínimo miserable que se paga en las maquilas, que producto de su devaluación por la pérdida del valor adquisitivo entre un 32 a 34 por ciento, no alcanza para llegar a fin de mes[29].

No se dispone de dato de alguna maquila en el país que cuente con un sindicato. Todos los intentos han resultado en despidos de quienes se han colocado al frente de su organización[30]. Esta situación, como muchas otras, habla a las claras de la falta de libertad sindical en el país.

---

28 "Trabajadores de maquiladora denuncian régimen de cuasi explotación laboral", *La Clave*, 29 de mayo de 2019, acceso el 10 de octubre de 2020, https://www.laclave.com.py/2019/05/29/trabajadores-de-maquiladora-denuncian-regimen-de-cuasi-explotacion-laboral/.

29 "Trabajadores consideran un 'despropósito' del Gobierno no aumentar el salario mínimo", *La Nación*, 14 de julio de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/negocios/2020/07/14/trabajadores-consideran-un-desproposito-del-gobierno-no-aumentar-el-salario-minimo/.

30 La CCT ha recibido la denuncia de trabajadores y trabajadoras de las maquilas Sumidenso Paraguay (dedicada al ensamblaje de cableados eléctricos para automóviles y motos) y Yamazuki A.M. Reguera S.A. (dedicada al ensamblaje de autopartes de moticicletas). En la primera, el intento de organización de un grupo de trabajadores significó el despido injustificado de quienes se pusieron al frente para intentar organizar un sindicato. En cuanto a la segunda, se recibió la denuncia de trabajadoras que reclamaban el pago de horas extras, mayor tiempo de descanso, entre otras exigencias.

Igualmente, existen otros establecimientos, como los frigoríficos que operan en la clandestinidad, donde trabajan desde mujeres embarazadas hasta adolescentes, en abierta violación de los más elementales derechos laborales[31] y cuyos despidos se dieron en pleno inicio de la pandemia, sin cumplir con las indemnizaciones correspondientes.

La denuncia de trabajadores(as) del complejo Rakiura[32] puso al desnudo no solamente la flexibilización de derechos laborales, sino también la sistematicidad de hechos de maltratos sufridos. La denuncia pública generó que miles de trabajadores y trabajadoras denuncien en redes sociales hechos similares. Con ello se constató la extensión de estas prácticas en diversos sectores como el gastronómico, entretenimientos, limpieza, seguridad, *delivery*, *call center*, entre otros, donde el incumplimiento de derechos básicos, como el de la obligatoriedad del pago de seguro social, bonificación por hijos(as), horas extras y hasta el pago del salario mínimo hacen parte del cotidiano que viven miles de personas trabajadoras en distintas empresas ante la inacción y el desinterés del Ministerio de Trabajo[33].

A todo esto se suma que miles de empresas fueron denunciadas por incumplir las medidas básicas sanitarias para garantizar la salud y la vida de las trabajadoras y los trabajadores en el marco de la pandemia[34].

Además de las denuncias por incumplimiento de las normativas sanitarias, algunos lugares de trabajo obligaron a sus empleados(as) que dieron positivo a la prueba de la covid-19 a presentarse de igual manera bajo amenaza de descuentos y despidos, sin importarles las consecuencias para las personas afectadas, así como para las de sus demás compañeros y compañeras[35]. Varias fueron las gravísimas denuncias de este tipo que se registraron en el Ministerio de Trabajo[36].

31 "Segundo video de DENUNCIA...", [Facebook Watch], Confederación de la Clase Trabajadora CCT [@CCTparaguay], 3 de junio de 2020, https://www.facebook.com/watch/?v=638317533443830.

32 "Intervinieron empresa ante denuncias de maltrato laboral", *Última Hora*, 7 de julio de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/intervinieron-empresa-denuncias-maltrato-laboral-n2893745.html.

33 "Rakiura se vuelve *trending topic* tras denuncias por maltrato laboral", *La Nación*, 7 de mayo de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/07/05/rakiura-se-vuelve-trending-topic-tras-denuncias-por-maltrato-laboral/.

34 "Denuncias a empresas por no cumplir medidas sanitarias. Ministerio de Trabajo prosigue controles", *Hoy*, 24 de marzo de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/denuncias-a-empresas-por-no-cumplir-medidas-sanitarias-ministerio-de-trabajo-prosigue-controles.

35 "Empleados de Coomecipar deben ir a trabajar pese a tener covid-19 y hay amenaza de descuentos, denuncian", *Hoy*, 21 de agosto de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/empleados-de-coomecipar-deben-ir-a-trabajar-pese-a-tener-covid-19-y-son-amenazados-con-descuentos-denuncian.

36 "Trabajadores con covid positivo obligados a trabajar deben denunciar", *ADN Paraguayo*, 13 de septiembre de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.adndigital.com.py/trabajadores-con-covid-positivo-obligados-a-trabajar-deben-denunciar/.

Por último, la situación de persecución sindical se sigue registrando en distintas empresas privadas[37] y en la función pública[38], así como la impunidad judicial[39]. En este contexto, el MTESS sigue manteniendo una actitud indolente y de obstruccionismo para la formalización o reorganización de sindicatos.

AUMENTO DE CASOS DE ACOSO SEXUAL EN LOS LUGARES DE TRABAJO

La crisis económica no solo descargó todo el costo sobre la clase trabajadora, sino gran parte del peso y sostenimiento recayó en las mujeres, que son doblemente explotadas y oprimidas. Aparte de esto, la crisis exacerbó la situación de violencia que viven miles de mujeres de manera cotidiana[40].

En los lugares de trabajo aumentaron los despidos y las suspensiones. Esto generó que muchas mujeres sean víctimas de acosos sexuales por parte de sus superiores, quienes las chantajean para mantener el puesto de trabajo o para acceder al mismo durante las entrevistas[41].

Estas situaciones se dan tanto en el sector público como privado, donde cientos de mujeres viven un calvario por la persecución, afectándolas gravemente en su salud física y psíquica. Un caso emblemático fue la denuncia de acoso sexual por parte de los directores de la Patrulla Caminera que persiguen a las cadetes y las someten a todo tipo de maltrato en caso de no acceder a sus pedidos[42]. La denuncia hecha por la Asociación de Mujeres Sindicalizadas del MOPC con relación a lo que ocurre en la Patrulla Caminera puso al desnudo que son varias las mujeres afectadas, pero que pocas se animan a denunciar por el miedo a perder su trabajo y a otros tipos de represalias.

---

37 Los trabajadores de la fábrica Inpet reoganizaron el Sindicato de Trabajadores de Industrias PET S.A.E.C.A. Inpet (Sintrinpet) y presentaron en diciembre de 2019 su pedido de reorganización de la Comisión Directiva. El secretario general, Jorge González, denunció que hasta la fecha el MTESS no ha dado respuesta al pedido y siguen sin poder registrar formalmente la reorganización del sindicato.

38 Los casos en la función pública son diversos. La CCT recibió denuncias de persecusión del Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de San Lorenzo, el Sindicato de Empleados y Obreros del IPS (SEOIPS), el Sindicato de Trabajadores del Ineram (Sitraineram), entre otros. Otro caso emblemático fue el ataque del Gobierno contra el Sitrande para rebajar las condiciones establecidas en su contrato colectivo de condiciones de trabajo (CCCT).

39 Los trabajadores despedidos del Sindicato de Funcionarios y Sindicato de Empleados de la Universidad Católica no solamente no han sido repuestos, sino que hasta el momento no se ha resuelto la medida cautelar con relación a la inviolabilidad de los fueros sindicales de los trabajadores despedidos en diciembre de 2017.

40 "Aumentan los casos de abuso sexual y violencia hacia la niñez y adolescencia", *ABC Color*, 29 de mayo de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/edicion-impresa/sociales/2020/05/29/aumentan-los-casos-de-abuso-sexual-y-violencia-hacia-la-ninez-y-adolescencia/.

41 "Denuncian casos de acoso en entrevistas laborales", *La Nación*, 1 de agosto de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais_edicion_impresa/2020/08/01/denuncian-casos-de-acoso-en-entrevistas-laborales/.

42 "Denuncian acosos contra mujeres en la Patrulla Caminera", *ABC Color*, 14 de octubre de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/10/14/denuncian-acosos-contra-mujeres-en-la-patrulla-caminera/.

PRECARIZACIÓN LABORAL EN LOS MUNICIPIOS

A través de la Resolución CGR N.º 256, de fecha 11 de mayo de 2020, se reglamenta parte del Presupuesto General de Gastos de la Nación 2020[43]. Esta norma aprueba una actualización de la guía básica de documentos para rendición de cuentas de la ejecución de los principales rubros presupuestarios de los organismos y las entidades del Estado a ser fiscalizados por la Contraloría General de la República.

Entre los distintos rubros a ser evaluados se establece el de los trabajadores contratados del sector público, como así también los que trabajen en calidad de jornaleros.

El problema que presenta esta resolución es que no se ciñe a los contratos de prestación de servicios parciales, sino que se hace extensivo a las personas que, a pesar de tener un contrato de prestación de servicios[44], en los hechos, operan como trabajadores(as) en condiciones ordinarias.

Es decir, la resolución afecta a quienes prestan un servicio en calidad de contratados, pero cuya actividad se equipara a la de un trabajador nombrado. Se trata de los denominados contratos "basura"[45] en la función pública, mecanismo que se utiliza para sujetar en condición clientelar de la autoridad de turno a la persona trabajadora.

Igualmente, estos funcionarios contratados con salarios miserables, que en algunos casos ni siquiera llegan al salario mínimo, deberán emitir facturas personales.

No se trata de prestador(a) de servicios casuales de una actividad liberal, como podría ser una persona abogada, electricista, arquitecta o de otro oficio o profesión que presta una actividad concreta por la que emite una factura legal. Se refiere a personas en relación de dependencia con un contrato civil que encubre una relación laboral típica.

Muchos de estos contratos no se condicen con la actividad que desarrolla el personal, con el tiempo de la prestación de la actividad, ni con la dependencia que de ella se desprende; en consecuencia, la persona no puede emitir

43 Por la cual se actualiza la guía básica de documentos de rendición de cuentas que sustentan la ejecución de los principales rubros presupuestarios de ingresos y gastos de los Organismos y Entidades del Estado, sujetos al control de la Contraloría General de la República, y se deja sin efecto la Resolución CGR N.º 653 del 17 de julio de 2008. Texto de la resolución disponible en https://www.contraloria.gov.py/index.php/la-cgr/resoluciones-de-caracter-general/file/27477-resolucion-cgr-n-236-2020.

44 Figura de derecho civil que encubre relaciones típicas de orden laboral.

45 Los contratos denominados "basura" son aquellos en los que una relación laboral típica se hace pasar por una "prestación de servicio", es decir, se disimula una prestación laboral por una de carácter civil y, en consecuencia, se desconocen todos los derechos y las garantías establecidos en la legislación laboral vigente. Eduardo Aguayo, "Reformas laborales regresivas...".

factura alguna. Y, aunque pudiese inscribirse ante la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), no existe ningún rubro que pueda descontar lo que debe pagar al fisco por el trabajo que realiza. Esto es así porque su actividad está relacionada a una prestación laboral ordinaria encubierta a través de un contrato civil.

La Resolución CGR N.º 256 afecta también a personas trabajadoras jornaleras nombradas, quienes deberán pasar a emitir factura. Estos casos se presentan en la realidad para las trabajadoras y los trabajadores de los municipios. Imaginémonos a una persona trabajadora de aseo urbano nombrada en calidad de jornalera que debe presentar su factura a fin de mes y que solo podría descontarse el impuesto a partir de la acumulación de gastos facturados relacionados a su actividad (limpieza). Esto supondría que esta, para deducir sus gastos, compre durante el mes su escoba, repasador, trapo de piso, jabón, etcétera.

Esta es la realidad con la que deben lidiar las(os) trabajadoras(es) de los municipios, con excepción de los de la Municipalidad de Asunción, ya que, como esta no recibe royalties de los entes binacionales, están exonerados.

PROYECTOS LEGISLATIVOS COMO PARTE DEL PLAN DE REFORMA ESTATAL

De los aspectos que guardan relación con la reforma estatal[46], lo que respecta al proyecto de Ley de la Función Pública y del Servicio Civil, presentado por el Poder Ejecutivo[47], además de no haber sido discutido con los trabajadores del Estado (sujeto principal de la función pública), este se orienta a empeorar las condiciones laborales. En ese sentido, mantiene intacta la situación de precarización laboral con relación a miles de personas trabajadoras que se encuentran en la modalidad de "contratadas". Es decir, aquellas cuya relación laboral ordinaria es encubierta por un contrato civil de prestación de servicios.

El proyecto de ley presentado menoscaba el derecho de la estabilidad laboral al elevar de 2 a 4 años el tiempo para adquirirla y, por ende, es desfavorable a los intereses de los trabajadores y las trabajadoras. Por otra parte, transgrede el espíritu jurídico de los convenios colectivos al negar la posibilidad de acordar beneficios no previstos en la ley (la esencia jurídica de los contratos

46 Gabriela Delvalle Agüero, "Representantes del Ejecutivo presentan proyectos para reforma del Estado", *Cámara de Senadores - Congreso Nacional*, 27 de abril de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/5552-representantes-del-ejecutivo-presentan-proyectos-para-reforma-del-estado-2020-04-27-23-48-50.

47 Lic. Renée Campagna, "Ejecutivo presenta proyecto de la función pública y el servicio civil, *Cámara de Senadores - Congreso Nacional*, 1 de septiembre de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/6535-ejecutivo-presenta-proyecto-de-la-funcion-publica-y-el-servicio-civil.

colectivos es establecer condiciones más favorables por encima del mínimo que establece la ley). A pesar de enunciar la responsabilidad del Estado en el sistema jubilatorio, no se establecen los porcentajes de aportes de parte del Estado, sujeto moroso en la actualidad.

Además de lo expuesto, mantiene la política coercitiva al derecho a la huelga previsto en la Ley N.º 1626/2000. El artículo 151[48] de la mencionada ley restringe la acción efectiva de las huelgas en la función pública[49].

El vaciamiento de los contratos colectivos es la punta de lanza para abrir un proceso de destrucción de los sindicatos en el sector público. Los contratos colectivos se constituyen, en la mayoría de los casos, en conquistas producto de luchas y en la herramienta con la que las direcciones sindicales disputan mejores condiciones laborales para las personas trabajadoras. Sin contrato colectivo se desarma sustancialmente a los sindicatos al arrebatar una conquista histórica, corroyendo así la estructura organizativa gracias a la cual fue adquirida dicha herramienta.

LEY DE SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES Y JUBILACIONES

La reforma estatal también pretende volver a colocar el proyecto de Ley de Superintendencia de Pensiones y Jubilaciones planteado ya durante el gobierno del expresidente Horacio Cartes y rechazado en las calles por las trabajadoras y los trabajadores a inicios del actual gobierno de Abdo Benítez[50].

Este proyecto se inscribe en el marco de la reforma jubilatoria que busca avanzar en el continente. En él se planteó crear una superintendencia de pensiones con el supuesto fin de blindar los fondos previsionales bajo la responsabilidad y garantías del Estado. Esta instancia concentraría todas las cajas de jubilaciones, privadas y públicas, y la superintendencia deberá garantizar y precautelar los fondos y hacerlos rentables con inversiones de largo plazo.

48 "Artículo 135.º - Desde el momento que la autoridad administrativa del trabajo tome conocimiento del conflicto, hasta que ponga fin a la gestión conciliatoria, no podrá mediar un plazo mayor de diez días corridos. Este plazo podrá prorrogarse por cinco días más cuando, en atención a la actitud de las partes, el conciliador estime viable la posibilidad de lograr un acuerdo. Vencidos los plazos mencionados sin que hubiese sido aceptada una fórmula de conciliación ni suscrito compromiso arbitral, el sindicato afectado podrá recurrir a la declaración de huelga o a otros medios de acción directa que estimase conveniente".

49 Esta norma somete la decisión de las trabajadoras y los trabajadores a un intento de conciliación obligatoria que suspende la medida hasta por un plazo de 10 días prorrogables por otros 5 a criterio de la autoridad administrativa. En los hechos esto significa que, una vez declarada la huelga para una determinada fecha, la autoridad administrativa, a pedido de la patronal, establece la suspensión en los días previos al inicio de la huelga intentando avenir a las partes. Esto genera que el tiempo de la conciliación frustre los días ya resueltos como días de huelga, debiendo llamarse a otra asamblea una vez más para volver a declararla, supeditado a que no se intente nuevamente frustrar por vía de la tentativa de composición. Eduardo Aguayo, "Reformas laborales regresivas...".

50 "Ficha Técnica del Expediente", Silpy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 10 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/109184.

La intención última de este proyecto es privatizar el uso de los fondos y eliminar el tripartismo o colegiado, centralizando el poder administrativo en una sola persona, el superintendente, dependiente del Ejecutivo.

El problema no solo radica en la falta de paridad en la conformación del Consejo de la Superintendencia, sino sobre todo en el peligro que significa la utilización de los fondos jubilatorios para los negociados y la especulación financiera.

Además, al tener el carácter de máxima autoridad en el sistema previsional, este organismo sería el conducto para incrementar la edad mínima para la jubilación, lo que significa aumentar los años de trabajo a fin de que la mayoría no pueda alcanzar este derecho.

El otro eje del objetivo del proyecto es aniquilar el principio de reparto solidario que actualmente rige en nuestro sistema previsional y pasaría a implementarse la capitalización individual obligatoria, lo que ha conllevado a un desastre en experiencias como la chilena y las repudiadas AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones)[51].

Rechazar la ley que plantea la creación de la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones también se orienta a cuidar el patrimonio de las(os) trabajadoras(es) para asegurar su futuro y no ponerlo en riesgo. Por otra parte, se constituye también en una lucha contra la corrupción el cuidado de los fondos jubilatorios de las garras de las corporaciones financieras que quieren utilizarlos.

FLEXIBILIZACIÓN LABORAL EN PANDEMIA

En plena situación de crisis sanitaria y socioeconómica, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social –a través de la Resolución N.° 989/2020[52] del 16 de julio de 2020 y la Resolución N.° 1001/2020 del 17 de julio del año en curso– plantea la suspensión por un periodo de seis meses de la obligación a los empleadores de costear los exámenes médicos para la admisión, como los que se realizan de manera periódica los trabajadores[53].

En primer lugar, con estas resoluciones se derogan de manera absolutamente arbitraria normativas instituidas en el Código Laboral, como la relaciona-

51 "Gran marcha nacional familiar No+AFP, domingo 3 de septiembre, en repudio al proyecto de ley que deja intacta a las AFP", *No+AFP*, 13 de agosto de 2017, acceso el 15 de octubre de 2020, http://www.nomasafp.cl/inicio/?p=730.

52 Resolución MTESS N.º 989/2020, *MTESS*, acceso el 10 de octubre de 2020, https://www.mtess.gov.py/documentos/resolucion-mtess-n-989-2020.

53 "Abogados cuestionan 'atribuciones ilegales' del Ministerio de Trabajo", *Última Hora*, 24 de julio de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/abogados-cuestionan-atribuciones-ilegales-del-ministerio-trabajo-n2896631.html.

da a los estudios médicos obligatorios establecidos en el artículo 275 y reglamentados en el Decreto N.º 14390/92, que son parte del ordenamiento legal vigente y de las garantías mínimas para los trabajadores en sus ambientes de trabajo. Esta garantía mínima se torna aún más indispensable ante el ascenso de la circulación comunitaria de la covid-19.

En cuanto a lo estrictamente legal, las resoluciones señaladas –dispositivos de menor jerarquía– no pueden alterar ninguna normativa de mayor jerarquía como una ley. Es decir, una resolución no puede dejar de lado una norma establecida en una ley, como es el caso del Código del Trabajo, que regula las relaciones laborales en el país. Esta antinomia normativa está en contravención a lo establecido en el artículo 5[54] del Código del Trabajo y no puede ser desconocido bajo ninguna circunstancia por una resolución ministerial.

Proyecto de ley que establece un régimen excepcional de contratación y terminación de la relación laboral durante la vigencia de la emergencia sanitaria por la covid-19

En los primeros días de julio de 2020, los diputados colorados Miguel Ángel Del Puerto y Raúl Latorre presentaron un proyecto de ley[55] con el objetivo de, supuestamente, incentivar el empleo, pero que no es otra cosa que la flexibilización lisa y llana del Código del Trabajo[56].

El proyecto establece que el despido sin causa justificada del trabajador, habiendo mediado o no preaviso, obligará al empleador al pago de siete salarios diarios por cada año de servicio o fracción de más de seis meses, calculado conforme al artículo 92, inciso b) del Código del Trabajo[57].

A los efectos previstos en los artículos 87, 88, 89 y 90 del Código del Trabajo, la propuesta indica que el plazo de preaviso para trabajadores con hasta un año de antigüedad debe ser de 15 días, mientras que a los de más de un año y hasta dos años, corresponderán 23 días.

A todas luces, el proyecto atenta contra las garantías básicas de los trabajadores contempladas en la legislación ordinaria, sobre todo considerando

54 "Artículo 5.- Las disposiciones de este Código contienen el mínimo de garantías y derechos en beneficio de los trabajadores. Ese mínimo no podrá alterarse en detrimento de éstos".

55 "Ficha Técnica del Expediente", Silpy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 15 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121419.

56 "En plena pandemia, presentan proyecto que flexibiliza Código Laboral", *Última Hora*, 14 de julio de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/en-plena-pandemia-presentan-proyecto-que-flexibiliza-codigo-laboral-n2894987.html.

57 "Artículo 92º.- El preaviso y las indemnizaciones de que tratan los artículos anteriores, se regirán por las siguientes reglas: […] b) La indemnización que corresponde se calculará tomando como base el promedio de los salarios devengados por el trabajador, durante los últimos seis meses que tenga de vigencia el contrato o fracción de tiempo menor, si no se hubiese ajustado dicho término; […]".

la cantidad de más de 25.000 despidos y más de 70.000 suspensiones[58], cifras correspondientes al mes de julio, que hasta ahora se mantienen[59]. Estos números son aproximados debido a que la informalidad laboral en el país alcanza un 65%[60], de los cuales se estima que 1,7 millones fueron afectados directamente por la pandemia[61]. Además, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) señaló que el 68,5% de un total de 1.873.122 hogares reportó que algún miembro del hogar registró pérdida de sus ingresos[62].

Ante la situación de desesperación para el mantenimiento de empleos, este proyecto viene a amenazar aún más el deterioro de derechos laborales y tornaría en mayor medida precaria la situación de miles de trabajadores en el país ante la brutal crisis. Por otra parte, el Congreso ha hecho caso omiso al proyecto de despidos cero planteado por algunas de las centrales de trabajadores[63].

Pago de aguinaldo fraccionado

A raíz de las consecuencias generadas por la pandemia en la economía, desde el Ministerio de Trabajo se propusieron tres alternativas para el pago de aguinaldo. Las opciones fueron: el cobro en cuotas; el acceso de las patronales a un nuevo crédito blando para realizar el pago; o el acceso a fondos del IPS en carácter de préstamo.

Lo insólito de la posición del representante del Gobierno, el viceministro de Trabajo, Luis Orué, fue el sustento dado para justificar la opción de la eventual utilización de los fondos jubilatorios del IPS para pagar los aguinaldos, "[...] O aplicar la plata de los fondos de IPS que es plata del empresario, porque ellos son los que aportan al sistema [...]"[64]. En las relaciones laborales típicas, una cuestión elemental es que el dinero que aporta la patronal, tanto lo descontado al trabajador como el aporte patronal, es parte de la apropiación del trabajo ajeno que realiza el capitalista. El aporte patronal no es otra

58 https://www.mtess.gov.py/application/files/4215/9119/7569/Suspensiones_PPT_DOL_03-06-2020_REV.pdf.

59 "25.000 despidos registrados desde inicio de la pandemia", *Última Hora*, 14 de julio de 2020, acceso el 14 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/25000-despidos-registrados-inicio-la-pandemia-n2894854.html.

60 MTESS - Dirección de Observatorio Laboral, *Registros de suspensiones de contrato de trabajo*, 3 de junio de 2020, https://www.mtess.gov.py/application/files/3815/7850/2436/Principales_Indicadores_de_Empleo_y_de_Ocupacion_Informal_2002-2018.pdf.

61 "Cuarentena golpea a 1,7 millones de trabajadores informales", *5 Días*, 28 de marzo de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.5dias.com.py/archivo/cuarentena-golpea-a-17-millones-de-trabajadores-informales.

62 "DGEEC publica resultados sobre efectos del COVID-19 en cuanto a situaciones adversas", *DGEEC*, 6 de agosto de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.dgeec.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=495.

63 "Ficha Técnica del Expediente", Silpy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 14 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/120275.

64 "Ministerio de Trabajo baraja alternativas para pago de aguinaldo", *Última Hora*, 7 de septiembre de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/ministerio-trabajo-baraja-alternativas-pago-aguinaldo-n2903730.html.

cosa que parte de lo que se extrae del producto del trabajo. Es decir, las personas trabajadoras son las únicas y verdaderas aportantes del seguro social en su totalidad. Esto se da en la generalidad de los vínculos laborales, salvo excepciones.

Con relación a estas propuestas, hubo un rechazo categórico de la clase trabajadora. Sin embargo, debido a la situación que atraviesa el movimiento sindical, es poco probable que pueda asegurarse el cobro efectivo de manera regular en todos los lugares de trabajo.

CONCLUSIONES

Uno de los efectos más nítidos del neoliberalismo ha sido la desregulación de las relaciones laborales como tendencia. Esto se ha reflejado en cambios introducidos en la legislación que generan no solo antinomias normativas, sino trastocan el espíritu de los cimientos de la legislación.

La flexibilización que se introduce implica la formalización de nuevos regímenes en las relaciones laborales que precarizan las condiciones de prestación de trabajo, en contravención al espíritu de la legislación en la materia.

Lo que hoy se conoce como proceso de uberización[65] es la decantación de un largo trayecto de degradación de los derechos laborales y que se patentiza en la prevalencia de los trabajos a destajo a través de tercerizaciones, los trabajos a distancia o teletrabajo, la contratación tanto en el sector público como en el privado bajo figuras como el contrato de prestación de servicios.

La Ley de Empleo a Tiempo Parcial, por ejemplo, consagra la intermitencia en el acceso al trabajo, lo que conlleva un deterioro por el desgaste físico y psíquico de las personas trabajadoras que deben cubrir un salario básico empleándose en más de una actividad.

Bajo estas nuevas modalidades opera con fuerza la presión por la baja salarial, lo que conlleva la competencia entre las propias personas trabajadoras que rebajan las exigencias laborales para poder ser absorbidas como mano de obra efectivamente empleada.

A toda esta situación de deterioro en las condiciones laborales y competencia entre las trabajadoras y los trabajadores, se suma la persecución brutal

65 "Uberización es el nombre de un fenómeno popularizado por Maurice Lévy. 'Uberización' es esa idea que al despertar una mañana uno descubre que su trabajo ha desaparecido" (Thompson, 2014). La nueva incorporación a la estrategia de control del trabajo es lo que ha venido a llamarse el modelo Uber de explotación laboral". Ángel Estigarribia, "Crisis económica, post pandemia y el problema laboral", en *Kera yvoty: reflexiones sobre la cuestión social. 5 (número especial) - FACSO*, 29 de junio de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://revistascientificas.una.py/ojs/index.php/kerayvoty/article/view/491/412.

de las patronales a quienes intenten organizarse sindicalmente para exigir mejores condiciones.

Con los dispositivos legales anteriormente citados, el Estado deja de lado un pilar fundamental de la política estatal de rango constitucional que establece que debe promover políticas que tiendan al pleno empleo[66]. Estas disposiciones legales hacen que el Estado se desembarace de garantizar trabajo digno y terminan por estimular la precarización y flexibilización laboral.

En el marco de la pandemia, el propio MTESS incentivaba a echar mano a la Ley de Empleo a Tiempo Parcial, de forma tal a encuadrar las relaciones laborales bajo esta modalidad para supuestamente salvaguardar los puestos de trabajo[67]. Sin embargo, la finalidad última es que la situación de crisis coloque al conjunto de las relaciones ordinarias de trabajo bajo las previsiones de esta normativa que precariza la vida de la clase trabajadora.

Es así como todos los cambios en la legislación que se han operado en el país en las últimas décadas son producto de una reforma laboral lenta, en frío, que ha trastocado parte del endeble sistema de garantías laborales. A esto se suman la situación de persecución sindical y la arbitrariedad con la que opera tanto el MTESS al obstruir procesos de sindicalización, como el sistema de justicia, cuyos operadores en la gran mayoría de los casos son funcionales al régimen de dictadura con el que actúan las patronales.

Finalmente, el plan de reactivación económica del Gobierno supone mayor endeudamiento, lo que se refleja en el Presupuesto General de Gastos 2021[68]. Esta proyección[69] mantendrá intacta la inequidad tributaria y también otros ajustes para los dueños del gran capital.

Las organizaciones de trabajadores tienen por delante, además del desafío de luchar para que el peso de la crisis no se descargue sobre las espaldas de quienes producen todo en la sociedad, el objetivo de revertir todo un orden que ha legitimado una esclavitud moderna que degrada la vida de miles día a día.

66 "Artículo 87.- Del pleno empleo: El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al trabajador nacional".

67 "Contrato a tiempo parcial, por pandemia", *ABC Color*, 2 de agosto de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/02/contrato-a-tiempo-parcial-por-pandemia/.

68 "En 2021 la deuda llegará a 34,8% del PIB, según Hacienda", *ABC Color*, 8 de septiembre de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/08/en-2021-la-deuda-llegara-a-348-del-pib-segun-hacienda/.

69 "El servicio de la deuda pública aumenta 31% en presupuesto 2021", *ABC Color*, 4 de septiembre de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/04/el-servicio-de-la-deuda-publica-aumenta-31-en-presupuesto-2021/.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe desarrollar un programa de emergencia de conformidad a los intereses de la clase trabajadora, con participación y control de sus organizaciones en el delineamiento de sus directrices y ejecución. En materia de la crisis socioeconómica, este programa debe comprender:

- La sanción de una ley que prohíba los despidos para los sectores del capital cuya envergadura permita mantener los empleos.
- El establecimiento de un fuero sindical para todos los trabajadores mientras dure la pandemia y el desarrollo de una campaña para la formación de sindicatos en todos los sectores.
- La implementación de un seguro de desempleo que sea igual al salario mínimo.
- El cumplimiento efectivo de la Resolución N.° 388/2019[70] que dispone la obligación de contar con protocolos que establecen el procedimiento de actuación ante casos de violencia laboral, *mobbing* y acoso sexual en los lugares de trabajo, dentro de las empresas.
- El desarrollo de un plan de obras públicas que priorice la construcción de escuelas y hospitales y el apoyo real a las mipymes para generar empleo donde se respeten todos los derechos laborales, a través del sistema de ayuda mutua, para garantizar el eficaz manejo de los fondos y la utilización de mano de obra de los miles de albañiles y maestros desempleados actualmente.
- El ajuste del SLM al 34%, pérdida de su valor actual. Relacionado a esto, es necesario elaborar una nueva política salarial que contemple una reestructuración de las instancias que deciden los ajustes salariales. Para ello debe crearse un órgano interinstitucional conformado por representantes de los trabajadores electos democráticamente por sus pares, referentes de la Universidad Nacional expertos en la materia y representantes del Ministerio de Trabajo[71].

70 Resolución N.° 388/2019, del 18 de febrero de 2019, que crea la Oficina de Atención y Prevención de la Violencia Laboral y se establece el procedimiento de actuación ante casos de violencia laboral, *mobbing* y acoso sexual en los lugares de trabajo, dentro de las empresas, *MTESS*, https://www.mtess.gov.py/application/files/7415/5972/9127/res_mtess_388-19.pdf.

71 El Banco Central del Paraguay no puede seguir siendo el órgano encargado de determinar los datos a tener en cuenta para los aumentos salariales. El BCP es una institución encargada de la política de regulación monetaria, función que es incompatible con la de proporcionar los datos de manera objetiva para la determinación de los reajustes salariales, pues el BCP supedita la necesidad de reajuste o no conforme a la situación inflacionaria.

- La garantía de una jubilación digna para todos los trabajadores, tanto del sector público como privado. Promover, por lo tanto, el rechazo a la utilización de los fondos jubilatorios y la defensa del sistema de reparto solidario.

- La promoción del rechazo al plan de reforma estatal en el marco de la pandemia y sin participación real de las organizaciones de personas trabajadoras.

DERECHO A LA VIVIENDA EN TIEMPOS DE COVID-19

El derecho a una vivienda digna está contemplado en el artículo 100 de nuestra Constitución Nacional. Es el derecho de todas las personas a contar con un lugar y hábitat adecuados para vivir, ya que promueve el desarrollo socioeconómico y cultural. Adicionalmente, se encuentra vinculado a otros derechos humanos como el de vivir en seguridad, paz y dignidad[1]. En estos últimos 25 años, se han registrado varios avances en términos de acceso a una vivienda adecuada, pero no los suficientes. La pandemia de la covid-19 ha profundizado las desigualdades existentes en su acceso, especialmente para las personas de ingresos medios y bajos. Como lo expresó la exrelatora de vivienda de las Naciones Unidas: "la vivienda se ha convertido en la primera línea de defensa contra el virus"[2].

PALABRAS CLAVES: derecho a la vivienda y hábitat, desarrollo urbano, asequibilidad, asentamientos informales, desalojos.

María del Carmen Fleitas Delgado

HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD PARAGUAY

Aportes de:

Raquel Bertrán Sisa, Carlos Cáceres y Mary Lechenuk (Hábitat para la Humanidad Paraguay), **Olga Caballero** (Techo Paraguay), **Aldo Pusineri** (Fábrica Social) y **Juan Carlos Cristaldo** (Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la UNA)

1 Observación General N.º 4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991).

2 "'La vivienda, la primera línea de defensa frente al brote del COVID-19', afirma un experto de la ONU", Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (marzo 2020), https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25727&LangID=S.

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

CAMINO HACIA UNA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT

Una mirada de los últimos 25 años nos permite observar hitos y desafíos en el cumplimiento del derecho a la vivienda y al hábitat adecuados.

En las últimas tres décadas, Paraguay se ha convertido en un país con una población más urbana que rural. Actualmente, el 60,5% de la población se concentra en zonas urbanas y se estima que para el 2025 este número alcanzará el 64,4%[3]. Este cambio histórico en los patrones sociales y económicos de la sociedad paraguaya ha conllevado a una variación de los problemas y oportunidades que enfrenta el país. A pesar de que han pasado 30 años desde esta inflexión histórica, la sociedad paraguaya aún encuentra difícil definirse a sí misma como predominantemente urbana. En consecuencia, la cuestión urbana en Paraguay aún no recibe la atención central que merece en materia de políticas públicas y en el debate amplio de la sociedad civil.

Conforme el censo del 2012, 39,5% de las viviendas calificaron como aceptable de acuerdo con el Global Index of Overall Quality of Housing[4]. Según proyecciones gubernamentales, en el 2012 se estimó que el déficit de vivienda en Paraguay era alrededor de 1.100.000 viviendas[5], siendo el 13% déficit cuantitativo (construcción de viviendas nuevas) y el 87% déficit cualitativo (mejoramiento y/o remodelación de viviendas existentes)[6].

Con esta deuda histórica, Paraguay asumió un papel importante en la cumbre internacional del Hábitat III, realizada en octubre de 2016 en Ecuador, donde el país se comprometió a implementar una política nacional de la vivienda, en consonancia con los principios globales establecidos en la Nueva Agenda Urbana[7].

Dentro de este compromiso asumido por el Estado paraguayo, en el 2016 se promulgó el Decreto N.º 6043[8] que estableció el Comité Nacional de Vivienda

3 Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), *Informe Nacional del Paraguay. Tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible - Hábitat III* (Asunción: Senavitat, 2016), http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Paraguay-Spanish.pdf.

4 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Análisis del déficit habitacional del Paraguay 2012*, https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/investigacion%20tematica/Analisis%20del%20deficit%20habitacional%20en%20Paraguay,%202012.pdf.

5 PLANHAVI, Senavitat (2012).

6 Ibíd.

7 Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat, https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2018/07/PNVH-Digital.pdf.

8 Decreto Nacional N.º 6043/2016, https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECERTO6043_4pqy99r8.pdf.

y Hábitat (CNVH)[9]. Compuesto por 67 instituciones públicas y privadas[10], su objetivo es servir como auditor de la política nacional relacionada a vivienda y hábitat adecuados.

Además, en julio de 2018, la Secretaría Nacional de Vivienda y Hábitat, actualmente el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), publicó la Política Nacional de Vivienda y Hábitat (PNVH)[11]. Este documento contiene el marco básico para formular e implementar planes, programas y proyectos institucionales relacionados a:

– Mejoramiento de la calidad de vida.

– Derecho a una vivienda digna[12] y ambiente saludable[13].

Esta política está sustentada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Constitución Nacional del Paraguay y transversalmente orientada a contribuir en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana y el Plan de Desarrollo Paraguay 2030.

9 Comité Nacional de Vivienda y Hábitat, https://www.muvh.gov.py/comitenacionaldelhabitat/.

10 Las instituciones del CNVH son: Administración Nacional de Electricidad, Agencia Financiera para el Desarrollo, Alter Vida - Centro de Estudio y Formación para el Eco-Desarrollo, Arzobispado de Asunción - Pastoral Social, Asociación Ciudadela, Asociación de Profesionales de la Construcción, Asociación para el Desarrollo Sustentable - Migara, Asociación Paraguaya de Arquitectos, Asociación Paraguaya de Empresas Loteadoras, Asociación Rural del Paraguay, Asociación de Juntas Municipales del Paraguay, Banco Nacional de Fomento, Cámara de Diputados (Comisión de Desarrollo Social, Población y Vivienda), Cámara de Senadores (Comisión de Energía, Recursos Naturales, Población, Ambiente, Producción y Desarrollo Sostenible; Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales - Coderna), Cámara Paraguaya de Desarrolladores Inmobiliarios, Cámara Paraguaya de Empresas Inmobiliarias, Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción, Cámara Paraguaya de la Vivienda y la Infraestructura, Cedes Hábitat (ONG), Centro Paraguayo de Ingenieros, Colegio de Arquitectos del Paraguay, Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencia, Compañía Paraguaya de Comunicaciones S. A., Consejo de Gobernantes del Paraguay, Consejo Paraguayo de Construcción Sostenible, Contraloría General de la República del Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S. A., Ente Regulador de Servicios Sanitarios, Entidad Binacional Yacyretá, Gabinete Social - Presidencia de la República, Gestión Ambiental para el Desarrollo Sustentable, Hábitat para la Humanidad (ONG), Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, Instituto Paraguayo del Indígena, Itaipú Binacional, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, Red Paraguaya por Ciudades Sustentables, Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, Secretaría de Acción Social, Secretaría de Emergencia Nacional, Secretaría de la Juventud, Secretaría del Ambiente, Secretaría Nacional de Cultura, Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación, Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Servicio Nacional de Promoción Profesional, Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental, Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, Techo Paraguay (ONG), Unión Industrial Paraguaya (UIP), Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Universidad Nacional de Asunción (Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte).

11 Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, *Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat* (Asunción: Senavitat, 2018), https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2018/07/PNVH-Digital.pdf.

12 Derecho establecido en el artículo 100 de la Constitución Nacional (1992), https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm.

13 Derecho establecido en el artículo 7 de la Constitución Nacional (1992), https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm.

La PNVH está dividida en tres ejes estratégicos: (i) gobernanza e institucionalidad, (ii) planificación y diseño, (iii) económico y financiero. Presenta doce objetivos estratégicos que identifican los aspectos más relevantes de la problemática de la vivienda y el hábitat en el contexto actual del país[14]. Esta política fue un hito en el cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel internacional por Paraguay en el contexto del derecho a la vivienda y el hábitat adecuados. Por primera vez se produjo un estudio participativo –incluyendo a varios sectores de la sociedad paraguaya, articulados y legalmente reconocidos por medio del CNVH–, analizando los principales desafíos y problemáticas de la vivienda y hábitat en el país, e igualmente se delinearon estrategias para enfrentar estos obstáculos con miras a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.

Lastimosamente, en la actualidad, la Política Nacional de Vivienda y Hábitat no está siendo ejecutada de modo consistente y articulado por el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat. Existen actividades efectivamente implementadas por el MUVH que de manera tangencial coinciden con la PNVH, como la publicación por la Secretaría Técnica de Planificación (STP) de una guía para el desarrollo de la planificación urbana y territorial[15], o el avance de un borrador de Ley de Planificación del Uso del Suelo[16]. Estas acciones se alinean de algún modo con los objetivos de la PNVH pero no existe, al momento de la formulación de este documento, una implementación sistémica y articulada de la misma.

Por otro lado, el Comité Nacional de Vivienda y Hábitat tiene el mandato institucional de trabajar conjuntamente con el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat en el proceso de implementación de la PNVH[17]. Sin embargo, la última reunión del CNVH fue realizada en marzo de 2018[18], lo que evidencia la ausencia de articulación y seguimiento por parte del Comité a este proceso. Esto ha generado que diversas organizaciones de la sociedad civil reaccionen solicitando al MUVH la reactivación del CNVH y la implementación de la PNVH, sin lograr avances a la fecha[19].

---

14 Véase *supra* nota 11.

15 "Presentaron Guía de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial para Municipios", Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, 10 de julio de 2018, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.stp.gov.py/v1/presentaron-guia-de-planes-de-ordenamiento-urbano-y-territorial-para-municipios/.

16 "Impulsan estudio sobre Ley de ordenamiento territorial", *Cámara de Senadores*, 13 de diciembre de 2019, acceso el 20 de octubre de 2020, http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/5074-impulsan-estudio-sobre-ley-de-ordenamiento-territorial-2019-12-13-14-04-43.

17 Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), *Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay* (Asunción: Senavitat, 2013), http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/02/Vol-6.-PLANHAVI.pdf.

18 Por favor ver: Octava Jornada 15-03-2018, https://www.muvh.gov.py/comitenacionaldelhabitat/?post_type=archivoscnh.

19 Solicitud enviada en julio de 2019 por el Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción, dirigida al viceministro Jorge Bosch. Se ha realizado seguimiento en febrero de 2020 en alianza con Techo Paraguay y Hábitat para la Humanidad Paraguay.

Esta situación genera preocupación para lograr las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2030 y los compromisos asumidos a nivel internacional en la cumbre Hábitat III[20] y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO ASEQUIBLE PROMOVIDOS POR EL ESTADO

Para poder resolver la problemática de acceso a una vivienda digna, a través de los años el Estado ha promulgado dos programas dirigidos a la población con dificultades de acceso a financiamiento asequible para la construcción de sus viviendas.

Fonavis: subsidio habitacional asequible para familias en situación de vulnerabilidad

En el 2009 se aprobó el Fondo Nacional de Vivienda Social (Fonavis). Su misión es proveer a familias de ingresos medios y bajos subsidios habitacionales para el mejoramiento de su calidad de vida. Asimismo, está orientado a disminuir el déficit habitacional en todo el territorio nacional e impulsar la economía nacional[21]. Los niveles de subsidio son variables de acuerdo con el grado de renta familiar, desde un 15% (familias con ingreso entre 3,5 y 5 salarios mínimos) al 95% del subsidio (familias con ingreso inferior a 1 salario mínimo)[22]. Llega a los 17 departamentos del país y opera a través de los Servicios de Asistencia Técnica (SAT), que actúan como satélites técnicos de la institución, capacitando a las y los referentes comunitarios que ejercen como contralores de los programas durante su ejecución y generando procesos participativos comunitarios. Sin embargo, carece de agilidad, eficiencia y sostenibilidad, esencialmente, por tres motivos.

En primer lugar, la burocracia que enfrentan las familias para acceder al beneficio. La demora principal se da en los procesos internos, ya que se sometieron a importantes filtros para evitar la corrupción y el manoseo que estos fondos tuvieron históricamente. Esto afecta la revisión de los documentos solicitados durante el proceso que cuentan con vencimiento, como el caso de los antecedentes policiales y judiciales que, en el momento de hacerse la revisión, muchos de ellos ya están vencidos, requiriendo nuevamente su presentación, generando gastos extras en tiempo y costo para las familias y la institución.

20 ONU Hábitat, *Nueva Agenda Urbana* (Naciones Unidas, 2016), https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf.

21 Véase el artículo 2 de la Ley N.º 3637 en https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1820/crea-el-fondo-nacional-de-la-vivienda-social-fonavis.

22 Véase el artículo 8 de la Ley N.º 3637 en https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1820/crea-el-fondo-nacional-de-la-vivienda-social-fonavis.

En segundo término, la falta de participación de la banca de segundo piso[23], ya que la misma sigue sin una participación efectiva en el otorgamiento de créditos para las familias que quieren beneficiarse del programa. La adhesión de la banca permitiría mayor complementariedad y dinamización del proyecto[24].

Por último, la falta de planificación urbana en la ejecución del Fonavis o, dicho de otro modo, la visión centrada exclusivamente en la vivienda como objeto aislado que subyace al Fonavis.

En su momento, Fonavis fue un avance histórico al garantizar recursos genuinos del Tesoro para viviendas de interés social. Sin embargo, si bien ha colaborado en la disminución del déficit habitacional cuantitativo, de igual manera ha contribuido a la expansión de la mancha urbana sin incidir integralmente en el hábitat y obviando la importancia de planificación de los asentamientos urbanos[25]. Un punto crítico del andamiaje legal del Fonavis –que debe ser revisto– es que no permite el uso de sus recursos para las obras de infraestructura y equipamiento urbano que deben acompañar a las viviendas y, por tanto, estimulan la producción de nuevos barrios de vivienda social sin servicios.

Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano

En julio de 2016, la Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano fue sancionada[26]. Sus objetivos son: (1) viabilizar el acceso a una vivienda digna mediante un sistema de financiamiento orientado a familias de ingresos medios; (2) promover la vivienda como estructurador determinante del desarrollo urbano, con créditos en condiciones preferenciales para emprendimientos; (3) establecer zonas o emprendimientos prioritarios para recuperar la funcionalidad de ciertas áreas; y (4) establecer el marco referencial para la formalización del mercado de alquileres.

Esta nueva medida esperaba ser otra alternativa para familias de ingresos medios y bajos a fin de acceder a un financiamiento asequible a través de la banca de segundo piso, la cual –por medio de la Agencia Financiera de Desarrollo– recibe fondos destinados para la colocación de créditos destinados

23 Las instituciones financieras de segundo piso son aquellas que no tienen trato directo con el cliente. Su actividad principal es canalizar los fondos a través de otras entidades de crédito.

24 Ximena Amarilla, "La política habitacional del Paraguay: entre la informalidad y la movilidad del 'modelo chileno'" (tesis de Magíster en Desarrollo Urbano, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales - Pontificia Universidad de Chile, 2018), https://www.researchgate.net/profile/Maria_Amarilla_Riveros/publication/329782854_La_politica_habitacional_en_Paraguay_entre_la_informalidad_y_la_movilidad_del_modelo_chileno/links/5c1a62cb92851c22a336d16b/La-politica-habitacional-en-Paraguay-entre-la-informalidad-y-la-movilidad-del-modelo-chileno.pdf.

25 Ibíd.

26 Ley N.º 5638/2016, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5155/ley-n-5638-fomento-de-la-vivienda-y-desarrollo-urbano.

a la construcción de nuevas viviendas con sus productos Primera vivienda y Mi casa[27].

SITUACIÓN DEL DERECHO

Se mencionan brevemente los avances en materia del derecho a la vivienda y la ciudad con un enfoque en la Política Nacional de Vivienda y Hábitat. Asimismo, se hará énfasis en las alternativas establecidas por el Estado en materia de financiamiento asequible, analizando el programa Fondo Nacional de Vivienda Social (Fonavis) y la Ley de Fomento a la Vivienda y Desarrollo Urbano. Por último, se discutirá la situación de los asentamientos informales urbanos en el contexto de la pandemia y la necesidad de una respuesta integral en estas comunidades.

La situación actual que enfrenta el mundo entero con respecto a la pandemia ha exacerbado la importancia de la vivienda. Como mencionó la exrelatora especial del derecho a la vivienda de las Naciones Unidas, la vivienda se ha convertido en primera línea de defensa frente al brote de la covid-19[28]. En Paraguay, la llegada de esta enfermedad sacó a relucir las profundas desigualdades sociales y la falta de acceso a los servicios sociales.

El Gobierno ha tomado medidas para poder mitigar los efectos de la covid-19 en la sociedad paraguaya. En marzo de 2020, se sanciona la Ley de Emergencia Sanitaria (Ley N.º 6524)[29], que incluye temas como derecho a la vivienda, agua segura y empleo. En cuanto al derecho a la vivienda, el Gobierno tomó la medida temporal de prohibición de desalojos hasta junio del presente año[30]. Al momento del cierre de este informe, se está estudiando su renovación hasta diciembre[31]. Asimismo, la mayoría de los pagos de crédito de vivienda fueron congelados hasta el mes de junio de 2020[32].

Dentro de las disposiciones gubernamentales para poder reactivar la economía del país y revertir los impactos de la covid-19, el Poder Ejecutivo lanzó en

27 Véanse ambos productos en https://www.afd.gov.py/productos.

28 "'Housing, the front line defence against the COVID-19 outbreak', says UN expert", *Naciones Unidas*, 18 de marzo de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25727.

29 Ley N.º 6524/2020. "Ficha Técnica de la Ley", SilPy - Sistema de Información Legislativa, http://silpy.congreso.gov.py/ley/142934.

30 Artículo 52 de la Ley N.º 6524/2020.

31 A la fecha se encuentra en la Cámara de Diputados bajo el segundo trámite constitucional. "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121538.

32 "Medidas tomadas por los bancos, en marco por lo dispuesto por el Gobierno nacional", Ministerio de Industria y Comercio, 23 de marzo de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, http://www.mic.gov.py/mic/w/contenido.php?pagina=1&id=1452.

junio el Plan de Recuperación Económica Ñapu'ã Paraguay[33]. En este plan se tuvo en consideración la vivienda como eje de acción para la inversión.

Existe un reconocimiento de la importancia del sector vivienda para la reactivación económica. Un estudio de Hábitat para la Humanidad Internacional[34] señala la importancia de impulsar estrategias inclusivas y políticas de estímulo dirigidas al mercado de la vivienda para fomentar la reactivación económica poscovid-19.

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA SOCIAL: PROGRAMA PARA LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA

Con relación al Fonavis, en septiembre de 2020 el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley, en el que proponía la asignación de USD 47.000.000 para la construcción de viviendas, bajo la premisa de que "la concreción de importantes proyectos de construcción de viviendas permitirá lograr efectos significativos en todo el país, sosteniendo empleos e impulsando la recuperación económica"[35].

Al momento de desarrollo de este informe, el proyecto de ley fue aprobado, con algunas modificaciones, por la Cámara de Diputados y enviado de nuevo a la Cámara de Senadores para su discusión[36]. Aún no se puede evaluar su implementación ni su impacto en la reactivación económica, pero es fundamental resaltar la importancia de considerar los cuestionamientos anteriormente señalados sobre dicho programa. Dentro de este nuevo escenario, es inminente su reforma para asegurar una mejor ejecución presupuestaria. Esto teniendo en cuenta que se espera pedir otro préstamo para lograr poner en marcha este plan, y que pueda cumplir con su objetivo, que es beneficiar a familias paraguayas de ingresos bajos y medios con viviendas asequibles.

33 Plan de Recuperación Económica Ñapu'ã Paraguay, https://www.set.gov.py/portal/napuaPy/.

34 "Cornerstone of Recovery: How Housing Can Help Emerging Market Economies Rebound from COVID-19", *Habitat for Humanity International*, 2020, https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/Cornerstone-of-Recovery_Oct2020.pdf.

35 Mensaje del Poder Ejecutivo N.º 438, Ministerio de Hacienda, de fecha 24 de septiembre de 2020, por el cual remite el proyecto de Ley "Que establece medidas en el marco del plan de recuperación económica por los efectos causados por la pandemia COVID-19 (CORONAVIRUS), bajo el eje de acción de inversión a través de la construcción de viviendas". Véase "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 21 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/SIL3py-web/expediente/122136.

36 "Con modificaciones, autorizan construcción de viviendas sociales por 47 millones de dólares", Cámara de Diputados, 11 de abril de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, http://www.diputados.gov.py/ww5/index.php/noticias/con-modificaciones-autorizan-construccion-de-viviendas-sociales-por-47-millones-de-dolares.

LEY DE FOMENTO DE LA VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO: CREACIÓN DE UN FONDO DE GARANTÍA PARA ASISTIR A FAMILIAS EN LA COMPRA DE SU PRIMERA VIVIENDA

En febrero de 2020 fue aprobado el Decreto N.º 3317[37] que regula la Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano y nombra una Comisión Consultiva del Sistema Nacional de la Vivienda. Esta debe estar compuesta por instituciones públicas y privadas, así como organizaciones de la sociedad civil y trabajará en conjunto con el Comité Nacional de Vivienda y Hábitat. Sin embargo, en la actualidad este organismo no se encuentra activo.

En términos de vivienda asequible, el objetivo de esta ley no está siendo ejecutado efectivamente, debido a dos factores. Por un lado, la escasa disponibilidad de financiamiento público a través del Presupuesto General de la Nación. Por el otro, por las exiguas coordinaciones de dichas políticas públicas lideradas desde el MUVH en su articulación con los principales entes reguladores y actores del sistema financiero, como el Banco Central del Paraguay (BCP), Instituto Nacional de Cooperativismo (Incoop), Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y Banco Nacional de Fomento (BNF), y las instituciones financieras privadas. En este aspecto, la baja articulación y sinergia resulta en una brecha para incorporar al sector financiero en el mercado de vivienda asequible y así responder con productos financieros dirigidos a familias con ingresos inferiores a 5 unidades de salario mínimo (USM). Este enfoque inclusivo a los mercados de viviendas requiere un análisis de la caracterización económica de la población. Según datos estadísticos, el 38,1%[38] de la población económicamente activa cuenta con ingresos medios y bajos (entre 1 y 5 USM[39]), sean estos provenientes de la fuerza laboral dependientes, independientes o microemprendedores que requieren un ecosistema financiero inclusivo en consonancia con las políticas públicas de vivienda del país.

Igualmente, se da una ausencia de lineamientos establecidos para la implementación de la ley, enfocada en el desarrollo de vivienda asequible para asistir a este segmento de la población. De acuerdo con el Decreto N.º 3317, los préstamos estarán disponibles a través de una serie de resoluciones administrativas publicadas por el MUVH[40]. Sin embargo, la demanda existente no reúne los requerimientos mínimos exigidos por las instituciones financieras, teniendo en cuenta que no están adecuadas al segmento de dicha población. Es así como las instituciones financieras y las resoluciones del MUVH conflictúan con las regulaciones enmarcadas por el BCP, que es el órgano de gobernanza principal de las instituciones financieras.

37 Decreto N.º 3317/2020, http://digesto.senado.gov.py/detalles&id=11128.

38 PNUD, *Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay - Estrategias de reactivación frente al COVID* (Asunción: PNUD, 2020), https://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/UNDP-PY-Informe-Socioeconomico-2020.pdf.

39 DGEEC, *Encuesta Permanente de Hogares 2019*.

40 Artículo 6 del Decreto N.º 3317 del 10 de febrero de 2020. Véase *supra* nota 37.

Conforme a los datos de la AFD, se cuenta para el 2020 con un presupuesto total de USD 345.000.000 para el otorgamiento de créditos a los diferentes sectores económicos, incluido el sector de vivienda. Según el informe de ejecución de enero a julio 2020, la AFD otorgó créditos por la suma de USD 172.115.350, de los cuales corresponden al sector vivienda USD 25.717.757, que representa el 14,94% del total de desembolsos, para atender a 668 familias con un promedio de créditos de USD 38.500. Estos números señalan que existen fondos disponibles, de la banca de segundo piso, que no están siendo ejecutados por el sistema financiero. La causa fundamental es la falta de articulación y coordinación entre el principal ente público de vivienda y hábitat –el MUVH– y las demás instituciones reguladoras del Estado paraguayo. Esta articulación es imprescindible para convertir en sujetos viables de crédito a la ciudadanía que es productiva y económicamente activa, pero que no gana lo necesario o no reúne las garantías de estabilidad normalmente requeridas en créditos hipotecarios.

Organizaciones de la sociedad civil enfocadas en el sector vivienda se encuentran impulsando la activación del Fondo de Garantía de Vivienda (Fogavi), que beneficiaría a núcleos familiares de ingresos medio y medio-bajo con financiamiento asequible. Es necesaria la articulación de los sectores público y privado para incidir en contar con los recursos necesarios a fin de activar y ejecutar dicho fondo de garantía que permita el cumplimiento del derecho humano a la vivienda y el hábitat adecuados, propiciando la reactivación de la economía a través de la generación de empleo y de toda la cadena de valor de la construcción. La propuesta del fondo de garantía se encuentra dentro del Plan de Recuperación Económica Ñapu'ã Paraguay[41], pero requiere de recursos disponibles para su fondeo por parte del Estado. Sin la posibilidad de este fondo, es muy difícil que las instituciones financieras puedan otorgar préstamos a este segmento de la población.

DERECHO A LA VIVIENDA EN ASENTAMIENTOS INFORMALES[42]

Según datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), para el año 2025 el 64,4% de la población del Paraguay se concentrará en zonas urbanas[43]. La mayoría de la población se encuentra en Asunción y su área metropolitana, que tiene porcentajes muy altos de inequidad urbana. Los resultados de la investigación "Relevamiento de Asentamientos

41 Favor ver: Plan de Recuperación Económica +. Equipo Económico Nacional.

42 La definición de las Naciones Unidas de los asentamientos informales es un grupo de más de 10 viviendas en terrenos públicos o privados, construidas sin el permiso del dueño, sin ninguna formalidad legal y sin cumplir con las leyes de planificación urbana.

43 Informe Nacional del Paraguay, *supra* nota 3.

Precarios", de Techo Paraguay[44], confirma que en las ciudades del Área Metropolitana de Asunción (AMA) existen 405 asentamientos, en donde habitan más de 38.000 familias. Asimismo, se estima que un 20% de la población de Asunción vive en los bañados del río Paraguay[45]. Estos asentamientos informales son los más grandes del país y más complejos desde los puntos de vista urbano, ambiental y social. Estos lugares se caracterizan por no contar con tenencia formal de títulos de propiedad y disponen de un acceso precario o parcial a servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, entre otros)[46]. Actualmente, vivir en un asentamiento informal es la manifestación extrema de la desigualdad, donde no se puede gozar de la ciudad próspera que prometió el desarrollo.

Covid-19 en los asentamientos informales

Las recomendaciones para prevenir la propagación de la covid-19 de lavarse las manos, distanciamiento físico y aislamiento suponen la existencia de condiciones básicas de vida y acceso a servicios esenciales (espacio adecuado, agua y saneamiento, entre otros). Estas medidas son muy difíciles de implementar en barrios con escasos recursos y asentamientos informales, convirtiéndolos en áreas de mayor riesgo para la propagación del virus.

Se hace evidente que ha existido una falta de políticas públicas para mejorar la infraestructura de los asentamientos informales, así como cambios de comportamiento y culturales en el contexto de esta pandemia. Las familias que viven en estos asentamientos se encuentran en condiciones de hacinamiento y muchas carecen de acceso al agua y saneamiento[47].

Desalojos forzosos en el contexto de pandemia[48]

Hoy en día, con el contexto de pandemia, debemos asegurar más que nunca un espacio para todas las personas. Sin embargo, siguen registrándose desalojos de familias perpetrados por los municipios[49] y el Estado paraguayo[50].

44 Relevamiento de Asentamientos Precarios 2015 - Área Metropolitana de Asunción, *Techo Paraguay*, https://www.mapadeasentamientos.org.py/.

45 José Galeano Monti, *Territorios de Exclusión Social* (Asunción: Enfoque Territorial, 2017), http://enfoqueterritorial.org.py/wp-content/uploads/2017/04/Territorios-de-exclusi%C3%B3n-social-ENFOQUE-TERRITORIAL.pdf.

46 Informe Nacional del Paraguay, *supra* nota 3.

47 Naciones Unidas, "La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado", A/75/148 (julio 2020), https://undocs.org/es/A/75/148.

48 Véase también el artículo sobre desalojos forzosos en este informe.

49 "Ejecutan desalojos en Zona Costanera", *ABC Color*, 11 de agosto de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/este/2020/08/11/ejecutan-desalojo-en-la-zona-de-la-futura-costanera/.

50 "Liberan franja de dominio en Minga Guazú", *ABC Color*, 10 de septiembre de 2020, https://www.abc.com.py/este/2020/09/10/mopc-libera-franja-de-dominio-en-minga-guazu/.

Es importante tener en cuenta que, sin disponer de un espacio donde las familias puedan ir dignamente, los desalojos forzosos atentan contra los derechos humanos. La Conferencia sobre los Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus distintos organismos han realizado permanentes recomendaciones respecto a lo que denominan "desalojos forzosos". El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo define como "el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos"[51]. Según la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, la práctica de los desalojos forzosos "constituye una violación grave de los derechos humanos"[52] y solo pueden realizarse de manera legal en casos muy excepcionales y garantizando que las personas afectadas tengan acceso a una vivienda digna en otro espacio[53].

La falta de vivienda causada por los desalojos forzosos implica una vulneración de los derechos humanos, debido a su impacto transversal en el cumplimiento y goce integral de otros derechos económicos, sociales y culturales. La derogación del "Plan de Acción Conjunta para casos de hechos punibles de invasión de inmueble ajeno[54]", en septiembre de 2019, ha empeorado la situación de los desalojos forzosos[55]. Si bien no contemplaba la satisfacción plena de los derechos humanos de las personas en situación de vulnerabilidad[56], la derogación de este plan implica que los desalojos se realizan de forma inmediata y las familias afectadas aún no tienen acceso a ningún medio de protección legal. De esta manera, siguen sin existir mecanismos institucionales que garanticen la reubicación de estas familias en un lugar seguro, vulnerando plenamente sus derechos humanos a una vivienda adecuada[57]. Si existen tantas ocupaciones, es evidente que es de suma urgencia una planificación urbana que contemple a todos y todas. En medio de la emergencia sanitaria, los desalojos podrían tener un desenlace no deseado en términos de salud, considerando la falta de albergues alternativos. A su vez, en lo económico, afectarían a la recuperación del país.

---

51 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N.º 7: El derecho a una vivienda adecuada (1997)*, véase en Red-DESC, https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-7-derecho-una-vivienda-adecuada.

52 Comisión de Derechos Humanos, Resolución N.º 1993/77.

53 *Supra* nota 51.

54 Policía Nacional, *Plan de Acción Conjunta para casos de hechos punibles de invasión de inmueble ajeno*, https://www.policianacional.gov.py/wp-content/uploads/2018/03/PLAN-DE-ACCI%C3%93N-CONJUNTA-PARA-CASOS-DE-HECHOS-PUNIBLES-DE-INVACI%C3%93N-DE-INMUEBLE-AJENO.pdf.

55 "Dejan sin efecto protocolo utilizado en procedimientos de desalojo de inmuebles invadidos", *Ministerio del Interior*, 19 de septiembre de 2019, acceso el 20 de octubre de 2020, http://www.mdi.gov.py/index.php/component/k2/item/11787-dejan-sin-efecto-protocolo-utilizado-en-procedimientos-de-desalojo-de-inmuebles-invadidos.

56 Óscar Ayala Amarilla, "La privación arbitraria de la vivienda y la tierra como cuestión vertebral de la política de criminalización de las demandas económicas y sociales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 498-506.

57 Milena Pereira y Abel Areco. "La negación del derecho: cada vez más lejos del programa constitucional", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 299-302.

El reconocimiento de los asentamientos informales como territorios de vulneración de derechos humanos es un punto de partida clave; pero debe acompañarse de acciones concretas que inciten a la transformación y mejora de dichos territorios a partir de la participación, políticas diferenciadas e inclusivas, voluntad política y económica que involucre y articule al Estado, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanía y a todos los actores involucrados en el desarrollo de la ciudad.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente el ODS 11[58], delinean un camino hacia el desarrollo por medio de una nueva agenda urbana mundial, contexto internacional favorable a la implementación de acciones e iniciativas de transformación positiva de las ciudades y sus asentamientos. Es en esa interacción donde se podrán evidenciar los mayores logros desde la comisión ODS Paraguay 2030, que expresa "De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países"[59]. Es necesario que el Gobierno tome en consideración la planificación y mejora de los asentamientos urbanos dentro del plan de reactivación del país poscovid-19. Este segmento de la población representa un porcentaje relevante de las personas que viven en el área metropolitana de Asunción, y reafirma al mismo tiempo que todo ciudadano sin discriminación tiene derecho a una vivienda digna y al goce pleno de sus derechos a una ciudad y un hábitat adecuados.

Desafíos

Queda como desafío la colaboración entre el Gobierno, la Academia y las organizaciones de la sociedad civil, utilizando un enfoque de derechos para apoyar a estas comunidades con la participación activa de las organizaciones de base.

Así, en conjunto, se podrán construir proyectos pertinentes en respuesta a la necesidad de viviendas y hábitat adecuados, con los objetivos de evitar el hacinamiento, propiciar el acceso a agua y saneamiento, así como la mejora de la calidad de vida de cada una de las personas. Todo, asegurando la inclusión y la no discriminación, así como la asequibilidad, teniendo en cuenta la edad, la discapacidad, situaciones de pobreza y pobreza extrema[60].

58 Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

59 Comisión ODS Paraguay 2030, http://comisionods.mre.gov.py/objetivo-11.

60 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N.º 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*. Véase en Red-DESC, https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto.

CONCLUSIONES

Paraguay ha sufrido grandes modificaciones durante los últimos 30 años. Ha pasado de ser un país con una población primordialmente rural, a uno con una población proclive a lo urbano. Ha habido varios avances en materia de política pública relacionada al derecho a una vivienda y un hábitat adecuados, principalmente con el desarrollo del Plan Nacional de Vivienda y Hábitat. Lastimosamente, aún no se evidencian los frutos de esta política: siguen las desigualdades y discriminaciones en términos de acceso a un financiamiento y viviendas asequibles para la población de ingresos medios y bajos.

Adicionalmente, la carencia de inclusión de los asentamientos informales en la ejecución de las políticas públicas es una problemática que se ha visto fuertemente evidenciada con la llegada de la covid-19. La ausencia del mapeo de vulnerabilidades de estos asentamientos ha dificultado la atención rápida a estas comunidades que más necesitan atención de salud, acceso a servicios básicos y asistencia económica. Se suma la falta de reconocimiento de la vivienda como un pilar para la mitigación de la covid-19. Luego de la finalización de la medida temporal de prohibición de desalojos en junio de 2020, han continuado estos de manera forzosa en comunidades vulnerables, sin dar pie a soluciones para que estas familias tengan una alternativa de albergue adecuado.

Bajo el lema de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que busca "no dejar a nadie atrás", es necesario que el Estado realice un replanteamiento de prioridades. Se debe considerar a la vivienda no solamente como un techo seguro, sino como un espacio que permite a las familias poder desarrollarse en los ámbitos económico, social y educativo. El Estado debe reconocer la importancia de la vivienda como un derecho humano y colocarla en el centro de la reactivación económica poscovid-19, con el objetivo de alcanzar las metas propuestas por el país en materia de desarrollo para el 2030.

RECOMENDACIONES

- Establecer mecanismos que operativicen la Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano vinculada a la reactivación económica del país adaptados al contexto de la covid-19.

- Impulsar la implementación de la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat, así como la reactivación del Comité Nacional de Vivienda y Hábitat.

- Promover estrategias coordinadas y sistemáticas entre el sector público y el privado para ofrecer financiamientos asequibles a familias con ingresos inferiores a 5 unidades de salario mínimo.

- Disponer de recursos para la implementación del fondo de garantía a familias consideradas de alto riesgo por instituciones financieras.

- Adoptar y fortalecer políticas de mejoramiento integral en asentamientos precarios que garanticen procesos de tenencia segura de tierra y acceso a servicios públicos de calidad, asegurando la participación de los beneficiarios y las beneficiaras en las distintas etapas considerando condiciones de vulnerabilidad, sus capacidades y la organización comunitaria.

- Prevenir los desalojos forzosos a través de la planificación urbana, fortaleciendo programas existentes dentro del marco de los derechos humanos.

25 AÑOS: LA REFORMA AGRARIA EN EL PAPEL, EL CAPITAL EN EXPANSIÓN, EL CAMPESINADO EN LUCHA

El territorio rural paraguayo ha demostrado ser esencial en la vida política, económica y cultural del país. Los últimos 25 años han tenido al campesinado, las y los terratenientes y al agroempresariado, así como a las instituciones agrarias y judiciales, en el centro de innumerables conflictos y disputas no solo por la tierra, sino también por la forma de producción, la relación con el ambiente y el sentido cultural de la vida. El Estado ha actuado como aliado de los intereses terratenientes; la reforma agraria sigue siendo una deuda con el pueblo.

PALABRAS CLAVES: reforma agraria, derechos de los campesinos y las campesinas, tenencia de la tierra, políticas agrarias.

Luis Rojas Villagra

HEÑÓI

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

En 1996 se publicaba el primer informe sobre derechos humanos en Paraguay, incluyendo la evaluación en cuanto a los derechos de la población campesina, en un artículo titulado "Derecho al Desarrollo Rural", escrito por Tomás Palau. El marco histórico correspondía a la primera década de la posdictadura, ese periodo denominado "de transición", aunque con poca claridad sobre hacia dónde se transitaba. La Constitución de 1992, la que definió con amplitud la importancia de la reforma agraria y la necesidad de superar la estructura latifundista de tenencia de la tierra en el país, llevaba poco tiempo de vigencia. Gobernaba entonces Juan Carlos Wasmosy, implementando políticas neoliberales y fomentando el modelo agroexportador en el sector rural. Era la década del neoliberalismo expansivo y de fuertes resistencias populares en América Latina. En Paraguay eran tiempos de crispación política, con una deteriorada situación social, una pobreza extendida, fuerte concentración de la tierra y una desigualdad social creciente. El campesinado, duramente reprimido en tiempos dictatoriales, no lo pasaba mucho mejor en democracia. Tomás Palau describía el cuadro de situación en aquel año:

> La agricultura familiar [...] adolece de penurias: cantidad y calidad de tierras, financiamiento caro y escaso, infraestructura precaria, tecnología inadecuada, altos precios de los insumos agrícolas, deterioro del medio, formas de tenencia inseguras, poca oferta de trabajo, organización deficiente, falta de capacitación y asistencia técnica, migración y minifundización de la propiedad familiar, bajos precios y mercados agrícolas inseguros y distorsionados [...] no tienen instrumentos de labranza como no sean el machete y la azada [...] las políticas de reparto de tierras para campesinos sin tierra no fueron capaces de invertir el proceso de concentración de tierras [...] el marco institucional inadecuado es el resultado del cautiverio en que éste se encuentra por parte de los sectores latifundistas, agroexportadores [...] énfasis sobre los cultivos de exportación que el Estado propicia, por el escaso presupuesto que se destina a la investigación y a la extensión agrícolas; por la formación tradicional de los agrónomos basada en una agricultura rubrista y productivista...[1]

Entonces, en su gran mayoría, los asentamientos campesinos eran conquistas de sus luchas, mientras el Instituto de Bienestar Rural (IBR) se limitaba a regularizar la situación posteriormente. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) era descrito como una "institución verticalista y cerrada, que funciona anteponiendo los intereses políticos partidarios [...] la elaboración de programas que responden no en pocos casos, más que a las necesidades de la población rural, a la justificación de los salarios percibidos por los funcionarios..."[2]. El IBR y la política de tierras no contaban con el presupuesto

1 Tomás Palau, "Derecho al Desarrollo Rural", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996), 523-541.

2 Tomás Palau, Stella García y Víctor Bareiro, "Derecho al Desarrollo Rural", en *Derechos Humanos en Paraguay 1997* (Asunción: Adavi *et al.*, 1997), 417.

necesario para cumplir con sus responsabilidades, menos con el apoyo político. Más bien, este ente cumplía un rol de mediador en los conflictos de tierras, en varios casos con resultados positivos. Los programas de desarrollo rural se caracterizan por el prebendarismo y el clientelismo político. Las instituciones del sector rural trabajan descoordinadamente, cada una por su lado, y sin participación de las organizaciones campesinas.

Las desacertadas políticas agrarias provocaban que muchas familias campesinas abandonen el campo y se desarraiguen, generando una urbanización periférica creciente en torno a las principales ciudades. Las campañas algodoneras del MAG fracasaron, con un alto componente de corrupción en el proceso. A fines del siglo XX, en ese marco se daban importantes movilizaciones y manifestaciones de protesta del campesinado organizado[3]. Además de la desconcentración de la tierra, se vislumbraba la necesidad de una renovación en las instituciones y leyes agrarias, dados los pobres resultados logrados hasta entonces.

A inicios del siglo XXI, la situación continuaba igual. El IBR sin presupuesto e inficionado por la corrupción, mientras el MAG seguía orientado a favor de los sectores productivos cercanos al poder, el ganadero y el agroexportador[4]. En el 2002 se aprobó el nuevo Estatuto Agrario, y en 2004 se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) en sustitución del IBR, cambios que despertaron expectativas en el sector campesino. Sin embargo, los problemas persistieron. El artículo de Quintín Riquelme del 2005 daba cuenta de ello:

> En 15 años de apertura política, los problemas siguen siendo los mismos. Ninguno de los gobiernos ha podido establecer ni una estrategia de reforma agraria ni de desarrollo rural [...] La tierra cada vez está más concentrada en poder de pocas manos [...] los tres últimos meses del 2004, las acciones represivas del gobierno se manifestaron en toda su dimensión contra las organizaciones campesinas. Éstas lanzaron una gran ofensiva demandando el derecho a la tierra, a la soberanía y al desarrollo rural. La represión, el desalojo, la destrucción de casas y cultivos y la cárcel fueron las respuestas inmediatas del gobierno a los reclamos campesinos. La otra respuesta fue la judicialización [...] Los referidos artículos (sobre la reforma agraria), que favorecen a la población campesina, fueron sistemáticamente olvidados y violados por el Estado paraguayo, que ha hecho del incumplimiento de estas normas constitucionales la regla [...] las leyes y las garantías constitucionales son observadas y aplicadas unilateralmente por el Estado sólo a favor de un sector de la población, aquel que detenta el poder político y económico[5].

3 Carlos Ortiz, "Derecho al Desarrollo Rural", en *Derechos Humanos en Paraguay 1998* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1998), 301-308.

4 Elizabeth Duré, "El Estado cada vez más ausente para el sector rural", en *Derechos Humanos en Paraguay 2002* (Asunción: Codehupy, 2002), 277-286.

5 Quintín Riquelme, "Movimiento Campesino: siguen los mismos problemas", en *Derechos Humanos en Paraguay 2005* (Asunción: Codehupy, 2005), 288-289.

En el 2008 ocurrieron tres hechos destacables: se realizó el nuevo Censo Agropecuario Nacional (CAN), se presentó el informe sobre tierras malhabidas de la Comisión de Verdad y Justicia, y se cortó la seguidilla de gobiernos colorados con la elección de Fernando Lugo. El CAN demostró que la concentración de la tierra en pocas explotaciones agropecuarias aumentó, pues el 2,5% de ellas concentraba el 85% de la superficie. El informe sobre tierras malhabidas comprobó que el IRA[6] y el IBR entregaron de manera irregular, entre 1954 y el 2003, nada menos que 7.851.295 hectáreas a personas no beneficiarias de la reforma agraria, el 64% del total de tierras adjudicadas[7]. Por su parte, el gobierno de Lugo había presentado como principal promesa electoral la reforma agraria e impulsó algunas iniciativas en esa dirección. Por ejemplo, la Comisión Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA), a cargo del Indert, y el Programa de Producción de Alimentos (PPA), ejecutado por el Viceministerio de Agricultura. Sin embargo, la fuerte presión de los sectores conservadores y las debilidades del propio Gobierno impidieron la implementación de una política más efectiva: "No es casual que la derecha política y el poder real (el económico) se conglomeren para la defensa de los intereses latifundistas [...] La alianza con la derecha marcó la conformación del gabinete. Fue ahí, en la heterogeneidad del Poder Ejecutivo, donde se gestaron los primeros obstáculos para la reforma agraria"[8].

La masacre de Curuguaty en el 2012 fue la excusa del poder terrateniente para destituir a aquel gobierno. Desde entonces, la contrarreforma agraria, favorable a los agroempresarios y terratenientes, tomó fuerza[9]. Liberación masiva de semillas transgénicas, debilitamiento de la política de tierras, suspensión de mensuras judiciales y expropiaciones, no recuperación de tierras malhabidas, recortes de presupuesto, criminalización de la lucha campesina incluyendo asesinatos de dirigentes, desalojos e imputaciones, privilegios fiscales para el agronegocio, fueron parte de la política agraria hasta la actualidad, como consta en los sucesivos informes sobre la reforma agraria presentados por la Codehupy[10].

6 Instituto de Reforma Agraria, sustituido por el IBR en 1963.

7 Comisión de Verdad y Justicia, *Informe Final. Tierras Malhabidas, Tomo IV* (Asunción: CVJ, 2008).

8 Tomás Palau, "Situación campesina: herencia oligárquica y debilidades del gobierno actual", en *Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: Codehupy, 2010), 561-573.

9 Luis Rojas, "De la Reforma Agraria en la Constitución de 1992 a la contrarreforma agraria del poder terrateniente. La contrarreforma agraria toma fuerza", en *Derechos Humanos en Paraguay 2013* (Asunción: Codehupy, 2013), 313-326.

10 Inés Franceschelli, "La contrarreforma agraria sigue avanzando", en *Derechos Humanos en Paraguay 2014* (Asunción: Codehupy, 2014), 245-265. Inés Franceschelli, "'La propiedad' vs. 'la sociedad'", en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 339-354. Abel Areco, Luis Rojas e Inés Franceschelli, "Sembrando inequidades y mayor dependencia externa", en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 213-226. Milena Pereira, "Derecho a la reforma agraria: ¿Quién ejerce su defensa jurídica?", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 309-330. Milena Pereira, "La gobernanza de la tenencia de la tierra: nudo crítico para los derechos humanos en el Paraguay", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 267-284. Milena Pereira y Abel Areco, "La negación del derecho: cada vez más lejos del programa constitucional", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 293-310.

En estos 25 años, los avances en materia de reforma agraria y derechos campesinos han sido mínimos, y el principal no ha venido de parte del Estado: la conquista de tierras y asentamientos gracias a la lucha campesina. A pesar de partir en 1996 de una situación claramente negativa, ha habido más retrocesos: impunidad en la apropiación ilegal de tierras, corrupción generalizada, creciente criminalización, represiones y desalojos, debilitamiento progresivo de la política de distribución de tierras, hasta su casi extinción en la actualidad.

El obstáculo estructural más significativo para la realización de los derechos campesinos ha sido el poder terrateniente, que maneja las instituciones estatales, el Poder Judicial, medios de comunicación, guardias privados, e incluso sicarios. Ese poder económico devino en poder político, instrumentando a partidos e instituciones para garantizar sus privilegios, evitando la realización efectiva de la necesaria reforma agraria. Como se verá en el presente informe, la tendencia general es a la profundización de estos aspectos negativos y, en consecuencia, a la continuidad de la sistemática negación de los derechos de la población campesina.

SITUACIÓN DEL DERECHO

El último año, analizado en este informe, ha sido un periodo de continuidades y novedades. Las continuidades tienen que ver con el modelo de producción, sus características, dinámicas y problemas, así como con el desempeño sesgado y deficiente de las instituciones estatales del país en materia agraria. Las novedades del periodo han venido de la mano de la pandemia mundial de la covid-19 que, al generar una situación inédita de aislamiento social y múltiples restricciones, provocó algunas situaciones novedosas, al tiempo de mostrar con mayor claridad una serie de problemas estructurales que padece la sociedad paraguaya. En las siguientes páginas analizamos esas dinámicas repentinas generadas por la situación sanitaria, así como las pesadas inercias políticas y socioeconómicas que continúan beneficiando a una minoría social, al tiempo de perjudicar a amplios sectores y a la sociedad en su conjunto.

PANDEMIA DE LA COVID-19

Las consecuencias y los efectos negativos del modelo de producción agroindustrial han tendido a agravarse a raíz de la cuarentena decretada por el Gobierno desde marzo hasta octubre del presente año. Uno de los efectos que más rápido se presentó fue el de la suba de precios de productos agrícolas básicos, por la limitada producción nacional y las restricciones al ingreso

de productos extranjeros, que en gran medida ingresaban al país de contrabando. A dos semanas de iniciadas las restricciones, el precio de la cebolla se había incrementado 148%, de la papa 138%, la naranja 58%, del tomate 6%[11], lo que generó la queja generalizada de las y los consumidores, por lo cual el MAG tuvo que intervenir de modo a aumentar la importación de esos productos, y bajar en parte los precios.

La pandemia evidenció la crisis en la producción de alimentos en Paraguay, lo cual se pudo constatar, además de por la suba de precios, por el fuerte incremento en las importaciones de hortalizas y frutos frescos en el primer semestre del año. El volumen de las hortalizas importadas en dicho periodo se incrementó en 98% (cuadro 1), mientras el valor pagado por las mismas creció en 128%, lo cual significa que importamos más cantidad y a precios más altos. Los rubros frescos, como frutas y productos de verdeo, se incrementaron en un 43% en el volumen y 37% en el valor pagado. Estos datos corroboran la creciente dependencia hacia productos extranjeros para cubrir la demanda alimentaria en el país, así como la ineficacia de las políticas públicas para estimular la producción nacional.

Cuadro 1. Importaciones agrícolas (en millones de USD y toneladas)

IMPORTACIONES AGRÍCOLAS		HORTALIZAS	FRUTOS FRESCOS
Valor (USD millones)	Enero a junio 2019	10	7
	Enero a junio 2020	23	10
	Variación en %	128	37
Toneladas	Enero a junio 2019	56.401	24.794
	Enero a junio 2020	111.746	35.448
	Variación en %	98	43

Fuente: Elaboración propia en base a Boletines Bimestrales del Senave.

Paralelamente a esta situación, horticultores y horticultoras del departamento Central, organizados en la Federación Nacional Campesina (FNC), denunciaron ante los entes responsables de la política agraria que sus cultivos, principalmente de tomate y locote, eran atacados por diferentes plagas. Reclamaron en reiteradas ocasiones asistencia técnica y apoyo para inver-

11 Servicio de Información de Mercados Agropecuarios, MAG, Dirección de Comercialización, acceso en diversas fechas entre marzo y octubre de 2020, http://www.mag.gov.py/index.php/institucion/dependencias/sima.

sión en infraestructuras básicas; pero, más allá de alguna visita, no lograron una asistencia efectiva ni solucionar el problema, por lo que se perdieron miles de toneladas de hortalizas[12]. A esta situación se sumó la acelerada expansión inmobiliaria en territorios rurales y periurbanos de municipios como Itauguá, Itá y J. Augusto Saldívar, que se verificó incluso en el periodo de cuarentena, acaparando tierras que históricamente fueron destinadas a la producción hortícola, y hoy se desmontan para el negocio inmobiliario, que se expande sin regulación, ni criterios sociales o ambientales[13].

En los meses de la pandemia también se notó una fuerte escasez de semillas, tanto las de autoconsumo como las de algunos rubros de renta, lo cual remite a las mismas causas del encarecimiento de alimentos, la dependencia hacia proveedores de origen extranjero y la falta de una política pública para fortalecer la recuperación del acervo semillero nacional[14].

Otra situación resaltada por la inédita coyuntura fue la dificultad para acceder a alimentos destinados a una gran parte de la población, lo cual derivó en la multiplicación espontánea de miles de ollas populares en todo el territorio nacional, la mayoría de ellas autogestionadas por la propia población necesitada de alimentos, mayormente lideradas por mujeres[15]. Por varios meses, miles de familias pudieron acceder a un plato de comida gracias a esas ollas, que dejaron ver que la producción de alimentos de autoconsumo en el país es cada vez menor; que los precios de los alimentos son una barrera significativa para un amplio sector de la población; y que los ingresos derivados de empleos o trabajos por cuenta propia son insuficientes, más aún cuando se dan en condiciones de informalidad, situación que alcanza al 71% de la población[16].

La pobreza y el hambre son realidades manifiestas, y se agudizan en contextos como del presente año, lo que impulsó manifestaciones de quienes dependen de las ollas para que se sancione una ley de apoyo a las mismas, lo que finalmente se materializó en septiembre con la promulgación de la Ley N.º 6603[17] "de apoyo y asistencia a las ollas populares organizadas en todo el territorio de la República durante la pandemia del Covid 19", dele-

12 "Tomates y locotes afectados en Central", *Heñói*, acceso el 8 de julio de 2020, https://henoi.org.py/2020/07/08/tomates-y-locotes-afectados-en-central/.

13 "La paradoja del futuro. ¿Alimentación o especulación inmobiliaria?", *Heñói*, acceso el 16 de octubre de 2020, https://henoi.org.py/2020/10/16/la-paradoja-del-futuro-alimentacion-o-especulacion-inmobiliaria/.

14 "Si la semilla vive", *Heñói*, acceso el 31 de marzo de 2020, https://henoi.org.py/2020/03/31/si-la-semilla-vive/.

15 Plataforma Social de DDHH, Memoria y Democracia, *Ollas populares, respuesta comunitaria y solidaria frente al hambre* (Asunción, Revista Acción N.º 406, 2020).

16 Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2019. La naturaleza cambiante del trabajo* (Washington, Banco Mundial, 2019).

17 Ley N.º 6603/2020, del 14 de septiembre de 2020, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9365/ley-n-6603-de-apoyo-y-asistencia-a-las-ollas-populares-organizadas-en-todo-el-territorio-de-la-republica-del-paraguay-durante-la-pandemia-declarada-por-la-organizacion-mundial-de-la-salud-a-causa-del-covid-19.

gando la provisión de alimentos a la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi).

POLÍTICA DE TIERRAS

En un país con una altísima concentración de tierras, y un sector significativo de la población que carece de ellas para asentarse y producir, una vigorosa política de acceso y distribución es fundamental, tal como está establecido en la Constitución Nacional del país, para avanzar en un proceso de reforma agraria y desarrollo rural inclusivo y sostenible. Sin embargo, ha ocurrido todo lo contrario, la política de tierras del gobierno actual es prácticamente inexistente: los instrumentos legales para que el Indert pueda contar con tierras han sido casi abandonados, como la compra, la expropiación y la recuperación de tierras irregularmente ocupadas, reduciéndose la acción del ente agrario a solo procesos de regularización de lotes. Según datos del propio Indert (cuadro 2), en todo el 2019 solamente se realizaron dos adquisiciones de tierras, una en Caaguazú y otra en Cordillera, que sumaron 332 hectáreas, por un valor aproximado de Gs. 3.500 millones[18]. En ese mismo año se realizaron pagos a cuenta de tierras adquiridas o expropiadas en periodos anteriores, por Gs. 33.500 millones. Es el caso de tierras en Caaguazú, Itapúa y Concepción-Amambay, esta última correspondiente a la expropiación en 1995 de las tierras conocidas como Antebi Cué, hoy ocupadas en su mayor parte por ganaderos no sujetos de la reforma agraria. En una actitud inaudita, el propio presidente del Indert ha planteado legitimar la situación irregular en Antebi Cué, de forma que el ente pueda recaudar fondos para pagar sus deudas, iniciativa que aún no se concretó[19]. En 2019, la ejecución presupuestaria del ente fue de solo 64%, de un presupuesto ya de por sí muy escaso.

18 Portal Unificado de Información Pública (2020). Solicitud #27360. Disponible en: https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/27360.

19 "Indert busca recuperar recursos para cumplir con compromisos a favor de beneficiarios", *Indert*, acceso el 10 de octubre de 2020, http://www.indert.gov.py/indert/index.php/noticias/indert-busca-recuperar-recursos-para-cumplir-con-compromisos-favor-de-beneficiarios.

Cuadro 2. Compras y pagos de tierras. Indert 2019-2020

CONCEPTO	DISTRITO	SUPERFICIE (HECTÁREAS)	PRECIO POR HECTÁREA (MILLONES GS.)	MONTO TOTAL (MILLONES GS.)
Compra 2019	Yhú - Caaguazú	312	10,5	3.206
Compra 2019	25 de Diciembre - Cordillera	20	14	286
Pago a cuenta 2019	Yhú - Caaguazú	1.550	17,8	9.500
Pago a cuenta 2019	Bella Vista Sur - Itapúa	462	15	2.000
Pago a cuenta 2019	Concepción-Amambay	224.610	1	22.000
Compra 2020	Santa Rita - Alto Paraná	232	17	3.944
Pago a cuenta 2020	Yhú - Caaguazú	1.550	18	1.361

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indert.

La situación en el 2020 empeoró en el contexto de la pandemia mencionada. Hasta el mes de octubre, únicamente se realizó una compra de tierras: 232 hectáreas en la localidad de Santa Rita, departamento de Alto Paraná, adquiridas a un precio de 17 millones la hectárea, totalizando Gs. 3.944 millones. A esto se suma tan solo el pago parcial de Gs. 1.361 millones por una propiedad adquirida anteriormente en Yhú, Caaguazú. Estos datos demuestran la anémica política de tierras del Indert, incapaz de dar respuesta a las demandas campesinas. Su ejecución presupuestaria al 31 de agosto era del 47%[20].

Según un informe del 2016[21], en el Indert existían registradas entre 65.000 y 75.000 solicitudes de lotes por parte de familias campesinas que aún esperaban una resolución. En el año 2019 se registraron 2.167 nuevas solicitudes de lotes, mientras que en el 2020 fueron otras 525 solicitudes[22]. La mayoría de estas solicitudes corresponden a los departamentos de Concepción, San Pedro, Caazapá, Alto Paraná y Amambay, que se suman a las de años anteriores. El ente agrario ha demostrado una bajísima capacidad de respuesta a estas solicitudes en los últimos años, situación que se vio agravada aún más por el contexto particular del presente año. Entre 2019 y 2020 no se ha habilitado ninguna colonia campesina; la única habilitada por el instituto corresponde a un asentamiento urbano en el distrito de Minga Guazú, con

20 Portal de Datos Abiertos (2020), acceso el 30 de septiembre de 2020, https://datos.hacienda.gov.py/.

21 Arantxa Guereña y Luis Rojas, *Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay* (Asunción: OXFAM, 2016), 72.

22 "Solicitud #33951. Informe sobre lotes y colonias", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 23 de septiembre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/33951.

128 lotes en una superficie de 61 hectáreas[23]. La regularización de tierras se presenta como el principal objetivo del Indert ya desde el gobierno de Cartes, que tiene continuidad en el de Abdo. El acceso y la distribución de tierras han quedado prácticamente en el olvido.

Hubo un solo intento significativo de expropiación de una finca de 1.452 hectáreas para la reforma agraria, ubicada en el distrito de Tacuatí, San Pedro. La expropiación había sido aprobada por la Cámara de Diputados en octubre de 2019; posteriormente fue rechazada por la Cámara de Senadores, por la fuerte presión ejercida por los gremios empresariales, como la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y la Unión de Gremios de la Producción (UGP), a los que se sumó el propio presidente del Indert, Mario Vega[24], quien afirmó no apoyar el proyecto por no contar con recursos para el pago. Vega estuvo vinculado a los gremios de producción de soja antes de asumir dicho cargo[25]. El proyecto fue archivado definitivamente en noviembre de 2019.

Tampoco el Gobierno ha avanzado en la recuperación de tierras ocupadas ilegalmente, como las tierras malhabidas, los excedentes fiscales o lotes coloniales ocupados de forma irregular por no beneficiarios del Estatuto Agrario. Esto se debe a la falta de voluntad política del sector gubernamental, así como a la sistemática oposición a dichos procesos por parte de los sectores terratenientes, quienes tienen una muy fuerte influencia en los tres poderes del Estado[26]. Tal es el caso de las tierras ilegalmente apropiadas por la empresa Perfecta S.A., actualmente en manos de la Agroganadera Pindó S.A. de la familia Bendlin, reclamadas por familias campesinas desde hace varios años[27]. A esto se suma la corrupción endémica del ente agrario, y la displicencia de los órganos de control que alimentan la impunidad; casi todos los últimos presidentes del Indert han dejado el cargo en medio de denuncias de corrupción, como los casos de Horacio Torres, Justo Cárdenas, Luis Ortigoza y, recientemente, Mario Vega.

Los desalojos de tierras, que se habían multiplicado en el 2019 tanto en zonas rurales como urbanas, tuvieron una desaceleración en el 2020 dadas las restricciones creadas por la pandemia, aunque igualmente se ejecutaron en ciertos casos. Sin embargo, existen muchos procesos judiciales abiertos, y la permanente presión de los sectores terratenientes, apoyados por campañas en los medios comerciales de comunicación, para reiniciar los procesos de desalojos. Tal es el caso de la colonia Guahory, del distrito de Tembiaporá, Caaguazú, donde familias campesinas han resistido a varios desalojos en los

23 Ibíd.

24 Mario Vega fue destituido el 19 de octubre de 2020, al ser imputado por lesión de confianza.

25 Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), *Informe 2019: Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica* (La Paz: IPDRS, 2020), 254-264.

26 Guereña y Rojas, *Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay*.

27 Pereira, "La negación del derecho...".

últimos años. Desde septiembre, nuevamente productores de soja, abogados y periodistas vienen posicionando la necesidad de volver a ejecutar otro desalojo en dicho lugar. También en el caso de las tierras malhabidas ocupadas por la Agroganadera Pindó en Yvyrarobana, aumenta la presión empresarial para que se ejecute el desalojo de unas 400 familias campesinas. Otros asentamientos campesinos, como María de la Esperanza en Tavaí[28], Caazapá, y varias comunidades indígenas, corren el mismo peligro.

PROYECTO DE CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CATASTRO Y REGISTROS PÚBLICOS (DINACARE)[29]

Siguiendo en el ámbito de la política de tierras, en este periodo ha tomado impulso el proyecto de ley que crea la Dinacare (Dirección Nacional de Catastro y Registros Públicos), un nuevo ente público que absorbería a las actuales Secretaría Nacional de Catastro (SNC), la Dirección Nacional de Registros Públicos y el Departamento de Agrimensura y Geodesia, la primera dependiente del Ministerio de Hacienda, la segunda del Poder Judicial y el tercero del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). El proyecto tiene el apoyo de los tres poderes del Estado, y sus principales defensores en el Congreso son los senadores Enrique Riera y Fidel Zavala, según consta en reuniones y audiencias públicas realizadas. En dichas audiencias, el proyecto fue casi unánimemente rechazado por organizaciones sociales, campesinas, indígenas, de derechos humanos, incluso por agremiaciones de escribanos y agrimensores. Entre las muchas críticas a este proyecto, está la relacionada a la Dirección General de Regularización que se crearía dentro de dicha institución, la cual tendrá atribuciones para dirimir conflictos en torno a posesiones y títulos de tierras, pudiendo ser mal utilizada con fines de legitimación[30]. Al cierre de este informe, el proyecto seguía en estudio en varias Comisiones del Senado.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG)

La política agraria del gobierno actual ha sido errática e ineficaz para promover el desarrollo de la agricultura campesina. En poco más de dos años de gestión, ya han sido nombrados al frente de este ente clave tres ministros: Denis Lichi, Rodolfo Friedmann y el último desde septiembre, Santia-

28 Asentamiento que fue declarado Colonización de Hecho en el 2012 por parte del Indert. "Actualmente las familias del Asentamiento María de la Esperanza..." [Facebook], OLT. Caazapá [@OLTCAAZAPA], 11 de octubre de 2020, acceso el 12 de octubre de 2020, https://web.facebook.com/OLTCAAZAPA/photos/a.2193608294064280/3372006066224491/.

29 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 13 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121539.

30 "Audiencia Pública: Proyecto de Ley que crea..." [Facebook], Cámara de Senadores de la República del Paraguay [@SenadoresPy], 31 de agosto de 2020, acceso el 11 de octubre de 2020, https://web.facebook.com/667283816674793/videos/4847306548616614/.

go Bertoni. Los dos primeros han tenido una pobre gestión, continuidad de gestiones anteriores, y el tercero no despierta ninguna esperanza en una reorientación significativa de la política agraria. De hecho, el nombramiento de Bertoni fue saludado por los gremios del agronegocio como un acierto, y el mismo se había dado días después de declaraciones del entonces viceministro, desacreditando las denuncias sobre la incidencia de la ganadería en la deforestación en el país, formuladas por el Instituto Ambiental de Estocolmo[31]. Ya en función de ministro, Bertoni recomendó el rechazo del Acuerdo de Escazú, que propone una mayor transparencia y participación ciudadana en los temas ambientales.

El ministro anterior, Rodolfo Friedmann, cuya gestión abarcó la mayor parte del periodo analizado en este informe, tuvo una deslucida gestión, dejando el cargo en medio de denuncias de corrupción. Durante la crisis generada por la pandemia y el deterioro de la situación alimentaria, el MAG tuvo que improvisar algunas medidas de asistencia, anunciando un plan de apoyo a 100.000 fincas de producción y 50.000 huertas familiares de autoconsumo, más entrega de créditos e insumos a las y los productores[32]. Esta propuesta fue rechazada por varias organizaciones, entre ellas la Federación Nacional Campesina (FNC), que afirmó que representaba más de lo mismo por parte del MAG, y lo que correspondía era impulsar una reforma agraria real, que incluya la distribución de tierras, entre otras medidas[33]. Con el transcurrir de los meses, dicho plan se fue diluyendo, y las quejas de las familias campesinas por el abandono estatal se volvieron a escuchar.

La Coordinadora Nacional Intersectorial (CNI) y la Articulación Campesina, Indígena y Popular (ACIP) realizaron una movilización nacional en el mes de octubre en la capital, reclamando acceso a la tierra y regularización de la tenencia de la tierra para las familias campesinas, cese de los desalojos, condonación de deudas, reactivación productiva de la agricultura familiar, implementación de la ley de defensa y promoción de la agricultura campesina. Luego de unos días de movilización y diversas reuniones con responsables de las políticas públicas, llegaron a un acuerdo[34] que contempla, entre otros aspectos, la reasignación de USD 25 millones a cargo del MAG para destinarlos a planes productivos de fincas campesinas, la provisión de créditos a largo plazo y bajas tasas de interés, además de la instalación de una mesa de trabajo que pueda intervenir sobre casos de desalojo.

---

31 Instituto Ambiental de Estocolmo, *Anuario Trase 2020. El estado de las cadenas de suministro de riesgo forestal* (Estocolmo: SEI, 2020), acceso el 30 de septiembre de 2020, https://insights.trase.earth/yearbook/contexts/paraguayan-beef/.

32 "MAG entregará insumos para asegurar autoconsumo de 150.000 familias agrícolas", *Agencia IP*, 2 de abril de 2020, acceso el 30 de septiembre, https://www.ip.gov.py/ip/mag-entregara-insumos-para-asegurar-autoconsumo-de-150-000-familias-agricolas/.

33 Federación Nacional Campesina, *Posicionamiento sobre Plan del MAG*, 5 de abril de 2020.

34 Acuerdo de compromiso entre la Unidad Campesina, Indígena y Popular, integrada por la Coordinadora Nacional Intersectorial (CNI) y la Articulación Campesina, Indígena y Popular (ACIP) con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Asunción, 15 de octubre de 2020.

LEY N.º 6286/2019 "DE DEFENSA, RESTAURACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA"

Esta ley, promulgada por el Poder Ejecutivo en mayo de 2019, debía ser reglamentada por el Gobierno en un plazo de seis meses para que pueda ser operativizada. Sin embargo, dicha reglamentación recién fue dada a conocer en el mes de agosto de 2020, a través del Decreto N.º 3929[35], aunque la misma aún no ha sido operativizada. El decreto contempla que la autoridad de aplicación de la ley será el Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina (VAF), pero el mismo aún no ha sido creado.

Esta ley ha sido el resultado de la fusión de diversos proyectos en el Congreso y cuestionada por diversos sectores en varios aspectos. Incluye declaraciones de buenas intenciones, pero en los aspectos prácticos presenta lagunas e incluso puntos contradictorios con normativas vigentes, que podrían causar problemas, lo que genera dudas sobre su operatividad. Los principales aspectos de la ley son[36]:

- Creación del Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina, dentro del MAG.
- Creación del Consejo Interinstitucional de la Agricultura Familiar Campesina, conformado por agricultores campesinos e indígenas, y las instituciones públicas vinculadas al sector.
- Inscripción en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (Renaf) para ser beneficiario. Ahora bien, uno de los requisitos para inscribirse es poseer un lote, con lo cual campesinos y campesinas sin tierras no pueden ser beneficiarios. Para ser adjudicada con un lote, una persona debe estar en el Renaf o ser habitante urbanizada con voluntad de trabajar en la AFC, lo cual excluye a la población rural que no posee tierras.
- Creación del Fondo Solidario de reserva de tierras, por fuera del ámbito de funcionamiento del Indert, que es el ente encargado de la política de tierras para la población campesina. Esto crea una superposición de funciones entre ambos entes. Este punto podría ser peligroso, si es que se plantea la necesidad de eliminar el Indert que, aunque tiene muchos problemas, es la institución que, con el Estatuto Agrario vigente, representa la posibilidad de una política de tierras no mercantilizada, acorde a la reforma agraria.

35 Decreto N.º 3929/2019 "Por el cual se reglamenta la Ley 6286/19", acceso el 30 de agosto de 2020, http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/11383.pdf.

36 Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), *Informe 2019: Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica* (La Paz: IPDRS, 2020), 263-264.

- Establecimiento de objetivos que contemplan algunas demandas históricas, como la soberanía alimentaria, la agroecología y la asociatividad.
- Referencia confusa sobre la población indígena, la que cuenta con su propio conjunto de leyes específicas.
- Inclusión de incentivos a los servicios ambientales, muy cuestionados por promover la mercantilización de la naturaleza.

Por otra parte, el MAG estuvo trabajando para poner en funcionamiento el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Agricultura Familiar 2020/2025, en el cual nada menos que el 87% del presupuesto estaría destinado a mecanizar las fincas campesinas, con soja y maíz transgénicos, además de sésamo[37]. En la conducción estratégica de este programa está incluida la Unión de Gremios de la Producción (UGP), el principal gremio sojero del país. Sin embargo, la mecanización masiva no es el camino adecuado para fortalecer la agricultura campesina, que requiere de una amplia diversificación para ser sostenible.

PROYECTO DE LEY DEL SEGURO PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA

Sobre esta histórica carencia de apoyo a la agricultura campesina, fueron presentados varios proyectos de ley en el Senado. El 1 de octubre fue aprobado por la Cámara de Senadores el proyecto de ley que crea el Seguro Agrícola para la Agricultura Familiar Campesina (SAFC)[38], que pasó para su tratamiento en la Cámara de Diputados. El mismo estará a cargo del Viceministerio de la Agricultura Familiar Campesina, y se financiará con un impuesto a la exportación de granos en estado natural de 0,5% sobre el valor aduanero de exportación, según establece el artículo 17.

DECLARACIÓN DE DERECHOS CAMPESINOS Y OTRAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN ZONAS RURALES

La Resolución N.º 73/165 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 17 de diciembre de 2018, aprobó esta importante Declaración, impulsada principalmente por organizaciones campesinas, en la que, entre otros aspectos, se reconoce el derecho a la tierra de la población campesina. Sin embargo, el Gobierno paraguayo no votó a favor de la Declaración en aquella oportunidad, ni realizó ninguna gestión para hacer conocer la misma una

37 Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY), *Camino al default social y fiscal*, acceso el 16 de agosto de 2020, http://seppy.org.py/camino-al-default-social-y-fiscal/.

38 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 15 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121853.

vez aprobada. Frente a la consulta realizada para este informe al Ministerio de Relaciones Exteriores, respecto a si la Declaración fue homologada, ratificada, incorporada o comunicada a las instituciones vinculadas a la temática campesina en nuestro país, dicha instancia respondió que "las resoluciones de la Asamblea General tienen un carácter de recomendaciones por disposición de la Carta de las Naciones Unidas, por tal motivo, no requieren ser homologadas, ratificadas o incorporadas"[39]. Tampoco la comunicaron a ningún ente público. Por tanto, el Gobierno de Paraguay no ha tomado ninguna medida para promover el contenido de este instrumento internacional.

POLÍTICA FISCAL

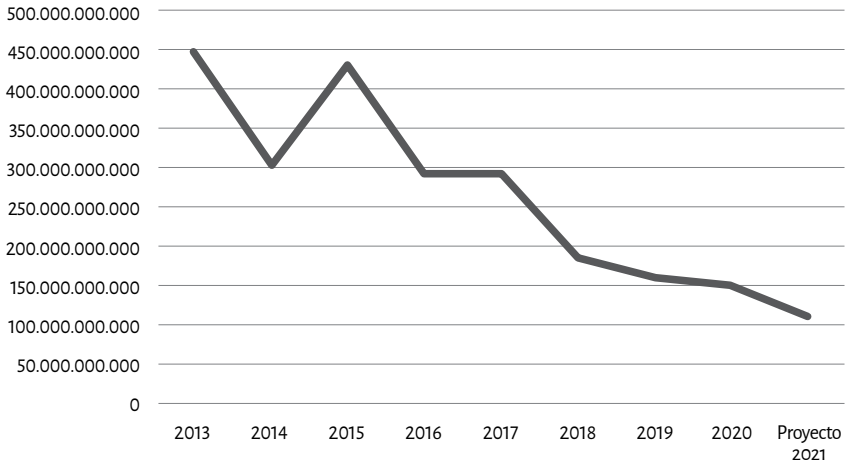
En el periodo de análisis se han mantenido las características principales de la política fiscal del país: baja presión tributaria, resultado de los bajos impuestos, que favorecen particularmente a los sectores empresariales y productivos de altos ingresos, como el caso del sector ganadero, sojero y terrateniente; complementariamente, una baja inversión pública en general y una baja inversión social en particular. La reforma tributaria impulsada por el Gobierno y aprobada por el Congreso en el 2019 no ha afectado significativamente ningún aspecto de dicho sistema, prolongando privilegios y desigualdades. En el 2020, en el contexto de la pandemia, hubo varias iniciativas para incrementar los tributos de ciertos sectores, pero no prosperaron. Las carencias presupuestarias fueron sofocadas con un acelerado aumento del endeudamiento público, que ha llegado a niveles insostenibles[40].

Esta situación de carencias se expresa en varios sectores, entre ellos, el presupuesto destinado al sector campesino a través del Indert. El mismo, históricamente, ha sido insuficiente para responder a las legítimas demandas del sector, pero lo más grave es su sostenida reducción en los últimos años (gráfico 1). El ente tuvo un presupuesto por encima de los Gs. 300.000 millones entre el 2011 y el 2015. Se mantiene levemente por debajo de esa cifra en 2016 y 2017, y a partir de allí la caída del presupuesto es pronunciada y contraria a las necesidades de las familias campesinas, expresada en una alta cantidad de solicitudes de lotes en el ente. En el 2019, el presupuesto fue de Gs. 159.000 millones, monto que se redujo en el 2020 a 146.000 millones. El proyecto de presupuesto para el 2021, enviado por Hacienda para su estudio al Congreso, contempla una enorme caída de -26%, quedando en tan solo Gs. 108.000 millones. Si hoy la política de tierras para el campesinado es prácticamente inexistente, con estos cambios, que expresan la voluntad política hegemónica en el Estado, terminará por hundirse en la absoluta intrascendencia.

39 "Solicitud #33949. Trámites sobre Resolución de Naciones Unidas", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 15 de octubre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/33949.

40 Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY), *Camino al default social y fiscal*, acceso el 16 de agosto de 2020, http://seppy.org.py/camino-al-default-social-y-fiscal/.

Gráfico 1. Indert. Presupuesto anual 2013-2021 (en Gs.)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

CASOS OCURRIDOS EN EL 2020

CASO ASENTAMIENTO 1.º DE MARZO, DISTRITO DE YVYRAROBANA, CANINDEYÚ. Este claro ejemplo de tierra malhabida, denunciado por familias campesinas que ocupan el lugar desde el 2012 y reclaman su recuperación al Indert, es una muestra de la impunidad de que siguen gozando los terratenientes. El IBR había permutado 4.500 hectáreas por una avioneta, a favor de la empresa Perfecta S.A. en 1969, en abierta violación al Estatuto Agrario de 1963[41]. Desde el 2019 existe un expediente en el ente donde se solicita un dictamen sobre el origen de estas tierras, pero no ha habido un pronunciamiento de la institución sobre el mismo. A raíz de la visita de parlamentarios al asentamiento campesino, sectores empresariales y políticos han aumentado la criminalización de la lucha campesina y la presión para lograr el desalojo de las familias campesinas[42].

COLONIA YVYPE, SEXTA LÍNEA. Es una antigua colonia campesina ubicada en el distrito de Lima, departamento de San Pedro. Desde hace varios años viene siendo fragmentada y reducida por efecto de la irregular transferencia

41 Pereira, "La negación del derecho...". Pereira, "La gobernanza...".

42 "Pronunciamiento de la Asociación de Productores Joaju y otros" [Facebook], Asociación de Productores Joaju [@asociacionJoaju], 6 de octubre de 2020, acceso el 14 de octubre de 2020, https://web.facebook.com/asociacionJoaju/photos/pcb.759003667995365/759003507995381/.

de lotes a no sujetos de la reforma agraria, con la consecuente sojización del territorio. El Indert ha mostrado total complicidad con los intereses de los productores de soja, no recuperando esos lotes ocupados irregularmente. La comunidad campesina que sigue resistiendo en sus lotes ha sufrido atropellos, allanamientos y desalojos en los últimos años. Existen nuevas amenazas de desalojo al cierre de este informe. El presidente de la Comisión vecinal Sexta Línea Yvype, Ceferino Peralta, y la secretaria Aida González fueron detenidos el 14 de octubre, por supuesto desacato a una orden judicial[43].

ASESINATO DE ARNALDO RODRÍGUEZ. Este joven campesino pertenecía a la Comisión de sin tierras 7 de Enero, del distrito de Pedro Juan Caballero, departamento de Amambay. Eran unas 30 familias que ocupaban 300 hectáreas que reclamaban al Indert como tierras públicas. Un comerciante de nombre Héctor Calonga las reclamaba como su propiedad, aunque no lo demostraba documentalmente. En varias ocasiones amenazó con arma de fuego a las familias campesinas, incluso quemó algunas viviendas. El 8 de junio de 2020, en una situación de tensión entre Calonga y los campesinos, la Policía se retiró del lugar, momento en el cual, según los testimonios, el comerciante habría disparado a quemarropa a Arnaldo Rodríguez, quien murió minutos después en el lugar[44]. Calonga se encuentra detenido al cierre de este informe y el proceso judicial está abierto.

CONCLUSIONES

El periodo analizado, de noviembre de 2019 a octubre del presente año, da cuenta de la continuidad de los problemas estructurales en el modelo y la política agraria, que derivan en el abandono estatal y múltiples carencias que afectan a la población campesina. La reforma agraria establecida en la Constitución Nacional, que no solo contempla una política de tierras, sino de asistencia integral, directamente no existe: la política de tierras es insignificante, la asistencia técnica productiva es marginal, el presupuesto destinado al sector es escaso y de progresiva reducción, los derechos del campesinado no son promovidos ni garantizados por el Estado.

La situación excepcional generada por la crisis sanitaria agravó las consecuencias de los factores recién mencionados, agudizó la escasez de alimentos, semillas y el hambre, favoreció una mayor dependencia de la importación de productos extranjeros, originó ajustes presupuestarios en detrimento de la agricultura campesina y el acceso a la tierra, deterioró aún más las condiciones de vida de la población. Por todo esto, las proyecciones con relación a la población campesina son muy poco alentadoras.

43 Colonia Sexta Línea Yvype Lima, acceso el 16 de octubre de 2020, https://web.facebook.com/Colonia-Sexta-L%C3%ADnea-Yvype-Lima-290014191824880/?ref=page_internal.

44 Abel Irala y Lis García, *Las balas asesinas no solucionaran el infortunio de la tierra* (Asunción: BASE-IS, 2020).

RECOMENDACIONES

- Implementar el mandato constitucional de la reforma agraria, según lo establecido en los artículos 114, 115 y 116 de la Carta Magna, incorporando efectivamente a la población campesina al desarrollo económico y social, en el marco de un modelo sustentable.

- Promover efectivamente un sistema equitativo de distribución, propiedad y tenencia de la tierra, a través de una política de tierras que incluya un mayor presupuesto para el Indert, expropiaciones y recuperación de tierras malhabidas o lotes irregularmente ocupados por no beneficiarios del Estatuto Agrario.

- Suspender la política de desalojos forzosos en situaciones de conflictos por tierras, hasta tanto se implementen políticas redistributivas de tierras de manera amplia.

- Sanear las instituciones públicas de las dinámicas de corrupción e impunidad que las desnaturalizan, en especial el Poder Judicial y el Indert.

- Implementar reformas en el ámbito tributario, que permitan generar mayores ingresos públicos desde los sectores económicos de mayores ingresos; reformar el impuesto inmobiliario del sector rural, de modo que sea progresivo, que grave en mayor medida a las propiedades de gran superficie, y efectivamente sea un desaliento para los latifundios.

- Promover la participación directa de las organizaciones campesinas en las decisiones y la gestión de las políticas agrarias.

- Comunicar, difundir y promover la Declaración de las Nacionales Unidas sobre los Derechos Campesinos y otras personas que viven en zonas rurales.

- Impulsar una política de mejoramiento y ampliación de la producción nacional de alimentos frescos y sanos, provenientes de la agricultura familiar campesina, en sustitución de las importaciones de productos extranjeros.

- Potencializar la producción agrícola sustentable, de manera a preservar el medio ambiente, a partir del uso sostenible de los recursos naturales, la agroecología y la soberanía alimentaria.

TIERRA SIN LEY: LA ARBITRARIEDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DESALOJO COMO SIGNO ESTRUCTURAL

En el periodo bajo estudio se han continuado perpetrando desalojos forzosos de comunidades, en su mayoría efectuados por agentes fiscales y policías. Con la supresión del Plan de Acción Conjunta para casos de hechos punibles de invasión de inmueble ajeno, el procedimiento penal previo a los desalojos fiscales resulta aún más arbitrario y discrecional. Las organizaciones sociales han logrado avances, tanto en materia de proyectos de ley de expropiación, como en la consecución de acuerdos con instituciones estatales para la prevención de desalojos forzosos.

PALABRAS CLAVES: derecho de acceso a la Justicia, derechos económicos y sociales, derecho a la tierra, derecho a la vivienda, desalojos forzosos.

Milena Pereira Fukuoka

PLATAFORMA SOCIAL DE DERECHOS HUMANOS, MEMORIA Y DEMOCRACIA

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

La Comisión de Verdad y Justicia sostuvo en su informe final que la recuperación de las tierras malhabidas y su adjudicación a los sujetos de la reforma agraria constituían un imperativo para el restablecimiento del orden legal y legítimo de las tierras en el Paraguay[1].

No han existido avances en dicho sentido hasta la fecha. La Fiscalía General del Estado no ha abierto ninguna línea de investigación respecto de ese esquema tan grave de corrupción, de malversación de tierras públicas que debían ser destinadas a las y los sujetos de la reforma agraria, pese a haberse constatado que el mismo continuó funcionando luego de la apertura política en 1989. Tampoco ha sido posible recuperar ninguna tierra malhabida a través de procedimientos judiciales tramitados ante la jurisdicción civil[2].

Hasta el 2003, el 19,3% del territorio nacional se encontraba afectado por la grave ilegalidad que representan las tierras malhabidas. Tras la conversión del Instituto de Bienestar Rural (IBR) en el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) en 2004, la corrupción en materia de adjudicación de tierras continuó, desconociéndose la cantidad de tierras malversadas entre 2003 y 2020.

La impunidad en torno a las tierras malhabidas compromete la propia posibilidad de funcionamiento de un Estado social y democrático de derecho en el país, porque vicia la base territorial y porque el poder terrateniente, originado en el latifundio fraudulento, precisa de la mayor opacidad posible en todo lo que hace a la administración de la tenencia (registros, tributación, ordenamiento territorial) y a la solución de conflictos en torno a los derechos de tenencia. Existe pues una incompatibilidad entre la aplicación del derecho de la reforma agraria vigente y los intereses de quienes se benefician desde hace décadas con tierras que no les corresponden en derecho.

Esta contradicción ha impactado en numerosos aspectos de la política agraria nacional, incluyendo la tendencia a efectuar procedimientos de desalojo forzoso de comunidades rurales, con diferentes grados de ilegalidad.

Ya en el artículo sobre "Organizaciones campesinas", publicado en el informe sobre los derechos humanos en Paraguay del año 1996, Quintín Riquelme identificaba las principales causas institucionales de vulneración de los derechos humanos del campesinado en el país. Respecto del Instituto de

1 Comisión de Verdad y Justicia, Paraguay, *Informe Final - Anive haguã oiko, Tomo I* (Asunción: CVJ, 2008), 103.

2 El caso de la comunidad San Isidro del Jejuí ha sido una excepción. La comunidad logró recuperar 182 hectáreas del total de 230 hectáreas que le correspondían, tras un litigio judicial que duró doce años. Por las características del caso, la Asociación Campesina San Isidro del Jejuí fue la parte actora. Véase: "Estudio de caso. Asociación Campesina San Isidro del Jejuí", Movimiento Regional por la Tierra, acceso el 2 de noviembre de 2020, https://www.porlatierra.org/docs/a8769b60ae0c224c121f0454b6dc1333.pdf .

Bienestar Rural, explicaba: "De aproximadamente 132 nuevos asentamientos que hay en todo el país desde 1989, ninguno ha sido programado por el IBR por su propia iniciativa, todos los asentamientos son productos de la lucha de los campesinos"[3].

Evidenciando un contexto de auge de las luchas campesinas por acceder a la tierra, con una brutal respuesta represiva, dicho informe daba cuenta de que entre diciembre de 1995 y noviembre de 1996 se habían registrado al menos 8 asesinatos contra miembros de organizaciones campesinas, 5 atentados frustrados contra la vida de dirigentes campesinos, 2 casos de envenenamiento colectivo doloso en perjuicio de comunidades campesinas, 2 denuncias por torturas perpetradas por policías, 387 detenciones de campesinos, muchas de ellas efectuadas sin orden escrita de juez competente, y en muchos casos con órdenes judiciales ilegales de captura genérica, y 15 desalojos, la mayoría de ellos violentos, con quema de ranchos, destrucción de cultivos y robo de utensilios de labranza y animales[4]. La mayoría de las detenciones se efectuaron en el marco de los procedimientos de desalojo.

Riquelme señalaba que:

> Todos los actos atentatorios contra los derechos humanos cometidos de un tiempo a esta parte contra los campesinos son consecuencias directas de la apropiación indebida de las tierras por parte de una minoría de latifundistas que se resisten a la modificación de la estructura de la tenencia de la tierra amparados [...] por la corrupción imperante en el ámbito de las instituciones públicas[5].

En ese sentido, cuestionaba la falta de investigación respecto de las tierras malhabidas y llamaba la atención sobre una de las principales causas institucionales de la falta de efectividad del derecho a la tierra de campesinas y campesinos hasta el presente, la reticencia del Poder Judicial a impartir justicia, cuando se trata de la protección de derechos de personas y comunidades campesinas:

> La institución ante la que campesinos denuncian los casos de violación a sus derechos humanos es, generalmente, el Parlamento Nacional, específicamente la Comisión de Derechos Humanos y la Bicameral de Investigación (CBI). También recurren a los fueros penales en caso de asesinatos y amedrentamientos, pero con chances muy escasas[6].

3 Quintín Riquelme, "Organizaciones campesinas", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996), 233.

4 Riquelme, "Organizaciones campesinas", 236.

5 Ibíd., 244.

6 Ibíd., 235.

Además de la continuidad de la violencia contra asentamientos campesinos, en el informe del año 1997 se hacía mención también a los conflictos en torno a la tierra urbana y la resistencia en los asentamientos a los intentos de desalojo. Las organizaciones de sin techo habían logrado un acuerdo con el Ministerio del Interior a finales de 1995, a partir del cual se formuló un Programa de Regularización de Asentamientos que beneficiaría a más de 60 asentamientos ubicados en el área metropolitana, los cuales se encontraban bajo amenaza de desalojo. El informe daba cuenta de que los desalojos habían disminuido en forma notable, lo cual reflejaba la expectativa de solución de la problemática a través del programa de regularización gubernamental[7].

Cabe señalar que hasta el año 1998, los informes mostraban que los desalojos contra comunidades se efectuaban mayoritariamente en base a querellas criminales acompañadas de solicitudes de desalojo, promovidas ante jueces penales, quienes tendían a ordenar desalojos y detenciones. Aunque también se registraban casos de desalojos de asentamientos y comunidades sin ningún tipo de orden judicial.

En 1998 se promulgó un nuevo Código de Procedimientos Penales para la aplicación del Código Penal adoptado en 1997, pasándose de un sistema inquisitivo a uno acusatorio. Las competencias de los jueces penales y de los agentes fiscales fueron expresamente estipuladas en la Ley N.º 1286/1998 y en la Ley N.º 1562/2000, conforme a las reglas y los principios del Estado social de derecho, establecidos en la Constitución Nacional de 1992. A la Justicia Penal no le fue conferida ninguna atribución legal para ordenar desalojos de comunidades.

Pese a ello, en el informe del año 2003 ya se registraban numerosos casos de desalojos forzosos de comunidades campesinas efectuados por agentes fiscales penales[8]. El modo de actuar de las y los fiscales era similar al de jueces y juezas en el sistema inquisitivo anterior: operativizaban desalojos masivos con apoyo policial, ordenando detenciones; con el agravante de que no se trataba de jueces y juezas y de que el fuero penal no contaba con esa atribución legal. Los Juzgados de Garantía solo pasaron a intervenir explícitamente en lo relativo a la continuidad o no de las privaciones de libertad. Por ende, con la reforma penal y la creación del Ministerio Público, los desalojos de comunidades continuaron efectuándose mayoritariamente por la vía penal, a través de un mecanismo manifiestamente ilegal, sin orden ni supervisión judicial, y sin posibilidad de recurso judicial alguno para las comunidades afectadas.

7 Oscar López, "Derecho a la participación. Organizaciones vecinales", en *Derechos Humanos en Paraguay 1997* (Asunción: Adavi *et al.*, 1997), 157.

8 Quintín Riquelme, "Organizaciones campesinas", en *Derechos Humanos en Paraguay 2003* (Asunción: Codehupy, 2003), 195-197.

La comisión de desalojos forzosos por el Estado paraguayo ya fue observada por diversos mecanismos y órganos de tratados, en razón de la violación del debido proceso legal y el uso excesivo de la fuerza. Dichas observaciones internacionales se han efectuado respecto de casos específicos y de la política pública general[9].

Desde 1989, las organizaciones de familias campesinas sin tierra ocuparon tierras malhabidas como método de acceso a la tierra, ante la impunidad de estas apropiaciones y la falta de cumplimiento de las normas jurídicas que ordenaban la reforma agraria, aun en su nivel más elemental que es el de la colonización planificada. La dificultad de quienes detentaban tierras malhabidas para lograr órdenes de desalojo en la jurisdicción civil, por la ilegalidad de las adjudicaciones que originaron su tenencia, les hizo imprescindible la continuidad de la vía penal para efectivizar los lanzamientos.

Desde el primer informe de derechos humanos, se ha documentado un patrón de desalojos forzosos de comunidades campesinas, luego afectando también a comunidades indígenas y periurbanas. En el informe del año 2016, los desalojos forzosos fueron el tema del año. Además de la denuncia de casos concretos, el artículo incluyó un análisis acerca del Plan de Acción Conjunta para casos de hechos punibles de invasión de inmueble ajeno y la síntesis de los estándares jurídicos que deben cumplirse para que un desalojo se ajuste a las obligaciones del Estado y sea compatible con el derecho internacional de los derechos humanos[10].

Los niveles de violencia y arbitrariedad en la operativización de desalojos han incluido el uso de fuerzas militares, el acompañamiento de civiles armados, la irrupción de agentes armados en escuelas; la lesión y el amedrentamiento de niños, niñas y adolescentes, la quema masiva de viviendas y chacras, el robo de enseres y otras pertenencias, el asesinato y la lesión de ocupantes[11]. Los desalojos de comunidades ordenados por juzgados civiles han sido excepcionales, con lo cual las familias afectadas se han visto privadas de la posibilidad de defensa judicial de sus derechos, siendo esta una de las características de los desalojos forzosos.

9 Comité contra la Tortura (CAT/C/PRY/CO/7, párrs. 22-23), Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/PRY/CO/4, párrs. 24-25), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/PRY/CO/4, pár. 6), Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación (A/HRC/34/48/Add.2, párrs. 39-43, 58) y Relatora Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (A/HRC/30/41/Add.1pár. 27, 79.d).

10 Óscar Ayala Amarilla, "La privación arbitraria de la vivienda y tierra como cuestión vertebral de la política de criminalización de las demandas económicas y sociales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 497-506.

11 Véase, por ejemplo, el informe sobre derechos humanos en Paraguay del año 2005, en el cual varios artículos describen graves violaciones de derechos humanos cometidas en el marco de desalojos forzosos, dentro de una ola represiva iniciada en 2004.

Tratándose de comunidades indígenas, la ilegalidad de los desalojos ha sido aún más grave, dada la prohibición constitucional de remoción o traslado de las mismas de sus hábitats sin su expreso consentimiento[12]. Esta prohibición comprende también a la jurisdicción civil.

SITUACIÓN DEL DERECHO

En el informe sobre derechos humanos en Paraguay del año 2019 se denunciaba la intensificación de la política de desalojos forzosos contra comunidades periurbanas y campesinas. Numerosos lanzamientos ordenados por agentes fiscales, algunos con elevados niveles de violencia, fueron efectuados entre 2018 y 2019. Dicha orientación gubernamental derivó en la firma de un Acta de Conclusión el 24 de septiembre de 2019, a través de la cual el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el Ministerio Público acordaron dejar sin efecto el Plan de Acción Conjunta para casos de hechos punibles de invasión de inmueble ajeno de 2012 y su anexo de 2017. Desde el Ministerio Público se declaró que los procedimientos de desalojo pasarían a ser efectuados por la Policía Nacional, sin presencia fiscal[13].

El Plan de Acción Conjunta, conocido como Protocolo de desalojo, pretendió dotar de cierta apariencia de legalidad a los desalojos fiscales, incluyendo fases en las cuales se debían solicitar informes sobre la situación jurídica del inmueble. En realidad, la realización de desalojos contra comunidades asentadas por la vía penal es ilegal porque la legislación procesal vigente no atribuye a los juzgados penales competencias para la restitución de inmuebles a través de desalojos. Más grave aún resulta la comisión de desalojos fiscales, al arrogarse el Ministerio Público funciones jurisdiccionales, lo cual le está absolutamente prohibido[14].

En el periodo bajo estudio se siguieron efectuando desalojos forzosos operativizados por fiscales y policías, aunque en menor medida, por los impactos de la emergencia sanitaria[15]. Con la supresión del Plan de Acción Conjunta, el procedimiento penal previo a los desalojos fiscales resulta aún más arbitrario y discrecional.

Asimismo, dada la consuetudinaria práctica institucional de realizar desalojos de comunidades contrariando las reglas constitucionales, convencionales y legales; la absoluta falta de control de estos procedimientos y la consiguiente

12 Constitución Nacional, artículo 64 *in fine*.

13 Milena Pereira Fukuoka y Abel Areco, "La negación del derecho: cada vez más lejos del programa constitucional" en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 301.

14 Artículo 248 de la Constitución Nacional y artículo 56 de la Ley N.º 1286/1998 Código Procesal Penal.

15 "En Luque desalojan a 100 familias de predio privado", *Hoy*, 4 de marzo de 2020, acceso el 19 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/en-luque-desalojan-a-100-familias-de-predio-privado.

desprotección de las comunidades que viven en asentamientos precarios, se han seguido cometiendo desalojos de facto por parte de supuestos propietarios acompañados de civiles armados[16]; así como lanzamientos en base a amparos judiciales[17], lo cual no corresponde en derecho, siendo la vía legal el juicio de desalojo.

DESALOJOS Y EMERGENCIA SANITARIA

La adopción de medidas preventivas del covid-19 se inició en el país el 9 de marzo de 2020[18], con la consiguiente declaración de emergencia sanitaria e imposición del aislamiento preventivo general[19].

En 2015, se había relevado la existencia de 405 asentamientos precarios en diez de las ciudades que componen el área metropolitana de Asunción. Una de las características de dichos asentamientos es la situación irregular de dominio del suelo y, por ende, la incidencia de desalojos y amenazas de desalojos hacia las familias asentadas[20]. No se cuenta con datos unificados sobre el número total de asentamientos precarios en el departamento Central, ni a nivel país.

Las organizaciones comunitarias existentes en los asentamientos precarios y barrios populares, así como en las comunidades campesinas y las comunidades indígenas, desplegaron acciones de máxima importancia para hacer frente a las consecuencias socioeconómicas de la cuarentena sanitaria en los territorios sociales en situación de mayor vulnerabilidad.

La política de criminalización y estigmatización de dichas familias y sus organizaciones, como método para justificar la respuesta punitivista y de desalojos forzosos ante problemáticas sociales, evidenció toda su sinrazón en el contexto de pandemia. Las comunidades y sus organizaciones desarrollaron prácticas en extremo virtuosas ante el contexto de acuciante necesidad y la falta de apoyos gubernamentales mínimos, constituyendo las ollas populares solidarias y autogestionadas una de sus más extendidas expresiones.

16 Resultaron víctimas de los desalojos de facto la comunidad indígena Guyrapaju, del departamento de Caaguazú, y una comunidad indígena de la localidad de Jacuí Guazú, departamento de Itapúa. Se incluyen mayores datos sobre estos desalojos en el apartado de casos de este artículo.

17 Afectando a cientos de familias campesinas en la colonia 3 de Noviembre de Caaguazú. "Desalojo en 3 de Noviembre", *Caaguazú Noticias Digital*, 21 de enero de 2020, acceso el 22 de octubre de 2020, https://es-la.facebook.com/CaaguazuNoticiasDigital/videos/desalojo-en-3-de-noviembre/169583387595138/.

18 Decreto N.º 3442/2020, del 9 de marzo, por el cual se dispone la implementación de acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19) al territorio nacional.

19 Decreto N.º 3456/2020, del 16 de marzo, por el cual se declara estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional para el control del cumplimiento de las medidas sanitarias dispuestas en la implementación de las acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19).

20 Techo Paraguay y Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, *Relevamiento de asentamientos precarios RAP. Área metropolitana de Asunción 2015* (Asunción: Techo, 2016).

Esta realidad de las comunidades que viven en asentamientos torna imprescindible la implementación de un programa de regularización de la tenencia de la tierra de asentamientos y barrios populares urbanos y periurbanos, que debe partir de un registro de dichos barrios.

Con relación a las comunidades campesinas, es el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra el ente que debería contar con una política para la regularización dominial de los asentamientos campesinos. Tratándose de comunidades indígenas, correspondería al Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) –como ente rector de las políticas públicas de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas– desarrollar una política de regularización de asentamientos indígenas, conjuntamente con el Indert, atendiendo las competencias legales del instituto.

Durante la emergencia sanitaria, a través del artículo 52 de la Ley N.º 6524/2020, se brindó una protección mínima a las personas locatarias, eximiendo temporalmente como causal de desalojo la falta de pago completo del alquiler, siempre que se justificara haber abonado cuanto menos el 40% del valor del alquiler mensual[21]. Dicha salvaguarda rigió hasta el mes de junio.

Respecto de los desalojos de comunidades que viven en asentamientos y barrios populares, no se estableció ninguna prohibición expresa, pese a las recomendaciones de prohibir los desalojos durante la pandemia, efectuadas por órganos y procedimientos internacionales de protección de derechos humanos, como las recomendaciones emitidas por el relator especial de las Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada[22].

EXPROPIACIONES COMO MEDIDA DE REPARACIÓN Y PROTECCIÓN

Tras el brutal desalojo forzoso, operativizado el 6 de marzo de 2019 por agentes fiscales y policiales contra más de mil familias en situación de pobreza que se encontraban asentadas en un inmueble de la Compañía Paraguaya de Comunicaciones (Copaco) en Luque, 400 familias se reorganizaron en un campamento, conformando la comisión vecinal "Guillermo Jesús", en memoria de un bebé que falleció a pocos días del desalojo[23].

21 Ley N.º 6524/2020, del 26 de marzo, que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del covid-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras.

22 "Ban evictions during COVID-19 pandemic, UN expert urges", *Naciones Unidas*, acceso el 2 de noviembre de 2020, https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26170&LangID=E; "Experto de la ONU insta a prohibir los desalojos durante la pandemia de COVID-19", *HIC-AL*, acceso el 2 de noviembre de 2020, https://hic-al.org/2020/09/04/experto-de-la-onu-insta-a-prohibir-los-desalojos-durante-la-pandemia-de-covid-19/.

23 Rodrigo Rojas, Natalia Rodríguez y Ángel Domínguez, "La digna resistencia del arraigo a la tierra ante desalojos forzosos y políticas urbanas de exclusión" en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 285-286.

El 10 de agosto de 2020 fue promulgada la Ley N.º 6580, por la cual se declara de interés social y se expropia a favor del Ministerio de Desarrollo Social parte del inmueble de la Copaco en Isla Bogado, Luque, para su posterior transferencia a las familias del asentamiento "Guillermo Jesús". El proyecto de ley había sido presentado el 13 de mayo de 2019, tras el desalojo de las familias, por la bancada del Frente Guasu en la Cámara de Senadores.

A su vez, ante la falta de respuestas a sus reclamos territoriales iniciados en el año 1995 y tras sufrir amenazas de desalojo y hostigamientos por parte de particulares, la comunidad indígena Y'akã Marangatu formuló una denuncia contra el Estado paraguayo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2005. En el año 2009, el Estado suscribió un acuerdo de solución amistosa con la comunidad.

Luego de una larga demora estatal, en febrero del presente año, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso Nacional el proyecto de Ley "Que declara de interés social y expropia a favor del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), para su posterior adjudicación a la Comunidad Indígena Y'akã Marangatu, la Finca N.º 581, Padrón 911, con una superficie de 219 hectáreas, 4112 metros cuadrados del distrito de Carlos Antonio López, Departamento de Itapúa", de conformidad con el Acuerdo de Solución Amistosa. El 18 de septiembre de 2020 fue promulgado como Ley N.º 6615[24].

Por su parte, en el informe de derechos humanos del año 2019 se daba cuenta de la intimación a abandonar sus viviendas que había hecho llegar la agente fiscal Blanca Aquino a las 300 familias que integran la comunidad Patria Nueva II de Itauguá. La orden fiscal de "cese de hecho antijurídico"[25] estaba fijada para el 2 de octubre de 2019. Tras la presentación de manifestaciones urgentes ante la agente fiscal, el operativo fue suspendido[26]. Este caso muestra los niveles de arbitrariedad con los que obra el Ministerio Público, ya que la Fiscalía había ordenado un desalojo de facto, sin tener conocimiento alguno acerca de la antigua posesión existente y de los graves conflictos jurídicos, emanados de actos fraudulentos, que viciaban los títulos de propiedad de los actuales detentadores. La comunidad ya había sufrido amenazas de desalojo y la destrucción de sus cultivos en julio de 2018[27].

24 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 2 de noviembre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/119911.

25 Denominación utilizada en el "Plan de Acción Conjunta para casos de hechos punibles de invasión de inmueble ajeno" para referir a la realización de desalojos en operativos fiscales-policiales.

26 Rojas, Rodríguez y Domínguez, "La digna resistencia del arraigo a la tierra ante desalojos forzosos y políticas urbanas de exclusión...", 288-289.

27 Patricia Lima, "Frutillas, cocoteros y tractores: disputa entre producción y especulación por el acceso a la tierra en Itauguá", *E a*, 12 de julio de 2018, acceso el 24 de octubre de 2020, http://ea.com.py/frutillas-cocoteros-y-tractores-disputa-entre-produccion-y-especulacion-por-el-acceso-a-la-tierra-en-itaugua/.

El 21 de mayo de 2019 fue presentado en el Senado el proyecto de ley de expropiación que declara de interés social y expropia a favor del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) la finca 1.031, padrón 82, de la compañía Mbocayaty Sur de Itauguá para ser transferida a sus actuales ocupantes[28], las familias que integran la comunidad Patria Nueva II. El 19 de diciembre, el proyecto fue aprobado con modificaciones. Tras ser girado a la Cámara de Diputados, fue rechazado el 27 de mayo de 2020. El 20 de agosto de 2020, la Cámara de Senadores se ratificó en la aprobación del proyecto de ley de expropiación, existiendo un informe técnico favorable a la expropiación de parte del MUVH. A finales de octubre, el proyecto de ley se encontraba en estudio en la Cámara de Diputados[29].

ACUERDOS ENTRE ORGANIZACIONES SOCIALES Y ENTES GUBERNAMENTALES PARA PREVENIR DESALOJOS

En septiembre de 2020, organizaciones campesinas y comisiones vecinales del departamento de San Pedro participaron en una Audiencia Pública con autoridades locales, departamentales y del Indert. Las y los referentes campesinos y las autoridades locales acordaron la firma de un acta de compromiso, que fue suscrita por el gobernador de San Pedro, Carlos Giménez, y por el diputado departamental, Ariel Villagra, además de los representantes de los campesinos y las campesinas. En el acta, las autoridades se comprometieron a mediar ante las instituciones para lograr la mensura de las tierras reclamadas por las comunidades y frenar los desalojos mientras dure el proceso de regularización de tierras de los asentamientos[30].

En el nivel nacional, tras movilizaciones realizadas en distintos lugares del país y en la capital, la Unidad Campesina Indígena y Popular, integrada por la Coordinadora Nacional Intersectorial y la Articulación Campesina, Indígena y Popular, logró el 15 de octubre de 2020 un acuerdo de compromiso con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Los puntos 6, 7 y 9 del acuerdo hacen referencia a la prevención de desalojos; al acceso, la legalización y la recuperación de tierras para la reforma agraria, y a la planificación del presupuesto para viviendas sociales:

> 6. Por parte del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo a través del INDERT y el INDI a hacer una mesa de trabajo para intervenir en los desalojos, evitando su ejecución en tanto no se demuestre fehacientemente la propiedad de la misma en una acción civil y estudiando caso por caso.

28 Los proyectistas fueron los senadores Sixto Pereira y José Gregorio Ledesma.

29 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 24 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116504.

30 "San Pedro: Campesinos logran compromiso de frenar desalojos", Base Investigaciones Sociales, acceso el 25 de octubre de 2020, https://www.baseis.org.py/san-pedro-campesinos-logran-compromiso-de-frenar-desalojos/.

7. Por parte del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo a través del INDERT y INDI a abrir una mesa de trabajo con organizaciones para trabajar el acceso, legalización y recuperación de tierras para la reforma agraria [...]

9. Por parte del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, a debatir, estudiar y plantear conjuntamente el presupuesto social y las viviendas sociales con el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat[31].

Los tres compromisos, de cumplirse, tendrán suma relevancia para la garantía del derecho a la tierra y el derecho a la vivienda adecuada. Resulta de particular importancia, por la inexistencia hasta la fecha de mecanismos mínimos de prevención de desalojos forzosos, la creación de una mesa de trabajo interinstitucional en la que se estudien todos los casos de comunidades bajo amenaza de desalojo, de modo que se puedan efectuar intervenciones procesales que eviten los desalojos forzosos, tanto los desalojos fiscales –los cuales deberían estar prohibidos y penalizados–, como los desalojos por la vía civil sin haberse comprobado fehacientemente la legalidad de los títulos de tenencia.

CASOS

Desalojos de facto cometidos por particulares, acompañados de civiles armados

El 8 de agosto de 2020, la Organización Nacional de Aborígenes Independientes (ONAI) emitió un pronunciamiento denunciando que, en horas de la mañana, la comunidad indígena Guyrapaju, ubicada en el distrito de Caaguazú, sufrió un violento desalojo. La comunidad integrada por 17 familias vivía en unas veinte hectáreas de tierra desde hacía doce años. La expulsión por la fuerza habría sido perpetrada por parte de un hombre, a quien la ONAI identifica como Ignacio Brizuela, quien llegó acompañado por un abogado y seis civiles armados con grandes escopetas. Los líderes de la comunidad explicaron que las personas responsables del atropello no tenían ninguna orden legal de desalojo y tampoco estaban acompañadas por ningún personal de la Fiscalía ni de la Policía[32].

A su vez, el 19 de octubre de 2020, una comunidad indígena de la localidad de Jacuí Guazú, Mayor Otaño, departamento de Itapúa, fue desalojada del asentamiento en que habitaba hace más de veinte años. Conforme a lo de-

31 RTV Paraguay, acceso el 26 de octubre de 2020, https://www.facebook.com/RadioTvNuevoParaguay/photos/pcb.4132234070126156/4132233980126165/?type=3&theater.

32 "Repudian violento desalojo y atropello a comunidad indígena en Caaguazú", *Última Hora*, 8 de agosto de 2020, acceso el 3 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/repudian-violento-desalojo-y-atropello-comunidad-indigena-caaguazu-n2898895.html; "Desalojo en comunidades indígenas ubicadas en Caaguazú", *Conapi*, acceso el 19 de octubre de 2020, http://www.conapi.org.py/interna.php?id=540.

nunciado por el líder de la comunidad, el desalojo fue ejecutado con mucha violencia por un hombre que dijo ser oficial de Justicia de Ciudad del Este, acompañado de guardias con armas en mano. Los mismos procedieron a destruir las viviendas de las familias, incluso, una de las viviendas habría sido demolida con una mujer anciana en su interior. Las familias quedaron en la intemperie, sin conocer quién ordenó su desalojo[33].

Asentamiento 3 de Julio

El asentamiento 3 de Julio se encuentra en el distrito de Maracaná, departamento de Canindeyú, y está integrado por 135 familias campesinas que se dedican a la producción de alimentos agroecológicos. Está ubicado frente a la Colonia Virgen de los Milagros "Suizo Kue", una antigua comunidad campesina en la que viven cientos de familias. Por la falta de ordenamiento territorial y por el incumplimiento de la legislación agraria y ambiental, la comunidad se encuentra cada vez más cercada por monocultivos transgénicos. Los hijos y las hijas de quienes lucharon por la tierra y fundaron Suizo Kue se organizaron para acceder a la tierra y constituyeron una comisión vecinal, buscando poder seguir viviendo y produciendo en territorio campesino. Con apoyo de la Organización de Lucha por la Tierra (OLT), en febrero de 2019, iniciaron los trámites ante el Indert, solicitando la compra de una propiedad de casi dos mil hectáreas que se encuentra frente a la colonia y que pertenece a un ciudadano holandés que no reside en el país, y que la arrienda para monocultivos transgénicos[34].

Ante la falta de respuestas del Indert, la comisión vecinal instaló un campamento en dicho inmueble, el día 3 de julio de 2019, de manera pacífica. El 26 de diciembre de 2019, el agente fiscal Juan Daniel Benítez, asignado a la Unidad N.º III y Unidad Especializada de Lucha contra el Abigeato de la Fiscalía Zonal de Curuguaty, procedió a operativizar un desalojo forzoso con apoyo de la Policía Nacional. La OLT denunció que en el operativo participaron también civiles armados. Para salvaguardar la integridad personal de las familias y proteger de la violencia a los niños y las niñas, la comisión decidió abandonar el predio. Tras el desalojo fiscal, la OLT recordó que en la manifestación, realizada frente al Indert el 11 de diciembre de 2019, el titular de las tierras había presentado una carta de oferta, conformándose una mesa de diálogo entre el Indert, la OLT y Josef Van Vecht, interrumpida por el desalojo.

33 "Indígenas son desalojados de asentamiento que habitan hace 20 años", *Última Hora*, 26 de octubre de 2020, acceso el 3 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/indigenas-son-desalojados-asentamiento-que-habitan-hace-20-anos-n2911102.html; "Desalojan a nativos que vivieron dos décadas en un asentamiento", *Noticias Paraguay*, 26 de octubre de 2020, acceso el 3 de noviembre de 2020, https://npy.com.py/2020/10/desalojan-a-nativos-que-vivieron-dos-decadas-en-un-asentamiento/.

34 Organización de Lucha por la Tierra, acceso el 26 de octubre de 2020, https://es-la.facebook.com/olt.paraguay/; Gaspar Florenciano (dirigente de la Organización de Lucha por la Tierra), en conversación con la autora, octubre de 2020; "INDERT no da respuestas al reclamo de tierra de más de 200 familias campesinas", Base Investigaciones Sociales, 3 de julio de 2019, acceso el 26 de octubre de 2020, http://www.baseis.org.py/indert-no-da-respuestas-al-reclamo-de-tierra-de-mas-de-200-familias-campesinas/.

Las familias campesinas reocuparon el inmueble de 1.800 hectáreas y volvieron a cultivar alimentos para autosustento familiar y para la comunidad. Desde la OLT se intentó en varias oportunidades llegar a un acuerdo con el apoderado del dueño y con el Indert[35].

Las amenazas de desalojo contra la comunidad continúan[36], así como el conflicto con arrendatarios que buscan sembrar soja transgénica en el predio, el cual constituye el último espacio libre de monocultivos en la zona[37].

Asentamiento Rosarino

Unas 90 familias campesinas sin tierra han conformado en agosto del corriente año el asentamiento Rosarino, ubicado en el distrito de Maracaná, departamento de Canindeyú. Acompañadas por la Organización de Lucha por la Tierra, han solicitado al Indert la compra del inmueble para el arraigo de la comunidad campesina.

La OLT ha denunciado el constante amedrentamiento por parte de civiles armados contra la comunidad. El 14 de septiembre, el agente fiscal Lucrecio Cabrera, asignado a la Unidad Penal N.º II de la Fiscalía Zonal de Curuguaty, con acompañamiento policial, procedió a efectuar un desalojo forzoso, en el cual se quemaron y destruyeron todas las pertenencias de las familias campesinas sin tierra, ordenándose además la detención de personas. Las familias organizadas en una comisión vecinal de sin tierras reocuparon el inmueble, sufriendo un segundo desalojo el 1 de octubre, operativizado por el mismo agente fiscal y la Policía Nacional. En la actualidad, las familias campesinas han vuelto a reconstruir el campamento, encontrándose en plena labor de producción agrícola de alimentos diversificados para la subsistencia. Además, han procedido a la reforestación de los espacios que anteriormente se habían utilizado para producir soja transgénica[38].

Comunidad indígena Hugua Po'i

La comunidad indígena Hugua Po'i se encuentra en la localidad de Raúl Arsenio Oviedo, departamento de Caaguazú, y está integrada por 50 familias. El 7 de agosto de 2019, la comunidad ya había sufrido un intento de desalojo forzoso, que se pretendió operativizar con la presencia de cientos de agentes policiales. El operativo buscaba cumplir un mandamiento de desalojo orde-

35 Organización de Lucha por la Tierra, acceso el 26 de octubre de 2020, https://es-la.facebook.com/olt.paraguay/; Gaspar Florenciano (dirigente de la Organización de Lucha por la Tierra), en conversación con la autora, octubre de 2020.

36 "Ante pedido de ampliación del asentamiento 3 de Julio, pobladores temen a un desalojo forzoso", *Codehupy*, 7 de febrero de 2020, acceso el 26 de octubre de 2020, http://codehupy.org.py/ante-pedido-de-ampliacion-del-asentamiento-3-de-julio-pobladores-temen-a-un-desalojo-forzoso/.

37 Gaspar Florenciano (dirigente de la Organización de Lucha por la Tierra), en conversación con la autora, octubre de 2020.

38 Organización de Lucha por la Tierra, acceso el 26 de octubre de 2020, https://es-la.facebook.com/olt.paraguay/; Gaspar Florenciano (dirigente de la Organización de Lucha por la Tierra), en conversación con la autora, octubre de 2020.

nado por la jueza interina del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Laboral del Primer Turno de la Circunscripción de Caaguazú del 3 de julio de 2019. En el mandamiento se decía aplicar una sentencia judicial del año 2014, recaída en un interdicto de recobrar la posesión favorable a una sociedad civil denominada Tres Palmas. Ante la negativa de la comunidad a abandonar su *tekoha*, el desalojo forzoso no fue ejecutado[39].

El 11 de febrero de 2020, otro contingente policial, acompañado de un oficial de Justicia, se hizo presente en la comunidad para ejecutar una orden judicial de desalojo. Ante la conminación de abandonar pacíficamente su hábitat, la comunidad decidió permanecer y el desalojo no llegó a efectuarse[40].

CONCLUSIONES

El histórico incumplimiento del derecho de la reforma agraria vigente, la falta de mecanismos efectivos de protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, la inexistencia de políticas que desalienten el latifundio y el déficit de políticas que faciliten el acceso a la tierra y la vivienda de los sectores populares urbanos, constituyen las causas del acaparamiento creciente de las tierras en el país sobre una base cada vez más ilegal: tierras malhabidas, apropiación de territorios indígenas, realización de transacciones fraudulentas con inmuebles públicos, amplia superposición de títulos de propiedad. Asimismo, dichos factores propician la especulación inmobiliaria y se traducen en la falta de vías institucionales de acceso a tierras, ya no solo en el ámbito rural, sino también en el ámbito urbano, generando altos niveles de conflictividad social.

En este contexto, se generan ocupaciones de inmuebles por parte de familias sin tierra y sin techo. La falta de mecanismos institucionales de solución de conflictos en torno a la tierra favorece la comisión de desalojos forzosos, cometiéndose desde hace años desalojos fiscales por fuera de la ley. La situación de desprotección, violencia, amenazas de desalojo e ilegalidad en los procedimientos de expulsión es aún mayor tratándose de comunidades indígenas.

En este año, por primera vez, organizaciones sociales han obtenido un compromiso gubernamental para la prevención de desalojos forzosos de comunidades, que reconoce que la única jurisdicción competente para resolver los conflictos sobre derechos de tenencia de inmuebles es la jurisdicción civil,

39 Comunidad Indígena Hugua Poʼi, acceso el 3 de noviembre de 2020, https://www.facebook.com/Comunidad-Ind%C3%ADgena-Hugua-Poi-2370424329663305/.

40 Robert Figueredo, "Indígenas se resisten a desalojo de tierras en Caaguazú", *Última Hora*, 11 de febrero de 2020, acceso el 3 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/indigenas-se-resisten-desalojo-tierras-caaguazu-n2869567.html; Comunidad Indígena Hugua Poʼi, acceso el 3 de noviembre de 2020, https://www.facebook.com/Comunidad-Ind%C3%ADgena-Hugua-Poi-2370424329663305/.

así como la responsabilidad del Indert y del Indi de intervenir en los procedimientos que involucran a comunidades campesinas y comunidades indígenas, evitando la comisión de desalojos forzosos.

RECOMENDACIONES

- Fortalecer la labor de la mesa de trabajo para prevenir desalojos de comunidades, hasta institucionalizar procedimientos que prohíban y prevengan los desalojos forzosos en el país.

- Constituir una comisión para la elaboración de un anteproyecto de creación de la jurisdicción agraria, del régimen territorial indígena y ambiental, de modo a dotar de justiciabilidad a los derechos campesinos, los derechos territoriales de los pueblos indígenas y los derechos ambientales de carácter colectivo.

- Para la consecución de la Meta 1.4 de los ODS, crear un Registro Nacional de Asentamientos y Barrios Populares que posibilite planificar e implementar respuestas programáticas articuladas en los tres niveles de gobierno, para la regularización dominial y la integración social de dichos territorios, con participación protagónica de los movimientos sociales.

- Destinar presupuesto público para la implementación de un amplio programa de regularización dominial e integración social de asentamientos y barrios populares.

CAPÍTULO 3

DERECHO A LA LIBERTAD

TRATA DE PERSONAS, LABORAL Y SEXUAL
DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

EN PARAGUAY PERSISTEN LA EXPLOTACIÓN Y EL DESPOJO DE LAS INFANCIAS Y LAS ADOLESCENCIAS

En un repaso de los informes sobre la situación de los derechos humanos en el Paraguay, que la Codehupy viene publicando desde hace un cuarto de siglo, puede verse una importante evolución del derecho específico a la protección integral de niñas, niños y adolescentes, al menos en su dimensión formal. Al mismo tiempo, se evidencia un preocupante estancamiento en la aplicación efectiva de este mismo derecho, que no ha dejado de ser vulnerado y cercenado, pues, de hecho, los casos específicos de explotación sexual y trata de personas que tienen como víctimas a este colectivo particular se han intensificado en número y en violencia.

PALABRAS CLAVES: trata de personas, explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, explotación laboral infantil, protección integral de niños, niñas y adolescentes, normativa de trata de personas.

Luis Caputo y Manuel Severo Cárdenas

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

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

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

En las primeras ediciones del informe de derechos humanos en Paraguay, la trata era apenas mencionada como una más de las tantas situaciones álgidas que aquejaban (y aquejan) a las infancias y adolescencias –agrupadas bajo el rótulo entonces novedoso de "Derechos del Niño y de la Niña"[1]. Recién desde 2003 aparece en el informe un artículo específico sobre la trata de mujeres, proxenetismo y explotación sexual de mujeres, niñas y niños, conceptualizada y visibilizada como problemática específica de este modo. A partir de entonces queda instalada como una cuestión puntual, con una denominación que permanecerá hasta el presente, vinculada al derecho básico a la libertad[2].

El Estado fue avanzando con la lentitud con la que se mueven los estamentos políticos-institucionales del Paraguay, al menos para el tratamiento de estos temas. La Convención sobre los Derechos del Niño recién fue ratificada en 1990 y, dos años después, se incorporan a la Constitución las garantías derivadas de ese acuerdo. En 2001 se promulgó el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N.º 1680/2001), luego de un lustro de trámites en el Congreso Nacional. Este fue un hito relevante porque, a partir de esta reformulación, Paraguay dejó de lado la doctrina de la situación irregular y adoptó la de la protección integral. También fue creada la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia[3]. Esta institución fue convertida en Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), en el 2018, manteniendo las funciones del organismo previo, con el mismo insuficiente presupuesto, aunque con mayor capacidad operativa, al menos desde la formalidad burocrática[4].

En el mismo orden de evolución de normas, el Estado ratificó en 2003 el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (Ley N.º 2134/2003). En el 2008 se modifica el delito de trata de personas en el Código Penal paraguayo, pero la modificación no prevé la trata interna, y aplica las mismas penas si las víctimas son niñas, niños, adolescentes o adultas y adultos. A pesar de ese déficit, introduce un aspecto fundamental: que el supuesto consentimiento de la víctima no será tomado en cuenta si se incurre en esta clase de hechos punibles, lo que facilita la prueba por parte del Ministerio Público y recoge principios del derecho in-

1 Véase, por ejemplo: Rosa María Ortiz, "Derechos del niño y de la niña", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción, Alter Vida *et al.*, 1996), 146-164. Angélica Roa, "Explotación sexual de niñas y adolescentes", en *Derechos Humanos en Paraguay 1998* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1998), 63-71. Heve Otero, "Avances que se deben consolidar", en *Derechos Humanos en Paraguay 2003* (Asunción: Codehupy, 2003), 353-368.

2 Ofelia Martínez y Myrian González, "La igualdad de las mujeres y los desafíos ante el nuevo gobierno", en *Derechos Humanos en Paraguay 2003* (Asunción: Codehupy, 2003), 85-116. Elba Beatriz Núñez, "La trata de mujeres con fines de explotación sexual y las obligaciones impostergables del Estado paraguayo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2005* (Asunción: Codehupy, 2005), 84-98.

3 Heve Otero, "A un año de vigencia del nuevo Código", en *Derechos Humanos en Paraguay 2002* (Asunción: Codehupy, 2002), 374-413.

4 Luis Caputo, "La explotación sexual de niñas y adolescentes. Tras las huellas de los explotadores y el desafío de romper el silencio", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 285-304.

ternacional[5]. En 2012 se promulga la Ley Integral contra la Trata de Personas (Ley N.º 4788/2012), la cual, entre otros aspectos, vino a corregir un importante detalle e incluyó la trata interna dentro de la tipificación del delito y, además, elevó las penas efectivas a los criminales condenados[6].

En materia de adopción de políticas públicas, en 2002 se creó la Mesa Tripartita para la eliminación de la explotación sexual infantil comercial, a fin de efectivizar el Plan Nacional para la Eliminación de la Explotación Sexual Comercial. Al año siguiente, con el impulso de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), se presentó el Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (ESNNA, 2003), dando cumplimiento a compromisos internacionales asumidos por el Paraguay en la materia, iniciativas positivas en su formulación, pero que se presentan como un nudo problemático constante hasta la actualidad, pues siguen siendo invalidadas por la falta de presupuesto[7].

Posteriormente, la Ley Integral contra la Trata de Personas (Ley N.º 4788/2012) reestructuró la Mesa Interinstitucional –que pasó a llamarse "para la Prevención y el Combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay"–, excluyendo expresamente a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), hecho que provocó obvias reacciones en los sectores que venían luchando en este campo desde hace décadas.

A lo largo de estos años, el informe ha dado cuenta de la situación de vulnerabilidad frente a la trata en poblaciones de niñas, niños, adolescentes, personas indígenas y trans, afectadas por la pobreza[8]. Asimismo, un problema de específica gravedad es la trata internacional con fines de explotación laboral y sexual de niños, niñas y adolescentes (NNA) provenientes de ámbitos rurales en particular. El movimiento irregular migratorio de NNA demuestra que las fronteras siguen siendo sumamente permeables para la salida de personas menores de edad[9]. También se ha destacado la ESNNA

5 Cynthia Bendlin, "Tímidos esfuerzos de articulación, pequeños pasos de protección legal" en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 212-227. Elizabeth Duré y Raquel Fernández, "Sin castigo. Los cambios legislativos no contemplan la trata interna", en *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: Codehupy, 2009), 119-130.

6 Luis Caputo, "El despojo del 'tekoha' y las encomiendas sexuales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2012* (Asunción: Codehupy, 2012), 349-362.

7 Otero, "Avances que se deben consolidar". Sobre la falta de presupuesto: Isolina Centeno, "Formas contemporáneas de esclavitud", en *Derechos Humanos en Paraguay 2007* (Asunción: Codehupy, 2007), 152-168. Raquel Céspedes y Silvina Francezón, "Leyes, políticas y estrategias todavía lejos de las personas. Esfuerzos que no llegan a detener las formas contemporáneas de esclavitud", en *Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: Codehupy, 2010), 125-136. María Angelina Luna Pastore, "Escasa dotación de recursos facilita impunidad", en *Derechos Humanos en Paraguay 2011* (Asunción: Codehupy, 2011), 287-294. Regina Bachero, Corina Leguizamón y Raquel Fernández, "Leyes sin políticas, políticas sin presupuesto, son letra muerta", en *Derechos Humanos en Paraguay 2014* (Asunción: Codehupy, 2014), 355-370.

8 Elizabeth Duré, "La trata de personas: desafíos que permanecen a pesar del nuevo marco jurídico vigente", en *Derechos Humanos en Paraguay 2013* (Asunción: Codehupy, 2013), 341-352. Raquel Fernández y Regina Bachero, "Los vacíos en la inversión hablan del déficit en la intervención" en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 212-227. Lourdes Barboza, "Así se los 'trata': indígenas, niños y niñas en trabajos forzosos y criadazgo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 227-236.

9 Roberto Stark, "Delgada línea fronteriza: criadazgo, tráfico y trata de personas", en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 267-282.

en ámbitos institucionales bajo la órbita del Estado, como la Armada paraguaya y el sistema penitenciario, y en escenarios complejos vinculados a los agronegocios, construidos sobre el sistema fluvial que rodea al país, y sobre el que se asienta una gran parte de la economía nacional[10].

En el balance de los 25 años, podemos concluir que el proceso tuvo enormes progresos, en cuanto a sanción de leyes, creación de instancias específicas dentro del aparato del Estado, intentos de articulación al interior del Estado y al exterior, de cara a la sociedad, con políticas preventivas y de protección de las víctimas; modificación de paradigmas, asunción de responsabilidades compartidas y otros aspectos fundamentales. Pero también tuvo importantes estancamientos y retrocesos, vinculados especialmente con la dotación de las herramientas concretas necesarias para que los funcionarios y equipos técnicos designados puedan cumplir con las tareas que se les encargan.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Seguidamente se abordan algunas cuestiones actuales en el campo de la trata de personas y la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (ESNNA), en un contexto particular signado por varios factores, entre los que se destacan el agravamiento de la violencia de género, las violencias intrafamiliares, la caída de la actividad económica y la profundización de las desigualdades. Todo esto en el marco del confinamiento social generado como consecuencia de las medidas sociosanitarias por la pandemia de la covid-19, que afectó de manera diferenciada a la manifestación de esos crímenes, agravando algunos y ocultando otros.

Una rápida mirada sobre las fechas en que ocurrieron los crímenes más destacados hace notar que, a partir de la instalación de la denominada "cuarentena inteligente", se registró una llamativa reducción en los casos denunciados y publicados por la prensa. Sin embargo, esto no implica que hayan dejado de suceder, sino que se trasladaron a ámbitos más privados, más clandestinos, debido a la agilidad con la que los proxenetas y perpetradores saben adaptarse a los nuevos escenarios; o a la posibilidad cierta de que las víctimas encuentran mayores obstáculos para realizar las denuncias[11]. Esta inferencia se hace a partir de los datos compartidos por organismos como la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)[12], que indican

10 Caputo, "La explotación sexual de niñas y adolescentes…".

11 En este sentido, resalta la función estratégica de los docentes en las escuelas, que pueden –y deben– oficiar como agentes detectores de situaciones de abuso que tengan como víctimas a sus alumnos(as), y canalizar las denuncias correspondientes, siguiendo los protocolos respectivos. En situación de confinamiento social, con las escuelas sin funcionar, desaparece este instrumento de alerta, pues las potenciales víctimas están encerradas con sus victimarios, con escasas oportunidades de expresar de alguna forma la situación que sufren.

12 Interpol 2020, *Base de datos internacional sobre explotación sexual de menores*, https://www.interpol.int/es/Delitos/Delitos-contra-menores/Base-de-datos-internacional-sobre-explotacion-sexual-de-menores.

que –en la mayoría de los países en los que operan las redes de trata y explotación– estas actividades delictivas aumentaron notoriamente, aunque modificando algunos rasgos de los *modus operandi* que vienen desarrollando con la finalidad de adaptarse al aislamiento sanitario.

Los recursos con los que cuentan las redes mafiosas posibilitan que su accionar se configure como un fenómeno altamente dinámico y adaptable, que muta permanentemente de escenarios mediante estrategias tales como la actual migración a entornos virtuales de los grupos proxenetas y de tratantes sexuales[13], entornos en los que es cuantiosa la circulación de imágenes que comprueban la intensificación de los casos de abuso o explotación sexual infantil.

Estas circunstancias profundizan la masificación de la vulnerabilidad de las infancias, adolescencias y mujeres, generando condiciones propicias para intensificar la cosificación de sus cuerpos, proceso que afecta los derechos a la vida saludable, la seguridad, la protección y la justicia, tal como se viene planteando en los últimos informes de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y OSC aliadas.

Conforme a datos del Observatorio del Ministerio de la Mujer de marzo de 2020, la situación familiar viene acompañada de una serie de vulnerabilidades y exposición a violencias, ante lo cual son altamente preocupantes los feminicidios y las tentativas de feminicidios, donde se reporta que las infancias y adolescencias son a quienes más afectan los casos de violencia, desde el 11 de marzo en que comenzó la larga cuarentena[14].

Asimismo, otro dato relevante –obtenido en un estudio desarrollado durante los primeros meses de la pandemia de la covid-19– es que "en las comunidades indígenas se reporta que en las zonas rurales la violencia afecta mayoritariamente a mujeres y en zonas urbanas a niñas, niños y adolescentes"[15], cuestión que es congruente con la trata de personas y explotación sexual de las infancias y adolescencias indígenas que se expone más abajo.

13 Informe Europol 2020, *Catching the virus cybercrime, desinformation and the COVID-19 pandemic.*

14 Conforme al Observatorio del Ministerio de la Mujer, de enero a finales de marzo de 2020 se habían dado ocho feminicidios y tres tentativas de feminicidios. De estos hechos de violencia, perdieron a sus madres 16 personas: ocho eran NNA cuya madre fue asesinada el 28 de marzo. Desde el 11 de marzo (inicio de la cuarentena) hasta el 30 de junio, el total de feminicidios fue de nueve.

15 Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CDIA Observa), *1000 Voces: Amplificando las Voces de las Personas Referentes en las Comunidades* (Asunción: CDIA, 2020), 54. Se puede acceder a un resumen desde https://www.cdiaobserva.org.py/2020/10/07/resumen-estudio-1000-voces-amplificando-las-voces-de-las-personas-referentes-en-las-comunidades/.

LAS CIFRAS NACIONALES DE LA TRATA

La Unidad Especializada en la Lucha Contra la Trata de Personas y la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (UFETESI), o Fiscalía Antitrata, es un órgano del Ministerio Público que tiene por misión la coordinación –a nivel nacional e internacional– de la persecución penal de las personas responsables de estos crímenes mediante la judicialización de la trata de personas, además de la protección de las víctimas. Tiene la competencia de "certificar a las víctimas de trata" para que accedan a los programas y servicios de atención a víctimas de trata del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) y del Ministerio de la Mujer.

Elaborar y sistematizar información actualizada es una labor estratégica para realizar diagnósticos situacionales sobre la trata de personas y formular políticas públicas antitrata y anti-ESNNA eficientes y eficaces, así como para monitorear los procesos y resultados de las mismas, incluso para instalar sistemas de prevención y alertas tempranas.

En el cuadro 1 se registran datos proporcionados por la UFETESI sobre los últimos tres años (hasta junio de 2020) de NNA con menos de 16 años.

Cuadro 1. Intervención del equipo técnico de la Dirección de Trata. Víctimas con menos de 16 años

ZONA	CRIMEN	2018	2019	2020
Asunción	Trata de personas	1	6	0
	Imágenes de abuso / Explotación sexual infantil	8	5	8
	Proxenetismo	3	6	4
Caaguazú	Trata de personas	3	1	21
	Imágenes de abuso / Explotación sexual infantil	1	1	0
	Proxenetismo	1	9	8
Resto del país	Trata de personas	19	25	41
	Imágenes de abuso / Explotación sexual infantil	19	19	16
	Proxenetismo	32	71	58
Totales		87	143	156

Fuente: UFETESI, periodo 2018-2020 (hasta junio de 2020).

Específicamente, como se observa en el cuadro 1, en lo que va del año 2020 hubo 156 intervenciones por parte de la UFETESI en todo el país. Los indicadores revelan que es en Caaguazú el departamento donde se presentan las cifras más elevadas de trata de personas, con 21 casos registrados, y 41 en el resto del país.

Por otra parte, en los datos divulgados por la Dirección de Trata de la UFETESI fueron identificados 4 casos de proxenetismo en Asunción, 8 en Caaguazú y 58 en el resto del país.

En cuanto a las imágenes de abuso / explotación sexual infantil, la UFETESI informa que se realizaron 8 operativos en Asunción y 16 en el país.

Cabe destacar que, a nivel país, comparando los datos de los tres últimos años, hay un aumento considerable de intervenciones en los crímenes de trata de personas de enero hasta junio de 2020: de 23 intervenciones, se pasó a 62. Lo mismo ocurre con los casos de proxenetismo: de 36 intervenciones hace dos años, se ascendió bruscamente a 70.

CASOS OCURRIDOS EN 2020

A continuación, complementando los datos difundidos por las instituciones dedicadas al seguimiento de estos crímenes sexuales, se hace un mapeo de los casos registrados en los medios de prensa. En ellos resaltan los sufrimientos de cientos de miles de NNA en todo el territorio paraguayo, pero especialmente en ámbitos urbanos, donde se da una situación de calle en las que NNA quedan expuestos a sufrir las condiciones más degradantes, inducidos a la adicción a las drogas, que los lleva luego a caer en situaciones de explotación sexual, las que frecuentemente se combinan con privación de la libertad, violencias que llegan hasta los límites de la crueldad, e incluso el asesinato en escenarios aberrantes.

DESPOJO DE NIÑAS Y ADOLESCENTES DE COMUNIDADES INDÍGENAS

Aunque los casos relevados por la prensa en los primeros cinco meses del año 2020 y la correspondiente cantidad de víctimas puedan considerarse escasos, sobre todo teniendo en cuenta los antecedentes históricos del problema, son suficientes para confirmar una tendencia que aparece con nitidez absoluta: la especial vulnerabilidad en la que se encuentran NNA indígenas, que se han convertido –al parecer– en las víctimas más buscadas por los explotadores sexuales. Estos abusan de su poder para obligar a NNA a realizar actos

sexuales utilizando para ello las violencias psicológica, física y sexual. Esta situación ha sido repetidamente alertada por los organismos específicos dedicados a la lucha por los derechos conculcados a la niñez y adolescencia, y las OSC que acompañan las reivindicaciones de los pueblos indígenas.

La realidad reflejada por los medios periodísticos consultados es sencilla de comprender en este sentido, en particular cuando se la interpreta mediante indicadores relativos, es decir, planteados en términos porcentuales. En el 82% del total de crímenes sexuales registrados en el periodo consignado, las víctimas fueron niñas indígenas[16]. Incluso si pudiera ajustarse aún más el margen de error estadístico, incorporando a las cifras absolutas aquellos casos en los que no se consignan públicamente suficientes detalles como para considerarlos vinculados a estos crímenes contra la intimidad y dignidad de las personas –y que tienen como víctimas a NNA no indígenas–, las proporciones no variarían demasiado, y aquel sector sociodemográfico –de por sí totalmente vulnerabilizado en sus derechos– aparece como el más sensible frente a este problema.

Discriminación interseccional por razones de género, edad y etnia

No es simplemente un problema de discriminación por motivos étnicos –aunque es evidente que esta existe, y del modo más profundo–, sino de uno más complejo, que puede explicarse apelando al concepto de *interseccionalidad.* Este se fundamenta en una característica propia de todas las personas, cual es la de poseer múltiples fuentes de identificación, entre las que figuran la edad, el género, la posición social y, en los casos analizados, la etnia y el lugar de origen, por mencionar las más analizadas. En la intersección de estas adscripciones sociales se encuentra el sujeto, en el que se expresan distintas discriminaciones y violencias.

Una niña o adolescente indígena ocupa una posición social que le otorga la sociedad no indígena, en medio de estructuras de poder, y en esa posición experimenta distintas opresiones de manera simultánea. La trata de personas y la explotación sexual –quizás las peores de las opresiones– se fundamentan en una *interseccionalidad* que pone el acento en varios hechos: el de ser niña, el de ser mujer, el de ser indígena, el de ser desplazada de su lugar de origen, el de no contar con la posibilidad de satisfacer sus necesidades vitales fundamentales.

Seguidamente, se presentan los casos que dan cuenta de flagrantes violaciones a los derechos humanos y a la dignidad humana de NNA indígenas.

16 Conforme a la base de datos de noticias de la prensa escrita 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 Observa). En el periodo que va de enero a septiembre de 2020 se registraron en la prensa varios hechos de ESNNA y trata, en las que fueron víctimas un total de 43 NNA; de ese total, 35 son niñas y adolescentes indígenas.

En este sentido, son tres hechos representativos específicos registrados en el mapeo[17].

El primer caso tuvo como víctima a una adolescente indígena, de 14 años, que fue sometida a múltiples violencias que atentan contra la dignidad humana, en un depósito que pertenece a la firma Cervecería Paraguaya, ubicada en el centro de la ciudad de Asunción.

El segundo fue aún más grave, pues terminó en la muerte de una niña del pueblo mbya guaraní identificada luego como Francisca, de 12 años: a finales de febrero fue drogada y abusada sexualmente por un grupo de criminales, quienes la asesinaron y escondieron dentro de una mochila[18], en un predio lindero a la Terminal de Ómnibus de Asunción[19].

Y el tercero ocurrió a principios de marzo cerca de Pedro Juan Caballero: la víctima es una niña de la colonia Táva Mbuae, de 10 u 11 años[20]. Este caso reúne características que hacen pensar en explotación laboral de NNA, específicamente en la modalidad de criadazgo[21], pues la víctima –que terminó internada en el área de pediatría del Hospital Regional de la capital del departamento de Amambay– iba en busca de trabajo. La nota periodística reporta que la niña indígena "subió al colectivo que la llevó hasta Pedro Juan Caballero para trabajar como criada en una vivienda. La encargada de recibirla no se acercó al lugar acordado previamente y la niña desorientada permaneció sola hasta que un desconocido la llevó en una motocicleta".

En este punto, es válida una llamada de atención acerca de la situación de miles de NNA en el país que viven en condición de trabajo infantil doméstico o criadazgo, como es conocido en Paraguay, rol en el cual desarrollan tareas domésticas en hogares de terceros. El criadazgo es una forma de esclavitud moderna y, según el Convenio 182 de la Organización Internacional del Tra-

17 En un principio, las personas encargadas de la investigación plantearon como hipótesis que se trataría del accionar de una banda de violadores seriales, pues existen varias similitudes en ambas escenas de crimen. Con la detención de los responsables, se comprobó que se trataba de casos aislados, con el detalle común de que ambos delitos fueron cometidos por grupos o "manadas" de depredadores sexuales.

18 "Hallan a niña indígena desnuda y maniatada en depósito de Asunción", *Última Hora*, 28 de enero de 2020, acceso el 5 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/hallan-nina-indigena-desnuda-y-maniatada-deposito-asuncion-n2867100.html.

19 "Niña indígena murió asfixiada y no descarten atacante serial", *ABC Color*, 25 de febrero de 2020, acceso el 29 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/02/25/nina-indigena-murio-asfixiada-y-no-descartan-atacante-serial/.

20 "Niña indígena de 11 años fue abusada en Pedro Juan Caballero", *La Nación*, 4 de marzo de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/03/04/nina-indigena-de-11-anos-fue-abusada-en-pedro-juan-caballero/.

21 Según la OIT, el trabajo infantil doméstico "Se refiere a las actividades domésticas ejercidas por personas de menos de 18 años bajo cualquier modalidad contractual o forma de compensación en aquellos hogares de terceros, ajenos o casa particular a cargo de personas con las que la niña, el niño o adolescente no poseen relación de parentesco ascendiente en línea directa por contrapartida a sus hogares de origen". Organización Internacional del Trabajo (OIT). Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). *Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Sudamérica* (Perú, 2002).

bajo (OIT) y el Decreto N.º 486/2005, el sistema "está incluido en la lista de las peores formas de trabajo infantil". "Su persistencia pone en estado de vulnerabilidad a cientos de NNA, lo cual crea las condiciones para la explotación laboral en forma de servidumbre, además de maltratos y abusos"[22]. Debe tenerse en cuenta que son altos los porcentajes de víctimas de trata con fines de explotación sexual que –en su momento– fueron niñas y/o adolescentes trabajadoras domésticas en hogares de terceros. Por tanto, existe una vinculación –que es preciso atender– entre la trata interna con fines de explotación sexual y esta forma (lastimosamente bastante naturalizada) de explotación laboral.

No es necesario ahondar en las especificidades de cada caso en particular –de todas formas, si fuera de interés, puede seguirse el desarrollo de las noticias mediante las referencias al pie de página y las carpetas fiscales–; pero sí es importante destacar algunos aspectos significativos. Por ejemplo, el hecho que –según sus familiares– Francisca (la víctima del segundo caso expuesto) abandonó el hogar cuando tenía solo ocho años[23]. En el análisis de este dato se corre el riesgo de caer en reduccionismos que omitirían aspectos contextuales importantes, entre los cuales el más crítico es la situación a la que han sido empujadas las comunidades indígenas (por el extractivismo agrario, por los cultivos ilícitos, entre otros), vulneradas y vulnerabilizadas hasta el punto de hacerles perder gran parte de su soporte cultural-espiritual y los fundamentos de su conciencia colectiva e individual, de tal modo que la desaparición de sus integrantes –incluso NNA y dependientes– está siendo naturalizada.

Lo fundamental es poner el foco, por un lado, en los daños y la vulneración de los derechos inherentes a NNA amparados por las leyes y, por el otro, en quienes perpetran estos crímenes, vale decir, en las personas adultas y grupos de individuos ofensores que obtienen gratificación y son los responsables de llevar estas prácticas inhumanas en la clandestinidad, que para buena parte de la sociedad ni siquiera es considerado un crimen.

Acerca de la respuesta del Estado

Un aspecto significativo es el vinculado con la respuesta brindada por el sistema de atención y prevención de este tipo de crímenes y sus consecuencias, en especial en las infancias y adolescencias. Para entender la escasa eficiencia de la actuación de las instituciones estatales competentes en trata de personas, comunidades indígenas y los derechos de NNA, conviene recordar que la víctima del primer caso había sido rescatada de una red dedicada a la

22 "El criadazgo es una de las peores formas de esclavitud infantil", *Codehupy*, 16 de enero de 2017, acceso el 29 de octubre de 2020, http://codehupy.org.py/el-criadazgo-es-una-de-las-peores-formas-de-esclavitud-infantil/.

23 "Niña indígena asesinada habría abandonado su comunidad a los 8 años", *La Nación*, 3 de marzo de 2020, acceso el 28 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/03/03/nina-indigena-asesinada-abandono-su-comunidad-a-los-8-anos/.

explotación sexual[24] a mediados del año 2019, pero no recibió suficiente contención y volvió a caer en las manos de dichas mafias. Esta ineficiencia puede ser atribuida a cierta negligencia por parte de los funcionarios responsables, pero eso constituiría otro reduccionismo simplista, pues hay al menos otros dos factores determinantes. Uno es el presupuestario: los limitados recursos con los que cuentan los organismos para cumplir con sus responsabilidades de manera eficaz se vuelven nulos frente a una realidad en la que las organizaciones delictivas –incluso las menos importantes– tienen acceso a todos los instrumentos que precisan para desarrollarse. Y el otro es la carencia de la necesaria capacitación de los equipos técnicos para realizar un abordaje intercultural de situaciones que tienen como víctimas a personas de comunidades indígenas o provenientes de otros contextos.

Para precisar el análisis de esta dimensión del problema se debe tener en cuenta que incluso para responder a los hechos protagonizados por proxenetas y explotadores sexuales que operan aisladamente –como en el tercer caso planteado–, los organismos de seguridad deben contar con una mínima infraestructura (piénsese por un momento en el millonario presupuesto asignado a la Fuerza de Tarea Conjunta [FTC] y sus ambiguos y reprochables resultados). La búsqueda de proxenetas y personas perpetradoras o explotadoras que se manejan con soltura en terrenos amplios, prácticamente sin dejar rastros, implica no solo una importante movilización de agentes capacitados(as) –con enfoques y estrategias adecuados, como el enfoque de derechos, el intercultural y el interseccional–, sino también la disposición de estructuras logísticas en las que el Estado no invirtió de manera proporcional a las exigencias que se le plantean, quedando así en una posición debilitada.

Algunos reclamos de la sociedad

Si se trasladan estas circunstancias a escenarios más complejos, el déficit aumenta, dando lugar a los reclamos de la sociedad que exige la aplicación de las leyes vigentes[25]. Cuando el Estado aparece a destiempo, su accionar se desvirtúa, más allá de la legitimidad y pertinencia de los objetivos que se propongan para los operativos y de los resultados que estos obtengan. En este sentido pueden ser interpretadas las tareas cumplidas días después del primer caso comentado, en las que fueron rescatados 33 NNA indígenas que subsistían en calles y plazas de la ciudad de Encarnación[26], además de idén-

24 "Abuso sexual contra niña indígena ya fue denunciado más de un año atrás y no se investigó", *Hoy*, 29 de enero de 2020, acceso el 28 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/abuso-sexual-contra-nina-indigena-ya-fue-denunciado-mas-de-un-ano-atras-y-no-se-investigo.

25 "Asesinato de niña indígena en zona terminal", *ABC Color*, 27 de febrero de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/tv/abc-noticias/2020/02/27/asesinato-de-nina-indigena-en-zona-terminal/.

26 "Fiscalía paraguaya rescata a 33 menores indígenas en Encarnación", *Diario Libre*, 2 de enero de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, https://www.diariolibre.com/actualidad/internacional/fiscalia-paraguaya-rescata-a-33-menores-indigenas-en-encarnacion-DP16800517.

tico número de niñas y niños ubicados en otros lugares del país[27] a merced de explotadores(as) sexuales.

La reacción del MINNA y de los demás organismos e instituciones dedicados a la problemática es válida pero tardía, y además se limita a morigerar los síntomas[28] sin intentar atender las causas profundas de un fenómeno cuya manifestación visible está constituida por miles de NNA, indígenas y no indígenas, que viven en situación de calle, prácticamente concentrados en varias cabeceras departamentales y particularmente en la zona de la terminal de autobuses y en las áreas abandonadas del centro histórico, cerca del puerto de Asunción, expuestos sin defensas al ataque de explotadores(as) sexuales, quienes con frecuencia están bien organizados, tal como lo denuncian entidades como el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi)[29].

ESNNA Y TRATA EN ÁMBITOS INTRAFAMILIARES

No solo las infancias indígenas que sufren desarraigo, y en particular las que se encuentran en situación de calle, están vulnerabilizadas y expuestas al peligro real que encarnan proxenetas, intermediarios(as) y explotadores(as) de sus cuerpos. En escenarios diametralmente opuestos, surgen algunos casos de ESNNA que tienen como víctimas a personas no indígenas, sometidas por familiares o figuras del entorno afectivo cercano, en situaciones que dificultan la detección del crimen (más aún en contexto de la larga cuarentena de la covid-19), pues las posibilidades de descubrimiento del crimen dependen de denuncias concretas o de circunstancias fortuitas.

Durante los primeros nueve meses del año 2020, la cantidad de casos encuadrados en el ámbito intrafamiliar –a diferencia de años anteriores– es mínima. No obstante, las probabilidades de que este reflejo registrado en la prensa digital no se ajuste a la realidad son altísimas, considerando los antecedentes históricos recientes, pero especialmente las condiciones establecidas por el aislamiento obligatorio, que sin dudas limita las posibilidades, de por sí escasas, de plantear situaciones de abuso, trata o explotación, para denunciarlas o al menos verbalizarlas.

27 "Operativo Invierno asistió a 33 niños y niñas en situación de calle durante el fin de semana", *Agencia IP*, 15 de junio de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, https://www.ip.gov.py/ip/operativo-invierno-asistio-a-33-menores-de-edad-en-situacion-calle-durante-el-fin-de-semana/.

28 "Adulto durmiendo con niña en zona Terminal: cae uno, pero el drama se multiplica", *Hoy*, 5 de marzo de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/adulto-durmiendo-con-nina-en-zona-terminal-cae-uno-pero-el-drama-se-multiplica.

29 "Menor maniatada y abusada: INDI habla de red de explotación de menores", *Hoy*, 28 de enero de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/adolescente-maniatada-y-abusada-indi-habla-de-red-de-explotacion-de-menores.

En un rápido repaso que tiene intenciones meramente enunciativas, se destaca el procesamiento –por parte de la Unidad Especializada en la Lucha Contra la Trata de Personas– de una mujer que, al parecer, explotaba sexualmente a su hija de 12 años y a otra niña, un año mayor, en la vivienda familiar[30], ubicada en la ciudad de Minga Guazú. En otro hecho, con ribetes igualmente preocupantes, se dio el rescate de una niña brasileña de siete años que, según se denuncia, habría sido secuestrada por su padre en su país de origen: esta víctima sufrió un abuso sexual sistemático por parte de su progenitor, quien ya tenía antecedentes en este sentido por abusar sexualmente de su otra hija[31].

Otro hecho que resonó es el ocurrido en la última semana de abril en Luque, donde a través del Programa de Atención Integral a Víctimas de Trata y Explotación Sexual (PAIVTES), el Estado paraguayo –desde el MINNA y con la colaboración de otros organismos– intervino en el rescate de un adolescente de 17 años, una niña de 13 y un niño de 10[32], quienes se encontraban en situación de vulnerabilidad. Estos fueron contenidos y luego puestos en guarda a cargo de miembros de la familia ampliada.

Finalmente, caben destacar dos investigaciones fiscales en el año 2020 que merecerían un seguimiento más detallado, con datos provenientes de otras fuentes, pues la prensa no hizo un desarrollo suficiente. La primera tiene un interés particular: en los primeros días del año, en Fernando de la Mora, la Fiscalía intentó verificar que una adopción ilegal no fuera en realidad un caso de tráfico de personas[33], crimen específico que caracterizaba al Paraguay, al que se tenía como uno de los países donde se facilitaba la venta de bebés. La segunda investigación se inició en Ciudad del Este, donde el Ministerio Público buscaba a una probable víctima de explotación sexual infantil[34]: sobre este hecho en particular los datos son muy escasos para encuadrarlo.

30 "Imputan a mujer que explotaba sexualmente a su hija menor de edad y a otra niña", *La Nación*, 10 de septiembre de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/judiciales/2020/09/10/imputan-a-mujer-que-explotaba-sexualmente-a-su-hija-menor-de-edad-y-a-otra-nina/.

31 "Rescatan a niña que fue secuestrada y abusada por su padre", *ABC Color*, 21 de enero de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/01/22/rescatan-a-nina-que-fue-secuestrada-y-abusada-por-su-padre/.

32 "Menores en situación vulnerable fueron rescatados en Luque", *La Nación*, 23 de abril de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/04/23/menores-en-situacion-vulnerable-fueron-rescatados-en-luque/.

33 "Fiscalía amplía pesquisa e imputa a mamá adolescente", *La Nación*, 3 de enero de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/judiciales/2020/01/03/fiscalia-amplia-pesquisa-e-imputa-a-mama-adolescente/.

34 "Ciudad del Este: Menor sería víctima de explotación sexual", *Paraguay.com*, 11 de febrero de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, http://paraguay.com/nacionales/cuidad-del-este-menor-seria-victima-de-explotacion-sexual-193632.

EL DESPOJO INTERNACIONAL: LA TRATA DE NNA EN EL BRASIL CON FINES DE EXPLOTACIÓN LABORAL Y SEXUAL

Por último, es preciso señalar el constante despojo de la niñez y adolescencia, inclusive fuera de las fronteras. Durante el año 2020 se reitera el siempre importante escenario de la trata internacional con fines de explotación laboral y sexual. La crisis sanitaria y el temor a sus consecuencias económicas llevaron a que, en el mes de mayo, fueran "devueltas" al Paraguay unas 22 niñas y adolescentes paraguayas de entre 12 y 17 años, quienes eran explotadas en diversas ciudades del Brasil –siendo São Paulo el epicentro de este fenómeno–. Estas víctimas fueron abandonadas en zonas limítrofes –especialmente en Foz de Yguazú– o en los consulados, desde donde fueron repatriadas[35].

El caso tiene al menos un par de aristas. La primera es la relacionada con la permeabilidad de la frontera –lo cual es clara responsabilidad del Estado–, que permite que NNA salgan del país sin que quede ningún registro del movimiento. La segunda tiene que ver con el rol que cumplen los padres, las madres y/o tutores de esas niñas y adolescentes que fueron llevadas con la intención de ser explotadas laboralmente en fábricas textiles o en el servicio doméstico. Pero más allá de estas cuestiones, lo grave es que solo se trata de la punta del iceberg: según el relato de las víctimas rescatadas, en los sitios donde eran explotadas siguen estando cientos de víctimas de nacionalidad paraguaya en la misma situación.

El crimen de la trata internacional de personas con fines de explotación laboral y sexual es de una complejidad gravísima, pues las redes dedicadas a esta actividad tienen conexiones con los poderes económicos, políticos y de seguridad de los países de origen y los países de destino que les permiten una total impunidad. Como es sabido, Paraguay tradicionalmente es considerado uno de los muchos países latinoamericanos que proveen mano de obra esclava al sistema que alimentan las redes de trata, debido a varios factores, entre los cuales destacan su composición demográfica –con índices muy altos de población joven–, la profunda brecha provocada por la desigualdad y las escasas oportunidades de emancipación de las personas jóvenes, que afecta en particular a las mujeres.

La noticia de la recuperación de las 22 niñas y adolescentes debe servir para recordar una observación que ya se le hiciera al Estado paraguayo por parte del Comité de la CEDAW acerca de este fenómeno, que no pierde vigencia y al parecer está en pleno desarrollo. Puntualmente, dicho Comité recomienda "acelerar la aprobación del proyecto de ley que tipifica como delito la práctica de trabajo infantil doméstico y asegurar la implementación efectiva de la

35 "Unas 22 niñas paraguayas víctimas de trata en Brasil fueron abandonadas en la frontera", *Última Hora*, 7 de mayo de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/unas-22-ninas-paraguayas-victimas-trata-brasil-fueron-abandonadas-la-frontera-n2884090.html.

Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y para la Protección de Adolescentes Trabajadores (2019-2024) en el seguimiento y erradicación de esta práctica".

Un nudo problemático para tener en cuenta es que estos crímenes que atentan contra los derechos de las nuevas generaciones son perpetrados, en buena parte, por poderosas e influyentes mafias transfronterizas dedicadas a varios negocios criminales simultáneos. Frente a estos, el Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (SNPPI) y el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia del Paraguay no logran contar con dispositivos de prevención, apelando a la responsabilidad y el compromiso de los organismos que operan en las fronteras, y recurriendo al respaldo institucional de las autoridades departamentales y municipales que deben involucrarse fuertemente.

Como se describe en este informe de 2020, los mecanismos de detección de trata de personas son precarios y altamente deficientes. Ciertamente, en los vastos territorios transfronterizos, la institucionalidad vinculada a la niñez y adolescencia y a la seguridad pública carece, por un lado, de sistemas efectivos de alerta de situaciones de trata de personas, cruces de frontera de NNA y personas adultas para ser explotadas; y, por el otro, de articulación de acciones para un abordaje adecuado que garantice la protección a NNA de la ESNNA y la trata de personas, especialmente perseguir y procesar a las redes de explotación (que pueden ser de tres o más personas).

Además, al parecer de un estudio reciente de CDIA, otro nudo problemático es el vinculado al sistema de justicia del Paraguay, poco sensibilizado con la ESNNA y la trata de personas. Esto se percibe en signos tales como las penas mínimas a los abusadores, proxenetas y perpetradores; las dudas sobre la ecuanimidad de los magistrados que ceden ante las presiones de personajes-perpetradores que tienen poder, autorizaciones beneficiosas para los autores de crímenes sexuales, expresiones despectivas de los acusados hacia las víctimas en pleno enjuiciamiento, indefensión de las víctimas y madres protectoras durante los procesos judiciales, burocratización en términos de alargamientos artificiosos de los procesos judiciales hasta prescripción de causas, liberando de culpa a los acusados, entre otros. Todo esto, en desmedro de los derechos de las víctimas.

A ello se agregan, según la CDIA, el desentendimiento del Estado (visto especialmente en la desprotección de las personas explotadas) y la revictimización de los NNA y de las madres denunciantes[36].

36 Situación del derecho a la protección contra el abuso y la explotación sexual infantil y adolescente, según relatos de la prensa escrita (CDIA Observa, marzo de 2020).

CONCLUSIONES

Son varias las fuerzas que se conjugan y desembocan en los casos planteados. La brutal explotación laboral y sexual de NNA indígenas y no indígenas crece porque se dan varios fundamentos, o "porqués", al decir de Rosa Cobo (2019)[37], quien plantea que existen circuitos semiinstitucionalizados, economías depredadoras y un clima ideológico favorable que lo permiten.

Asimismo, las condiciones macroeconómicas regionales presentan grandes barreras en general, pero en particular a las juventudes, que ven dificultado el acceso a una distribución más equitativa de la riqueza, a la tierra, a opciones laborales y a toda la serie de derechos que hacen a la construcción de un proyecto de vida cierto y viable. En los segmentos socio-demográficamente más jóvenes, los NNA son los más expuestos a las peores consecuencias de la exclusión, y por ello aparecen como víctimas mayoritarias de la explotación sexual y laboral, siendo las niñas y las adolescentes las más afectadas.

Las distintas violaciones asociadas a las condiciones estructurales de las comunidades y familias (pobreza, desigualdad) generan vulneraciones y deterioro del tejido social y de los entornos relacionados con NNA, marcando el curso de las biografías familiares y las afectaciones simbólicas de los NNA. Por otra parte, como se vio, existen diversas situaciones contextuales en las que los NNA son explotados sexualmente y despojados de sus derechos en Paraguay, procesos dificultosos en los que, además de los aspectos materiales, opera todo un sistema de relaciones inequitativas de género, donde se despliegan las masculinidades explotadoras que menosprecian a las mujeres, infancias y adolescencias.

El escenario pospandemia será un contexto inigualable para la que las redes mafiosas y de explotación amplíen su poder de influencia para atraer y captar víctimas, dada la alta situación de vulnerabilidad en la que se encuentran ante la desocupación y precariedad laboral de las familias, con NNA y mujeres más vulnerabilizadas en sus derechos, entre otras consecuencias previsibles.

37 Rosa Cobo, *La prostitución en el corazón del capitalismo* (Madrid: Catarata, 2019).

RECOMENDACIONES

Considerando las situaciones constatadas y para neutralizar el probable nuevo impulso de la trata y la ESNNA, cabe enfatizar las siguientes recomendaciones.

- Instalar la convicción política que se requiere para incorporar la trata de NNA indígenas en la agenda pública, lo cual implica un incremento de las capacidades del Estado y las OSC en este ámbito, articulando la dimensión teórica y práctica para desarrollar las condiciones programáticas pertinentes.

- Articular y combinar el enfoque de derechos con el de interculturalidad y el de interseccionalidad para que toda estrategia emprendida pueda intervenir más adecuada y eficazmente sobre procesos de discriminación y opresión, lo que implica poner el acento sobre las construcciones sociales y, claro, en la condición de vulnerabilidad de NNA de comunidades indígenas y NNA en situación de migración forzada.

- Desarrollar y fortalecer estructuras de capacitación de todo el sistema de funcionarios y técnicos que se encarga de la concreción de las políticas públicas orientadas a la integración de los pueblos originarios y el trabajo específico con NNA indígenas.

- Adecuar y fortalecer los modelos de atención de NNA en situación de calle, en comunidades indígenas, campesinas y periurbanas (asentamientos urbanos).

- Atender con urgencia a NNA que particularmente se encuentran en situación de trata de personas o ESNNA, siendo un eje central la restitución de derechos, considerando la integralidad de las víctimas, que requieren asistencia psicológica, económica, sanitaria, a largo plazo, en el marco de la configuración de proyectos de vida emancipadores.

- Promover mecanismos de detección temprana de potenciales víctimas de trata de personas y ESNNA, con énfasis en la protección integral.

- Fortalecer los sistemas de vigilancia fronteriza y todos los demás mecanismos que puedan servir para la detección y prevención de la trata internacional, con especial énfasis en el tráfico de NNA. La articulación precisa y en tiempo real entre las instituciones encargadas del control del movimiento de personas entre países limítrofes –desde aquellas que emiten las documentaciones que acreditan identidad hasta las agencias que se encargan de fiscalizar el flujo migratorio, pasando por los consulados y

todas las que de algún modo se vinculen con la salida del país y la permanencia en otros países– es un requisito fundamental para la atención de esta problemática.

- Establecer información sistemática, actualizada y confiable sobre las denuncias, los procesos, las condenas realizadas, las causas judiciales y el desmantelamiento de infraestructuras. Además, deben incluirse datos relativos a tipos y modalidades de los crímenes, víctimas rescatadas, perfiles de las víctimas y victimarios, métodos de reclutamiento, rutas utilizadas, escenarios, comunidades, distritos, departamentos de mayor incidencia, entre otros datos estratégicos. La producción y difusión de conocimientos pertinentes y situados, e información apropiada y desagregada, permite sensibilizar al Estado y a la opinión pública para aumentar la conciencia, en particular de los propios pueblos indígenas, sobre sus oportunidades/riesgos, prioridades, modos de actuación y agenda.

- Promover procesos de construcción de conocimiento en el campo de la trata de personas y ESNNA que se desarrollen en contextos colaborativos (alianza de actores sociales, técnicos y políticos), que alimenten articulaciones e incidencia en espacios donde confluyan actores con capacidad de decisión.

DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA

EL AÑO EN QUE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA TAMBIÉN FUERON A CUARENTENA

Durante la emergencia sanitaria, la política de seguridad fue una estrategia clave para lograr, por parte de la población, el acatamiento de las medidas de confinamiento decretadas. La ampliación del derecho penal y del rol de las agencias de criminalización secundaria a nuevas tareas e hipótesis de seguridad interna, dejaron un preocupante legado de fortalecimiento de la militarización de la seguridad y de pérdida de libertades públicas.

PALABRAS CLAVES: orden público, criminalidad, población civil, delitos contra la libertad, militarización.

Ximena López Jiménez y Sonia Von Lepel Acosta

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

A pesar de haber sido creada en 1843, la institución policial se jerarquiza e independiza de la tutela militar recién en la Constitución de 1992. Durante la dictadura, la Policía dependió históricamente de jefaturas militares, se encontraba fuertemente militarizada y abocada de forma prioritaria a la represión política. Tampoco era una institución con una carrera establecida y un mando único. A nivel departamental, el delegado de gobierno fue la máxima autoridad, nombrado por el presidente de la República, con la facultad de crear alcaldías y nombrar directamente a personas sin formación como agentes de policía en los distintos municipios.

Con este rol constitucional, se adecua la normativa orgánica (Ley N.º 222/1993) de la institución, se fijan su organización, un escalafón policial profesional, funciones, atribuciones y fines actuales. En 1999, con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, se atribuyen a la Policía sus funciones en materia de investigación criminal, bajo dirección del Ministerio del Interior y control jurisdiccional.

Luego de 149 años de su institución, ingresan las primeras mujeres. A la fecha, 4.359 mujeres se encuentran en la carrera policial, en los diferentes grados de oficiales y suboficiales, así como funcionarias[1].

Haciendo un análisis comparativo de los informes publicados a lo largo de estos 25 años, encontramos que las preocupaciones manifestadas en ellos alrededor de las políticas de seguridad giraron principalmente en torno a la prisionización, la brutalidad policial y la militarización, en especial la creación y el fortalecimiento de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), como principales respuestas del Estado frente a la inseguridad.

Prisionización. Aunque la Constitución, los tratados internacionales y el Código Procesal Penal definan el carácter excepcional de la prisión preventiva, reformas legislativas (principalmente las Leyes N.º 2493/2004 y N.° 4431/2011, ambas ya derogadas en 2019) invirtieron dicho principio, en el sentido de restringir la facultad de los juzgados penales de garantía para medidas alternativas a la prisión en aquellos hechos punibles calificados como crímenes y otras circunstancias. Estas disposiciones regresivas marcaron un acelerado aumento de la población penitenciaria, que pasó de 7.161 a 15.475 personas privadas de libertad entre 2011-2019[2]. Esta política no se tradujo en la dismi-

1 "La Policía Nacional y la Igualdad", Ministerio de la Mujer, acceso el 20 de octubre de 2020, http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/la-policia-nacional-y-la-igualdad-1. De todos modos, los requisitos de admisión vigentes impiden que las mujeres casadas con o sin hijos, solteras o divorciadas con hijos puedan postularse. Estos obstáculos de carácter inconstitucional permiten afirmar que la igualdad no es una realidad para las mujeres en la Policía Nacional.

2 "Personas privadas de libertad en Paraguay - Septiembre de 2020", *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, 6 de octubre de 2020, http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/func-startdown/415/.

nución de índices de criminalidad, más bien favoreció el empeoramiento de las condiciones inhumanas de privación de libertad[3].

Brutalidad e impunidad policiales. Las prácticas policiales siguen registrando situaciones de abusos, como las privaciones ilegítimas de libertad, las torturas físicas y psíquicas, las aprehensiones ilegales por "portación de rostro"[4] o los pedidos de coimas para liberar a las personas. En el anterior sistema penal inquisitivo, que estuvo vigente hasta 1999, los juzgados procesaban y condenaban a personas en base a partes policiales que dejaban en evidencia irregularidades, hechos de tortura o privación ilegítima de libertad, no instruyéndose sumarios de investigación ante estas situaciones ni sancionando a sus responsables[5]. Las mismas prácticas han continuado con el nuevo proceso penal garantista, no existiendo una verdadera garantía de control jurisdiccional de la actuación policial. La Policía Nacional sigue sin contar con mecanismos internos efectivos para investigar y sancionar a agentes que cometen violaciones de derechos humanos.

Militarización. Un hito regresivo en materia de políticas de seguridad ha sido la modificación de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna en 2013 (Ley N.º 5036/2013) que permite el empleo operacional de elementos de combate de las fuerzas militares en tareas de seguridad interna, en los siguientes casos: i) situaciones de extrema gravedad en que el sistema de seguridad interna prescripto en esta ley resulte manifiestamente insuficiente; ii) casos calificados como terrorismo; y iii) amenazas o acciones violentas contra las autoridades legítimamente constituidas que impidan el libre ejercicio de sus funciones constitucionales y legales. Esta ley, en combinación con la de terrorismo (Ley N.º 4024/2010), aplicada a la actuación del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), habilitó la militarización permanente de la zona Norte del país (departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay), a través de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC). Desde su creación en el año 2013, la FTC ha aumentado su presupuesto conforme se puede apreciar en el cuadro 1.

3 Véase más información al respecto en el artículo sobre derecho al trato humano a las personas privadas de libertad, en este informe.

4 **Nota del Equipo Editor:** "portación de rostro" es el nombre coloquial con el que se denomina a la práctica de utilizar el fenotipo de las personas o su condición socioeconómica como la base preferente de sospecha en las tareas de prevención policial.

5 Carlos Abadíe Pankow, "Detenciones ilegales y arbitrarias", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996), 85-94.

Cuadro 1. Porcentaje del aumento del presupuesto de la FTC

AÑO	MONTO ASIGNADO	PORCENTAJE DE AUMENTO
2013	6.784.180.126	
2014	21.723.327.627	+ 320%
2015	62.723.727.805	+ 288%
2016	41.003.069.073	- 65%
2017	41.003.069.073	=
2018	70.000.000.000	+170%
2019	70.000.000.000	=
2020	67.641.000.000	- 3,5%

Fuente: Elaboración propia, basada en datos del informe de 20196 y el dato de 2020, según la prensa7.

Se ha señalado reiteradamente en los informes de los años 2014 al 2019 que las investigaciones penales por hechos de detenciones ilegales, torturas, ejecuciones cometidos por miembros de la FTC no han avanzado en la Fiscalía de Derechos Humanos y, hasta el momento, ninguna persona responsable de tales abusos ha sido condenada[8].

Desde la creación de la FTC, se han presentado varias iniciativas legislativas –algunas rechazadas y otras paralizadas– para derogar la Ley N.º 5036/2013, pero no hay avances ni voluntad legislativa para hacer efectiva la derogación[9]. Al contrario, se sigue fortaleciendo a nivel presupuestario, lo que evidencia que la voluntad política del Estado es mantener la militarización de la seguridad interna.

Varios órganos de las Naciones Unidas, como el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura, han instado la modificación del marco normativo de creación de la FTC, con el fin de restringir las labores de control de la seguridad interna a la Policía[10].

6 Sonia Von Lepel Acosta, "Uniforme nuevo, viejas políticas de seguridad. El orden sobre el derecho de la ciudadanía", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 343-352.

7 "Fuerzas de seguridad defienden sus gastos en medio de críticas", *Última Hora*, 11 de septiembre de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/fuerzas-seguridad-defienden-sus-gastos-medio-criticas-n2904296.html.

8 Sonia Von Lepel, "La investigación y sanción de los responsables de actos de tortura para el Estado sigue siendo materia pendiente", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 499-510.

9 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/104601; "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/104567.

10 Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay* (Doc. ONU CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019), párrs. 22-23. Comité contra la Tortura, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay* (Doc. ONU CAT/C/PRY/CO/7, 5 de septiembre de 2017), párrs. 18-19.

En síntesis, el balance de estos 25 años indica que no estuvo en la agenda estatal como prioridad tender hacia una gestión democrática de la seguridad ciudadana. Más bien, las reformas legales, las prácticas policiales y militares, y los discursos de autoridades políticas evidencian que hay el respaldo a una línea de seguridad que apuesta a la militarización y a la impunidad de los abusos y las violaciones de derechos humanos cometidos por las fuerzas de seguridad.

SITUACIÓN DEL DERECHO

MEDIDAS DE PROTECCIÓN SE VOLVIERON EXCUSAS DE ACTUACIONES ARBITRARIAS

El 23 de enero de 2020, la Dirección General de Vigilancia de la Salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) emitió la Alerta Epidemiológica N.º 01/2020 sobre el brote del nuevo coronavirus[11]. Poco después, el 9 de marzo, el Poder Ejecutivo ordenó la implementación de acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus en el territorio nacional, conforme al Plan Nacional de Respuesta a Virus Respiratorios 2020 (Decreto N.º 3442 del 9 de marzo de 2020). El 16 de marzo, basándose en disposiciones de la Ley N.º 836/1980 Código Sanitario (artículos 13, 25, 32 y 298) que le permiten a la autoridad sanitaria adoptar medidas de emergencia, el Poder Ejecutivo declaró Estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional y se dispuso el aislamiento preventivo general por razones sanitarias de toda la población (Decreto N.º 3456 del 16 de marzo de 2020).

Las medidas de cuarentena sanitaria conllevaron desde la limitación de actividades diversas (suspensión de clases, las actividades que implicaban aglomeración de personas, los eventos públicos y privados) hasta la prohibición de circulación de las personas dentro del territorio nacional o la restricción del derecho de retornar al territorio por parte de connacionales residentes en el extranjero. Para asegurar el cumplimiento de las prohibiciones, se activaron todas las instituciones del sistema penal del Estado para procesar y sancionar penalmente a las personas que violaron las medidas adoptadas en el marco de la declaración de emergencia. Estas fueron renovándose de forma sucesiva y se mantuvieron de manera estricta hasta inicios de mayo, momento en que comenzó una gradual flexibilización.

La disposición de aislamiento sanitario fue impuesta con la utilización de forma intensiva de todas las agencias de seguridad del Estado y tuvieron un plan correlativo que vinculó la política de seguridad al cumplimiento estricto de las mismas. La Policía Nacional, por Resolución N.º 316 del 16 de marzo de

11 Alerta Epidemiológica N.º 1/2020, Nuevo coronavirus (2019-nCoV), *DGVS/MSPyBS*, http://vigisalud.gov.py/files/slider/BOLETIN_Nuevo%20coronavirus.pdf.

2020, estableció su plan de contingencia a nivel nacional por plazo ilimitado, con el fin de evitar la alteración del orden público ante posible hipótesis de psicosis general de la sociedad, estado de pánico de personas internadas y alteración del orden público durante el periodo de intervención causado por familiares[12].

Amnistía Internacional, en base a informes oficiales de la Presidencia de la República, señaló que "entre marzo y junio, el Ministerio del Interior desplegó a 24.000 agentes de policía y al menos a 3.000 efectivos militares para, entre otras cosas, hacer cumplir el confinamiento y patrullar las fronteras [...]"[13].

De esta manera, se priorizaron modelos coercitivos para mantener la aceptación de las medidas de confinamiento, antes que un enfoque basado en el consentimiento con información. Así, el cumplimiento de la cuarentena se metió en la economía política del castigo y fue administrada por las agencias de criminalización.

En diversos casos, agentes de policía desplegados en estos operativos interpretaron sus facultades como una autorización para extralimitarse. Las medidas que estaban destinadas a la protección se volvieron excusa para la represión y el abuso. Se registraron diversas denuncias de personas que fueron arbitrariamente detenidas por barreras policiales en ocasión de salir a buscar atención hospitalaria o alimentos. Muchas de estas situaciones incluyeron denuncias de torturas, abusos sexuales y detenciones ilegales, algunas de las cuales documentadas en videos caseros que incluso fueron grabados y distribuidos en las redes sociales por los mismos policías[14].

En el periodo del informe se dieron varios episodios graves con relación a estos controles[15] y situaciones en las que la cuarentena fue utilizada como excusa para criminalizar reuniones pacíficas de personas que manifestaban opiniones contrarias al Gobierno, denunciando corrupción o abusos a los derechos humanos[16].

---

12 Resolución N.º 316, del 16 de marzo de 2020, en *Plan de contingencia a nivel nacional ante el ingreso de coronavirus covid-19*, Comandancia - Policía Nacional, https://www.policianacional.gov.py/wp-content/uploads/2020/06/1.pdf.

13 Amnistía Internacional, *Cuando la protección se vuelve represión. Cuarentenas obligatorias durante Covid-19 en las Américas* (Londres: Amnistía Internacional, 2020), 20.

14 "Fiscalía de Derechos Humanos solicitó informes sobre Video en redes sociales" [Tweet], Fiscalía Paraguay [@MinPublicoPy], 25 de marzo de 2020, https://twitter.com/MinPublicoPy/status/1242824707969335296. "Castigos de efectivos de grupo Lince a quienes no se quedan en sus casas" [Archivo de video], *Primer Pliego*, 24 de marzo de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=Ctpm3c7sUZA. "Otro ciudadano que no respetó la cuarentena #QuedateEnCasa" [Archivo de video], *Lince PY Oficial*, 24 de marzo de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=zptyzDDZn5Y. "Intervenciones del Grupo Lince 24.3.2020" [Archivo de video], *ABCDigitalPy*, 24 de marzo de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=FVJFnbtLAtU.

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

16 Véase el artículo sobre Defensores y defensoras de derechos humanos en este informe.

El Mecanismo de Prevención de la Tortura (MNP) se pronunció sobre las medidas adoptadas en el marco de la emergencia sanitaria, el Poder Ejecutivo y, especialmente, acerca de la participación de fuerzas militares para el patrullaje de las calles. Manifestó en varias oportunidades que la salida de los militares a las calles para realizar tareas de seguridad es inconstitucional, pues portan armas de guerra y no están entrenados para resolver conflictos de la ciudadanía, y que deberían limitarse al apoyo sanitario, dando asistencia a las poblaciones vulnerables, y en ningún caso pueden asumir funciones de la Policía Nacional[17].

CAUSAS PENALES POR VIOLACIÓN A LA CUARENTENA SANITARIA

La política de criminalización de presuntos infractores de la cuarentena sanitaria fue posible debido a la tipificación prevista en una ley especial o *ley penal en blanco* que sanciona delitos contra el medio ambiente[18]. En consecuencia, el incumplimiento de un decreto presidencial pudo ser objeto de persecución penal.

Hasta fines de agosto de 2020, la Policía Nacional informó que había efectuado la aprehensión de 8.634 personas por trasgresiones al aislamiento sanitario, la mayoría de ellas en la capital y los departamentos Central y Alto Paraná. Asimismo, procedió a incautar 2.024 vehículos y 17.239 motocicletas[19].

El Poder Judicial designó a determinados juzgados penales de garantías para la atención de casos por violación a la cuarentena sanitaria. Estos juzgados han procesado[20], de marzo a septiembre, a 2.942 personas imputadas por el Ministerio Público por violación a la cuarentena. Capital, Central, Amambay, Concepción y Caaguazú registran por encima de trescientos procesamientos cada uno y, sumadas, representan el 70% de las causas abiertas (cuadro 2). *Prima facie*, ni la densidad poblacional, ni la cantidad de habitantes[21] sería el justificativo para la mayor apertura de causas, puesto que en

17 "MNP exhorta al respeto irrestricto de los derechos humanos en el marco de la emergencia sanitaria", *MNP*, 18 de marzo de 2020, http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/134-mnp-exhorta-al-respeto-irrestricto-de-los-derechos-humanos-en-el-marco-de-la-emergencia-sanitaria.

18 La Ley N.º 716/1996 que sanciona delitos contra el medio ambiente establece, en su artículo 10, que quienes violen las vedas, pausas ecológicas o cuarentenas sanitarias serán sancionados con penitenciaría de seis a dieciocho meses y multa de 100 (cien) a 500 (quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas.

19 "Solicitud #33590. Aprehensiones por violación de cuarentena sanitaria", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/33590.

20 "Solicitud #34867. Solicitud de información a la Dirección de Estadística Judicial de la Corte Suprema de Justicia, acceso el 27 de octubre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/34867.

21 "Población Paraguay 2020 por departamento y sexo según proyección", *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos*, acceso el 4 de noviembre de 2020, https://www.dgeec.gov.py/vt/Poblacion-Paraguay-2020-por-departamento-y-sexo-segun-proyeccion.php.

los departamentos Alto Paraná e Itapúa –con mayor densidad poblacional y cantidad de habitantes, con respecto a Concepción y Amambay– se abrieron aproximadamente 150 causas en cada uno.

Cuadro 2. Personas procesadas por violación de la cuarentena sanitaria por situación procesal

SITUACIÓN PROCESAL	CANTIDAD
Pendientes	
Con medidas alternativas	1.391
Con prisión preventiva	309
Finiquitadas	
Criterio de oportunidad	611
Suspensión condicional del procedimiento	219
Rebeldía	188
Sobreseimiento definitivo	46
Desestimadas	35
Sin especificar	63
Total	2.942

Fuente: Dirección de Estadística del Poder Judicial.

De las 2.942 personas procesadas, 309 soportan la medida cautelar más gravosa, es decir, la prisión preventiva. Llama la atención que más de la mitad de la totalidad de los prevenidos pertenezcan a la circunscripción de Amambay, que contaba con 417 personas procesadas al momento de cierre de este informe, de las cuales 178 estaban en detención preventiva. La intensidad de la intervención penal podría encontrar justificación en la imposibilidad de realizar un control más exhaustivo en la frontera seca que restrinja la circulación de personas entre Pedro Juan Caballero y Ponta Porá.

Por otra parte, el departamento Central cuenta con 630 personas procesadas, de las cuales 47 se encuentran en prisión preventiva. Capital tiene 365 personas procesadas y 11 en prisión preventiva. En ambas jurisdicciones, la característica principal es la densidad poblacional, que en este caso sí podría resultar un factor decisivo para la utilización del sistema penal como una herramienta de control y disciplinamiento de la sociedad.

De acuerdo con la información suministrada, se mantendrán abiertos alrededor de 2.250 procesos penales, ya que solamente en 692 casos fueron utilizadas algunas de las herramientas procesales, como el criterio de oportunidad, el procedimiento abreviado y la desestimación, que permiten una desvinculación rápida del proceso.

CONFUSA INTERVENCIÓN DE LA FTC

Por último, cabe mencionar la muerte de dos niñas ocurrida en una confusa intervención el 2 de septiembre, a manos de la FTC, en el marco de un operativo militar en contra del EPP[22]. Luego de casi una semana del hecho, el Ministerio Público informó, a través de su perfil oficial en una red social, que la Unidad Especializada de Derechos Humanos iniciaría una investigación para determinar las circunstancias en que se dieron estas muertes[23]. Resulta sorprendente la respuesta poco expeditiva de esta institución para impulsar una investigación que debería haber sido iniciada de forma inmediata debido a varias situaciones –cuanto menos llamativas– que ocurrieron en torno al hecho[24]. Organismos internacionales de derechos humanos han manifestado su preocupación y han solicitado al Estado una pronta intervención para el esclarecimiento de lo sucedido[25].

CONCLUSIONES

En 2020, la seguridad ciudadana también entró en cuarentena. El Estado paraguayo ha priorizado una política de emergencia que deja en evidencia su naturaleza eminentemente punitiva y su marcado carácter autoritario. Frente a la conflictividad social que el confinamiento masivo de la población necesariamente provocaría, no logró articular otro abordaje más allá de la intervención penal. Los datos sobre detenciones y encausamientos penales en dicho marco dan cuenta de la forma en la que se recurrió a políticas duras de seguridad ciudadana y al uso masivo de las agencias de criminalización secundaria para someter a las personas al aislamiento general.

22 Véase el artículo sobre Derechos de niños, niñas y adolescentes en este informe.

23 "Unidad Especializada de Derechos Humanos intervendrá..." [Facebook], Ministerio Público - Fiscalía General de la República del Paraguay [@FiscaliaParaguay], 8 de septiembre de 2020, https://www.facebook.com/121539894584064/posts/4333849926686352/ y "Niñas abatidas: Fiscalía investigará si se trató de un homicidio o no", *ABC Color*, 8 de septiembre de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/08/ninas-abatidas-en-yby-yau-fiscalia-investigara-si-se-trato-de-un-homicidio-o-no/.

24 Los cuerpos fueron inhumados a las pocas horas de ocurrido el hecho, no se realizaron autopsias antes de enterrarlos y, luego de varios días, los cuerpos fueron exhumados para la realización de este procedimiento. Además, el fiscal a cargo del operativo ordenó la destrucción de la indumentaria que llevaban al momento de ser abatidas.

25 "La ONU exigió a Paraguay esclarecer la muerte de dos niñas durante un operativo contra la guerrilla EPP", *Infobae*, 6 de septiembre de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/09/06/la-onu-exigio-a-paraguay-esclarecer-la-muerte-de-dos-ninas-durante-un-operativo-contra-la-guerrilla-epp/.

Estos datos demuestran la debilidad institucional de otras instancias estatales u otras medidas políticas menos lesivas para las libertades públicas, propiciando de esta manera una mayor utilización del derecho penal. Paradójicamente, este modelo de Estado represivo salió reforzado y legitimado en un momento en el que la emergencia exigía un Estado social de derecho que proteja y garantice los derechos amenazados por la pandemia.

Los más de 2.000 casos por violación a la cuarentena que ingresaron al sistema judicial, que no han sido aún resueltos, necesariamente deberán tener un tratamiento o salida procesal. Dicha situación conlleva una sobrecarga en el sistema judicial, lo que contribuye a una menor calidad del servicio de justicia. Sobre todo, tomando en cuenta que las conductas por las cuales estas personas han sido procesadas eran punibles conforme a normas que ya no están vigentes luego del levantamiento del aislamiento general y el inicio de las fases.

RECOMENDACIONES

El Poder Judicial debe implementar un plan de depuración y extinción masiva de las causas iniciadas por violación de la cuarentena sanitaria, mediante la aplicación de salidas alternativas y en base al principio de la ley penal más favorable a la persona procesada.

Se reiteran, asimismo, las recomendaciones anteriores, por mantener su vigencia en el 2020:

- Elaborar un plan de seguridad con un enfoque de derechos y seguridad humana que adopte estrategias de inclusión a sectores en condiciones de vulnerabilidad.

- Investigar y sancionar los abusos cometidos por parte de la Fuerza de Tarea Conjunta y el Grupo Lince.

- Implementar políticas públicas integrales que incluyan la prevención de la criminalidad, vinculados los problemas estructurales como la pobreza, el desempleo y la migración interna.

- Transversalizar en la malla curricular de formación de los agentes policiales los derechos humanos y la perspectiva de género.

DERECHO AL TRATO HUMANO A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

UNA CRISIS DENTRO DE OTRA

El presente artículo aborda las acciones del Estado para hacer frente a la crisis producida por la pandemia de la covid-19 y el alcance de las medidas asumidas dentro del sistema penitenciario. Se realiza, además, un recuento sobre el estado del derecho al trato humano a las personas privadas de libertad a lo largo de los últimos 25 años, con sus avances y retrocesos que permiten establecer el escenario en el que irrumpe el estado de emergencia sanitaria.

PALABRAS CLAVES: personas privadas de libertad, hacinamiento, vulnerabilidad, condiciones de detención, políticas públicas.

Ximena López Jiménez

ENFOQUE TERRITORIAL

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

Para casi nadie es un misterio el estado en el que se encuentran las cárceles de Paraguay y las condiciones de detención que soportan las personas privadas de libertad (PPL) por parte del Estado paraguayo. Esta situación ha sido documentada, relevada e incluso denunciada por representantes estatales, técnicos de organismos internacionales de derechos humanos y, principalmente, por la sociedad civil que, de forma sistemática, ha generado información en el tema por casi tres décadas[1].

El relato, a lo largo de los años, resulta prácticamente el mismo. Persisten los viejos problemas estructurales en el sistema penitenciario que vienen siendo evidenciados frecuentemente año tras año, de manera reiterada por los informes de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy). En un recorrido global, puede afirmarse que aquello que no ha variado en el tiempo es el aumento exponencial de la población penitenciaria[2].

Las recomendaciones realizadas por la sociedad civil sobre la necesidad de generar verdaderos cambios dentro del sistema penitenciario surgen con el primer informe de situación de derechos humanos sistematizado por Codehupy, donde se sostenía claramente que construir más cárceles no resuelve el problema del sistema penitenciario[3] y que es imperiosa la necesidad de mejorar las condiciones de privación de libertad.

A pesar de esto, la única política de Estado consistente fue la de construir más cárceles. En 1996 se contaba con 11 centros penitenciarios para personas adultas y un correccional para adolescentes infractores, con una capacidad de alojamiento de 1.613 plazas[4]. Actualmente existen 18 centros penitenciarios para personas adultas y centros educativos para adolescentes, con 9.877 plazas en todo el sistema. La mayoría de estos nuevos centros se construyeron después del 2000, y no significaron mejora alguna en cuanto a las condiciones de las personas privadas de libertad porque se basan en la expansión del modelo Tacumbú de violencia, injusticias y privaciones.

---

1 Soledad Villagra y Hugo Valiente, "Situación Carcelaria", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996), 115-134. Jorge Rolón Luna, "Situación Carcelaria", en *Derechos Humanos en Paraguay 1997* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1997), 71-84. Yeny Villalba, "Situación carcelaria: Los avances son todavía imperceptibles", en *Derechos Humanos en Paraguay 2005* (Asunción: Codehupy, 2005), 81-96. Juan Martens, "Las cárceles mantienen en condiciones indignas a reclusos y reclusas", en *Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: Codehupy, 2010), 159-172.

2 Dante Leguizamón, "Alarmante crecimiento de la población penitenciaria y pocas acciones para revertir este fenómeno", en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015) pp. 299-316.

3 Una de las principales recomendaciones surgidas en el informe de 1996 ya advertía que: "El estado calamitoso de la infraestructura edilicia de los establecimientos penitenciarios es una violación de los derechos humanos de los reclusos, y es una pena más, añadida arbitrariamente a la que ya sufren los privados de su libertad. La mayoría de los centros penitenciarios son edificios viejos sin ninguna funcionalidad para el fin al que están asignados. La solución no es construir más cárceles, dado el fracaso y la ineficacia histórica del sistema carcelario, pero paralelamente al despoblamiento de las cárceles, se impone que las mismas sean construidas de nuevo y, sobre todo, planificadas en función de educar y capacitar humana y profesionalmente a los internos". Villagra y Valiente, "Situación Carcelaria", 131.

4 Villagra y Valiente, "Situación Carcelaria", 120.

En el transcurso de los últimos 25 años se han producido importantes cambios en el ámbito legislativo. Algunos fueron claves para la reestructuración de la Justicia y la implementación del modelo garantista del sistema penal, adoptado por la Constitución de 1992. Estos fueron: el Código Penal que entró en vigencia en 1998, el Código Procesal Penal en 1999 y el Código de Ejecución Penal en el 2015[5].

Si bien los cambios legislativos han significado un avance importante, esto no necesariamente se ha traducido en transformaciones reales y efectivas hacia las personas privadas de libertad, sobre todo con relación a las condiciones de detención o sus situaciones procesales.

El discurso de mano dura de diversos sectores, la respuesta legislativa emergencista y la intervención inquisitiva de operadores y operadoras de Justicia (jueces, juezas y fiscales) se han encargado de expandir el derecho penal, endurecer el derecho procesal penal y sostener el abuso de la prisión preventiva como herramientas para abordar distintas problemáticas de la sociedad, lo que se ha traducido en el incremento exponencial de la población penitenciaria en el periodo[6]. Este estuvo acompañado por un crecimiento de la infraestructura con la construcción de nuevas cárceles. Sin embargo, la vertiginosidad con la que se da este aumento demuestra con claridad que la simple construcción de cárceles no logrará abordar el problema. Además, resulta insostenible en el tiempo "seguirles el ritmo" a los niveles de escalada poblacional[7].

Desde la primera edición de este informe se advirtió sobre los importantes niveles de sobrepoblación (118%)[8]. El hacinamiento no solo persiste en la actualidad, sino que se ha agravado.

Entre 1996 y 2020, la tasa de personas condenadas pasó de 4,3% al 25% aproximadamente. Si bien a simple vista se podría decir que se ha avanzado en este sentido, Paraguay se mantiene como el cuarto país en el mundo con mayor cantidad de población penitenciaria en prisión preventiva[9]. De igual manera, este incremento de personas condenadas podría deberse a diversos factores. Uno de ellos sería la mayor utilización de la salida procesal del

5 Jorge Rolón Luna y José Caballero, "Situación carcelaria", en *Derechos Humanos en Paraguay 1998* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1998), 53-64. Jorge Rolón Luna, "Situación carcelaria: crítica e insostenible", en *Derechos Humanos en Paraguay 2004* (Asunción: Codehupy, 2004), 65-80. Dante Leguizamón, "Alarmante crecimiento de la población penitenciaria y pocas acciones para revertir este fenómeno", en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 299-316.

6 Entre el 2000 y el 2020, la población penitenciaria fue de 3.200 a 15.000 aproximadamente. Si bien los informes hoy hablan de 13.300 personas en el sistema penitenciario, en las comisarías se encuentran aproximadamente 1.500 personas con prisión preventiva esperando ser trasladadas al sistema penitenciario, por lo que la disminución no es tan auspiciosa como parece inicialmente.

7 MNP, *Pabellón la bronca. Índice de ocupación de Instituciones de Privación de Libertad de la República del Paraguay* (Asunción, MNP, 2018). MNP, *Personas privadas de libertad en Paraguay – Agosto 2020*.

8 Villagra y Valiente, "Situación Carcelaria", 119.

9 Referencia de estudio de prisión preventiva o MNP.

procedimiento abreviado, que permite la aplicación de una condena en un menor plazo de tiempo y durante la audiencia preliminar, es decir, sin la realización de un juicio oral. En la práctica, esta herramienta que efectiviza la condena podría contar con menor control de garantías para su aplicabilidad y así se podrían estar cambiando las prisiones preventivas por condenas sin juicios con plenas garantías[10].

Los niveles de hacinamiento producen precarias condiciones de privación de libertad, hecho que fue informado de manera sistemática casi durante cada periodo de informe. Esta realidad persiste en la actualidad, lo que reafirma que el camino de construcción de cárceles no es el indicado para abordar la compleja problemática penitenciaria.

Reflexiones sobre el análisis del comportamiento del sistema de Justicia han acercado la mirada hacia jueces y juezas penales de garantías, quienes –en gran medida– son responsables del aumento de la población penitenciaria. Estos, con su actuación negligente, admiten los lineamientos discursivos de la criminología mediática, validando con ello al sistema penitenciario como herramienta disuasoria[11].

Esta práctica fue acompañada por regresiones legislativas, como la "Ley Camacho" y sus modificatorias, que implicaron la restricción de la cualidad valorativa otorgada a jueces penales de garantías al momento de aplicar medidas sustitutivas, estableciendo criterios tasados que obligaban a la imposición de la prisión preventiva en determinados casos[12].

Resulta urgente generar cambios estructurales, no solo en las condiciones de vida de las PPL para reencauzar el sistema penitenciario conforme a los fines constitucionales de la pena, sino en la efectiva modificación del paradigma que erige al derecho penal como (casi única) herramienta para el abordaje de los problemas sociales. Se ha sostenido también la necesidad de aplicar la prisión preventiva bajo el criterio de excepcionalidad tal como plantea la norma constitucional.

Debe destacarse la instauración del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)[13], institución de carácter público, encargada del control de

10 El procedimiento abreviado es una figura incorporada en la Ley N.º 1286/1998 del Código Procesal Penal, que permite la aplicación de una condena por parte del juez Penal de Garantías durante la audiencia preliminar, sin necesidad de llegar a un juicio oral y público.

11 Roque Orrego y Juan Martens, "La peligrosidad judicial", en *Derechos Humanos en Paraguay 2012* (Asunción: Codehupy, 2012), 381.

12 Roque Orrego, "Ausencia de verdad y terror en el Sistema judicial paraguayo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2011* (Asunción: Codehupy, 2011), 501-511.

13 Creado por Ley N.º 4288/2011, el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) fue implementado en reglamentación de la Ley N.º 2754/2005 que "aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes".

condiciones de detención de personas que se encuentran restringidas en su libertad, principalmente bajo tutela del Estado. Este órgano estatal viene realizando un trabajo exhaustivo para el relevamiento de información que permite establecer, de manera responsable, recomendaciones para el mejoramiento de la privación de libertad a las distintas instancias intervinientes. Otro hito fue la condena al Estado paraguayo en el caso Panchito López, que sentó precedentes muy valiosos para fortalecer un cambio de paradigma en la política penal y penitenciaria juvenil[14].

Es sumamente necesario el diseño de una política criminal que no se base exclusivamente en la represión de los delitos y crímenes como estrategia, sino que se desarrolle un profundo análisis de los hechos punibles recurrentes, y en base a esto se diseñen e implementen programas de prevención.

SITUACIÓN DEL DERECHO

LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y EL SISTEMA PENITENCIARIO

La pandemia de la covid-19 ha generado un impacto en gran parte de la población a nivel nacional e internacional. Por tanto, las personas privadas de su libertad dentro del sistema penitenciario paraguayo no han sido la excepción. Con respecto a esto, es preciso recordar determinadas particularidades en lo que respecta a la realidad de los centros de privación de libertad de todo el país.

La crisis sanitaria irrumpe en medio de una emergencia decretada en el sistema penitenciario en septiembre de 2019[15]. La medida fue adoptada como respuesta a la ola de violencia desatada por los enfrentamientos que se produjeron entre grupos criminales que operan dentro de las cárceles del país. Este conflicto encuentra abono en las precarias condiciones de seguridad que propician el autogobierno y la disputa por el poder dentro del sistema, poniendo en riesgo a la población de personas privadas de libertad[16].

Las condiciones de hacinamiento que producen efectos negativos para el goce de derechos –como el acceso al agua potable, a los servicios de salud, a la alimentación, y espacio físico que garantice un mínimo grado de privacidad– agravan el panorama que se presenta ante la declaración de la pandemia por la covid-19.

14 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay*, sentencia del 2 de septiembre de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

15 Ley N.º 6365/2019 que declara en Situación de Emergencia todos los Establecimientos penitenciarios del territorio de la República y amplía el Presupuesto General de Gastos de la Nación para el Ejercicio Fiscal.

16 Fernando Mendoza y Ximena López, "Apagar incendios en lugar de prevenirlos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 334.

El acceso al agua resulta un problema particularmente grave, sobre todo en el contexto de la emergencia sanitaria. Del total de la población penitenciaria, casi la mitad (44,5%) accede al agua menos de doce horas diarias y alrededor del 12% no cuenta con agua potable en sus espacios de reclusión celular[17].

Datos del MNP de 2019 advierten que el sistema penitenciario cuenta con 47 profesionales médicos, 200 profesionales de enfermería, 6 psiquiatras y 108 profesionales de psicología para asistir a más de 15 mil personas privadas de libertad[18].

Por lo tanto, las carencias estructurales del sistema penitenciario no solamente exponen a un elevado riesgo de transmisión a toda la población de personas privadas de libertad, sino que obligan al Estado a realizar el doble de los esfuerzos para afrontar esta situación.

Medidas preventivas adoptadas por el Ministerio de Justicia

El Ministerio de Justicia (MJ) ha emitido varias directrices[19] con el objeto de establecer medidas preventivas para evitar la propagación de la covid-19 en la población de personas privadas de libertad.

RESOLUCIÓN MINISTERIAL N.º 250/2020. Las primeras disposiciones adoptadas fueron establecidas en esta Resolución de fecha 11 de marzo, al inicio de la declaración de la pandemia. Las directrices contemplaron acciones concretas, como reforzar las medidas de higiene, la obligación de divulgar y generar conciencia sobre estas medidas previstas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y la colocación de carteles en lugares visibles para concientizar sobre la importancia de cumplir las indicaciones de limpieza y cuidado para evitar contagios. También restringió los días y horarios de visitas tanto para los centros penitenciarios como para los centros educativos por un periodo de 15 días. Sin embargo, solo días después esto fue modificado y se decretó la prohibición total del ingreso de visitas de cualquier tipo.

SISTEMA DE CONTROL DE INGRESO. En junio del corriente se establecieron pautas para el ingreso del personal penitenciario y educador, tanto a las penitenciarías como a centros educativos, que implicaban el control de temperatura, el lavado de manos, brazos y rostro con agua y jabón, así como la obligación de utilizar el uniforme únicamente dentro de los centros penitenciarios y educativos, disponiendo el traslado de estos en bolsas cerradas para evitar la exposición de la indumentaria.

17 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Sed de derechos. Acceso al agua potable en instituciones de privación de libertad de la República del Paraguay* (Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2019).

18 MNP, "Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2019" (Asunción: MNP, 2020).

19 Las directrices fueron establecidas mediante resoluciones emitidas por el Ministerio de Justicia. Algunas de ellas fueron: Resolución N.º 250 de fecha 11 de marzo de 2020; Resolución N.º 267 del 16 de marzo de 2020; Resolución N.º 276 del 18 de marzo de 2020; Resolución N.º 295 de fecha 26 de marzo de 2020.

RESOLUCIÓN N.º 295/2020. Emitida el 26 de marzo de 2020, esta norma estableció medidas de control de higiene con relación al ingreso de las encomiendas depositadas en los distintos centros penitenciarios y educativos. La resolución también delimitó los criterios para la detección de posibles casos y para el uso correcto de equipos de protección individual (EPI) por parte del funcionariado penitenciario y educativo, entre otras cuestiones.

CAMPAÑAS DE LA DIRECCIÓN DE SALUD PENITENCIARIA[20]. Esta dependencia informó que se adoptaron medidas específicas para prevenir el ingreso de la covid-19 mediante campañas de concientización, charlas educativas y preparación de los protocolos que posteriormente fueron utilizados al momento de presentarse los brotes. Además, fueron reforzadas las sanidades para dar atención las 24 horas con la incorporación de personal médico y de enfermería, entre quienes se encontraban profesionales en Neumología, para la asistencia de los casos sospechosos que se fueron presentando[21].

VACUNACIÓN MASIVA. También se realizaron campañas de vacunación dentro de las penitenciarías[22], con una cobertura mayor a la prevista en años anteriores, y se ha tomado conocimiento de que esta medida efectivamente alcanzó a una parte considerable de la población.

CENSO DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN ZONA DE RIESGO. El MJ impulsó un censo de personas privadas de libertad que se encuentran en estado de vulnerabilidad frente a la pandemia y elevó los datos a ministros y ministras de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), con el objeto de solicitar la intervención de oficio de los juzgados de Ejecución, para la revisión de estas privaciones de libertad. A su vez, la CSJ involucró en la iniciativa al Ministerio Público y Ministerio de la Defensa Pública, con el fin de aunar esfuerzos para generar descompresión de la población con la medida[23].

Recomendaciones y monitoreo del MNP

Con el mismo fin de prevención del ingreso de la enfermedad y de rápida acción ante un eventual brote, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura realizó varias recomendaciones relacionadas a la población penitenciaria, al Ministerio de Justicia y al presidente de la República Mario Abdo Benítez, a través de la sistematización de unas "Pautas básicas para la miti-

20 Información remitida por Nota DSP N.º 672/2020 de fecha 15 de octubre de 2020.

21 Según datos extraídos de la Nota DSP N.º 672/2020, del 15 de octubre de 2020, emitida por el Dr. Milciades Daniel Cantero Leiva, de la Dirección de Salud Penitenciaria (DGEP), Ministerio de Justicia.

22 "Salud Pública recibe 1.200.000 dosis antiinfluenza e iniciará vacunaciones este mes", Agencia IP, 13 de abril de 2020, acceso el 2 de octubre de 2020, https://www.ip.gov.py/ip/salud-publica-recibe-1-200-000-dosis-antiinflueza-e-iniciara-vacunacion-este-martes/.

23 "Internos que están en situación de riesgo podrían dejar las cárceles", *Última Hora*, 19 de marzo de 2020, acceso el 2 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/internos-que-estan-situacion-riesgo-podrian-dejar-las-carceles-n2875700.html.

gación del riesgo de propagación del coronavirus en relación a las poblaciones en situación de encierro en el territorio nacional"[24].

Este instrumento del MNP identifica ciertas condiciones estructurales de riesgo a las que se enfrentan las personas privadas de libertad. Por ejemplo, el hacinamiento, la escasez de personal calificado en general, la falta de provisión de agua potable y la carencia de elementos de limpieza tanto de aseo personal como de su entorno. A su vez, otorga ciertas pautas a ser tenidas en cuenta para la implementación y divulgación de medidas de higiene, como el lavado de manos. Asimismo, recomienda acciones sencillas y oportunas, como la instalación de tanques de agua con acceso fácil para el estímulo de prácticas de limpieza.

Durante tres visitas de monitoreo realizadas por el MNP se ha podido verificar el alcance de las medidas adoptadas e informadas por el Ministerio de Justicia con relación a las disposiciones emitidas para evitar la propagación de la covid-19 dentro del sistema penitenciario. Las mismas fueron realizadas en la Penitenciaría Regional de Emboscada (antigua)[25], Penitenciaría Padre Juan Antonio de la Vega[26] y el Centro Penitenciario de Mujeres "Casa del Buen Pastor"[27].

Según los informes de monitoreo, se pudo constatar que, si bien fueron implementadas las medidas de seguridad, estas no se cumplen de forma correcta y en algunas ocasiones resultan insuficientes. En este sentido se ha advertido que el uso de tapabocas por parte del funcionariado de penitenciaría que está en contacto con la población de personas privadas de libertad es incorrecto, ya que no todas las personas se colocan cubriendo el área de boca y nariz y, en algunos casos, se los sacan para hablar, lo cual resulta infructuoso para el fin que pretende su uso.

Se ha observado que no se cuenta con dispositivos de higiene para el lavado de manos en todas las áreas, especialmente dentro de los centros penitenciarios visitados, y que la provisión de elementos de limpieza resulta insuficiente ya que no es constante. Varias personas privadas de libertad han referido que no se ha recibido información sobre las medidas de prevención desde las instituciones, principalmente en la penitenciaría de Emboscada.

24 El documento fue elaborado en consulta con destacados médicos especialistas en la materia, como el Dr. Iván Allende, el Dr. Eugenio Báez Maldonado y el Dr. Guillermo Sequera. El MNP ha remitido el instrumento a todas las instituciones referenciadas en marzo de 2020, al inicio de la declaración de estado de emergencia sanitaria por la pandemia de la covid-19. Versión disponible para descarga en http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-11/func-download/367/chk,a72d683dbc28f310bf6b5f1b294ccb70/no_html,1/.

25 Visita realizada el 2 y 6 de julio de 2020.

26 Visita realizada el 1 y 4 de julio de 2020.

27 Visita realizada el 15 de julio de 2020.

La penitenciaría del Buen Pastor advierte problemas de suministro de agua, hecho que supone un grave riesgo para la propagación del coronavirus y otras enfermedades en general. A esto debe sumarse el limitado acceso a productos de limpieza, combinación que agrava las condiciones de insalubridad tanto a nivel personal como de los espacios físicos.

Las mujeres que se encuentran alojadas en el pabellón "Amanecer"[28] no pueden acceder a otros espacios, hecho que restringe aún más la posibilidad de movilidad física. Esto produce un impacto negativo tanto en las mujeres como en sus hijos e hijas, quienes se han visto afectados por la situación.

Las actividades laborales y de estudio se han limitado de forma general, hecho que acarrea disminución de ingresos económicos e incerteza sobre los programas de formación, que se vieron interrumpidos. Además, se ha recogido información sobre las restricciones para el acceso a una alimentación suficiente y de calidad.

El problema del hacinamiento, con todas las consecuencias que involucra, es observado en los tres centros visitados. En el contexto de pandemia, esta situación adquiere una mayor gravedad, ya que impide cumplir con la disposición del distanciamiento físico necesario para reducir el riesgo de contagio. El alto nivel de densidad poblacional que se registra en la mayoría de los centros penitenciarios propicia la insalubridad y la falta de higiene. Esta situación, combinada con otros factores, como la ausencia de instalaciones edilicias apropiadas, expone gravemente al riesgo de brotes de covid-19 a toda la población de personas privadas de libertad.

Por otro lado, se debe resaltar como una buena práctica la realización de asambleas entre personas privadas de libertad, específicamente personas delegadas de pabellones y operadores y operadoras de Justicia[29]. Entre estos últimos, participaron varios ministros y una ministra de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), juezas de Ejecución y representantes del Ministerio Público, del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y del Ministerio de la Defensa Pública. Estas se realizaron de manera presencial y virtual[30].

Los encuentros tuvieron el objetivo de exponer las preocupaciones de las personas privadas de libertad relacionadas a distintos temas, como la unifi-

28 El pabellón "Amanecer" está destinado a mujeres que se encuentran privadas de libertad con hijos pequeños. Actualmente residen en el lugar 13 madres y 12 niños cuyos rangos de edad van de 3 meses a 5 años y 9 meses; se registra una embarazada de alto riesgo.

29 Los delegados de pabellones son personas privadas de libertad que actúan como responsables de los sectores que ocupan dentro de las penitenciarías.

30 "Teleconferencia entre PPL de Tacumbú y actores del sistema de justicia", *Ministerio de Justicia*, 30 de abril de 2020, acceso el 2 de octubre de 2020, http://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/teleconferencia-entre-ppl-de-tacumbu-y-actores-del-sistema-de-justicia?fbclid=IwAR0-4kciDokutJaI324i4nKJ-fAdFOSpqxF4tOUzBszY_W4SZtQH7J0PeSY.

cación de criterios para acceder a diversos beneficios establecidos por la ley de ejecución penal, la necesidad de celeridad en los procesos judiciales, las restricciones al uso de la prisión preventiva, entre otros.

La actividad fue replicada en otras penitenciarías del país y debe ser tenida en cuenta como una acción positiva que permite acercar las realidades que vienen soportando las personas privadas de libertad, a los distintos actores y responsables en materia de Justicia. Este tipo de actividades permite establecer canales de comunicación genuinos que favorecen el impulso de políticas públicas ajustadas a las condiciones que padecen aquellas.

Proyectos de ley de carácter paliativo

En el mes de junio, el Poder Ejecutivo[31] impulsó un proyecto de ley que pretende la aplicación de la prisión domiciliaria temporal a personas condenadas, en el marco de la emergencia sanitaria. Por otra parte, los senadores Arnaldo Augusto Franco Echevarría, Gilberto Antonio Apuril Santiviago y Fernando Alberto Silva Facetti[32] también presentaron un proyecto de ley que buscaría descomprimir el índice de la población penitenciaria, otorgando el arresto domiciliario a personas condenadas y prevenidas de grupos vulnerables. Ambos proyectos no lograron avanzar y aún se encuentran en estudio por parte de las comisiones revisoras. Si bien este tipo de acciones pueden tener un resultado, en apariencia positivo, resultan meramente paliativas y no apuntan a tratar los problemas estructurales.

Ingreso de la covid-19 a las penitenciarías

Pese a los esfuerzos realizados por parte del Ministerio de Justicia y las personas privadas de libertad, que resignaron por varios meses la visita de sus familiares, a fines del mes de julio se produce el primer brote de la enfermedad en la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este. Posteriormente se extiende a la penitenciaría de mujeres Juana María de Lara de la misma ciudad. En ambas instituciones, adquirieron el virus casi todo el personal de seguridad y administrativo, así como las personas privadas de libertad.

Los datos otorgados por el Ministerio de Justicia refieren que fueron realizadas alrededor de 1.700 muestras laboratoriales, que arrojaron unos 1.241 casos positivos por covid-19[33]. De acuerdo con estos datos, solo el 13% de la población penitenciaria fue sometida a la prueba de la covid-19, y el 70% de los exámenes resultaron positivos.

31 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 1 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121200.

32 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 1 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121212.

33 Según datos extraídos de la Nota DSP N.º 672/2020, del 15 de octubre de 2020, emitida por el Dr. Milciades Daniel Cantero Leiva, de la Dirección de Salud Penitenciaria (DGEP), Ministerio de Justicia.

Posterior a la situación de las penitenciarías de Ciudad del Este, se produjeron contagios en otras penitenciarías del país.

Llama la atención que solo en las penitenciarías de Ciudad del Este, los porcentajes de aplicación de test con relación a la cantidad de personas alojadas sobrepasa el 50%. En todas las demás penitenciarías el porcentaje está entre el 26 y el 7%, incluida la Penitenciaría Nacional de Tacumbú.

La escasa aplicación de pruebas dentro de las penitenciarías no impidió que en la mayoría de ellas se produzca el cierre epidemiológico. El MJ informó que esta disposición se iba tomando a medida que surgían los brotes, lo que implicó el cierre total de las instituciones afectadas por el periodo de 30 días corridos, con el objetivo de mitigar la propagación del virus.

Esto, obviamente, implicó el cese temporal de ingresos de personas con orden de prisión preventiva, así como familiares de las personas privadas de libertad. Se tiene conocimiento de la habilitación de albergues para los funcionarios que dieron positivo, pero la información remitida no es clara en ese sentido.

El cese de tomas de muestras y exámenes, así como las declaraciones de cierre epidemiológico son acciones que impiden medir el nivel de contagio y, por ende, se desconoce si las medidas adoptadas para evitar la propagación del virus fueron efectivas. Es imposible evaluar correctamente estas medidas, ya que el número oficial de personas que han contraído el virus en las cárceles no reflejaría la propagación efectiva del virus en el sistema, debido a la decisión de limitar la realización de pruebas.

A partir de un seguimiento de medios se han registrado 8 muertes de personas por covid-19: 4 personas privadas de libertad y 4 funcionarios del sistema penitenciario. El MJ no ha brindado información al respecto.

Algunas consecuencias de las medidas tomadas

Desde un primer momento, el MJ ordenó la prohibición de ingresos de personas privadas de libertad al sistema penitenciario. Esto se tradujo en una disminución significativa de personas privadas de libertad. La población se redujo entre enero y septiembre del 2020 en 2.244 personas, según datos del MNP[34].

Si bien esto se puede considerar como auspicioso, el descenso no respondió a una política pública de descompresión del sistema penitenciario, que bien pudo haber sido implementada a favor de grupos de riesgo o a partir de un

34 Según datos oficiales del MNP, en septiembre de 2020, el sistema penitenciario contaba con 13.300 PPL, estableciendo un descenso importante en comparación a enero del mismo año, cuando registraba 15.544.

análisis de pertinencia de las prisiones preventivas que pesan sobre algunas personas privadas de libertad.

Este descenso responde más bien a la prohibición del ingreso y posterior restricción para la recepción de personas[35], que tuvo un impacto directo en las comisarías, que se vieron obligadas a albergar a un grupo importante de personas.

Para el mes de agosto de 2020, la Policía Nacional había registrado un total de 1.224 personas con orden de prisión preventiva a nivel nacional[36], que aguardaban su traslado a distintos centros penitenciarios del país. Está de más advertir que esta disposición ha puesto en riesgo a las personas afectadas por la aplicación de la medida cautelar, atendiendo a que las comisarías no cuentan con infraestructura adecuada para dar respuesta a este tipo de acciones.

Con respecto a la violación de la cuarentena sanitaria, esta ha generado –de marzo a septiembre– 2.942 procesamientos penales en todo el país. De la totalidad de estas personas, 309 soportan prisión preventiva[37]. Resulta un despropósito incorporar a personas dentro de un sistema penitenciario colapsado por el hacinamiento, en un momento en que se pretende minimizar situaciones de contacto para evitar la propagación del coronavirus.

Este hecho podría dar cuenta de la descoordinación existente entre los distintos actores del sistema de Justicia, entendiendo que el Poder Judicial, desde los juzgados de Ejecución, ha intentado propiciar salidas de personas privadas de libertad que se encuentren en grupos de riesgo; mientras que, por otro lado –como ya se ha mencionado–, el ingreso de personas al sistema penitenciario solo fue contenido por las comisarías, que actuaron de centros de privación de libertad durante el cierre epidemiológico de los centros penitenciarios.

CUARENTENA OBLIGADA: SOLAPADA RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD

No se puede dejar de mencionar el fenómeno de los albergues habilitados por el MSPyBS para el cumplimiento de la cuarentena de personas que fueron ingresando al país con casos positivos por covid-19. Si bien estos aislamientos no se dan en el marco del derecho penal, los mismos constituyen

35 Se implementó un sistema de cuarentena en el Departamento de Judiciales, examen previo y posterior cuarentena en los centros penitenciarios más alejados de la capital.

36 Esta información fue proporcionada por Nota N.º 239 de fecha 26 de agosto de 2020 emanada por la Dirección General de Prevención y Seguridad de la Policía Nacional.

37 "#Solicitud 34867, Información solicitadas a la Corte Suprema de Justicia", Portal Unificado de Información, acceso el 28 de octubre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/34867.

una restricción a la libertad que ha tenido una afectación a otros derechos. Varias personas sometidas a la medida han mencionado estas limitaciones y han sido sometidas por largos periodos de aislamiento.

RESPUESTA INADECUADA AL PROBLEMA DE ADICCIONES EN EL SISTEMA PENAL

Si bien el consumo de drogas no es una práctica penada, la respuesta estatal se reduce casi únicamente a la prisionización de personas drogodependientes que llegan al sistema penal por hechos delictivos derivados del consumo problemático de estupefacientes. Por este motivo, se registra un importante número de usuarios y usuarias de drogas que ingresan al sistema penitenciario. Sin embargo, el Estado es, en realidad, el que debiera proporcionarles un programa de desintoxicación y recuperación de la drogadicción.

CONCLUSIONES

El contexto de la pandemia puso al sistema penitenciario en una crisis dentro de otra ya preexistente. Si bien el MJ informa sobre la implementación de medidas de prevención, contención y mitigación de las restricciones impuestas, entre las cuales se pueden verificar algunas buenas prácticas, la gran mayoría de ellas apuntaría únicamente a contener la situación de emergencia.

Se espera que las medidas relacionadas al mejoramiento de la provisión de agua y al fortalecimiento de las áreas de sanidad de las instituciones penitenciarias hayan sido implementadas para abordar la problemática estructural. Sin embargo, estas disposiciones son insuficientes frente a la situación extremadamente precaria del sistema penitenciario.

Las acciones realizadas por ciertos sectores del Poder Judicial no han sido suficientes para abordar la problemática del hacinamiento, el abuso de la prisión preventiva y la protección de los grupos de riesgo. Las iniciativas impulsadas por el MJ para la revisión de medidas cautelares de las personas pertenecientes a grupos de riesgo no habrían encontrado respuestas del todo satisfactorias por parte de la Justicia.

Aunque la medida del cierre temporal de los centros penitenciarios se podría considerar efectiva para mitigar la propagación del virus, esta tiene importantes consecuencias en la vida de las personas privadas de libertad, puesto que restringe las posibilidades de contacto exterior y de acceder a recursos externos que permiten mejorar condiciones que el sistema no puede garantizar como, por ejemplo, la alimentación adecuada.

Asimismo, como se viene sosteniendo en los anteriores informes, la construcción de nuevas infraestructuras no resolverá el problema del sistema penitenciario.

Las acciones implementadas a lo largo de 25 años no han sido efectivas y los problemas del sistema penitenciario crecieron en directa relación al incremento de la población penitenciaria. La mayoría ha apuntado a la construcción de cárceles y/u otras medidas que no se enmarcarían en políticas públicas de amplio alcance con objetivos a corto, mediano y largo plazos, donde el compromiso del Estado exceda al gobierno de turno y se constituya en una política pública prioritaria.

Se requiere de una mirada más incisiva que busque detectar el foco del conflicto mucho antes que este llegue al sistema penal. Para ello, el Estado y la ciudadanía en general deben pensar en políticas públicas que aborden las problemáticas de manera diferencial. Es necesario también acometer con más seriedad el problema de la drogodependencia desde una mirada de salud pública y dejar de lado las herramientas del sistema penal.

Como ya se mencionó más arriba, es necesario avanzar en el diseño de una política criminal que no se base exclusivamente en la represión de los delitos y crímenes como estrategia, sino que se desarrolle un profundo análisis de los hechos punibles recurrentes y, considerando esto, se diseñen e implementen programas de prevención.

RECOMENDACIONES

- Coordinar los esfuerzos de todas las instancias estatales responsables del sistema penitenciario, para lograr la descompresión de la población penitenciaria, a fin de mitigar los efectos producidos por la pandemia de la covid-19, y brindar efectiva protección a todas las personas privadas de libertad, principalmente a aquellas que se encuentren en condiciones de especial vulnerabilidad.

- Realizar acciones para generar procesos de cambios estructurales que impacten en las condiciones de detención de las personas privadas de libertad en el sistema penitenciario.

- Trabajar en el diseño de una política pública multidimensional que involucre a los tres poderes del Estado y a la sociedad civil, con miras a redireccionar el efectivo cumplimiento de los fines constitucionales de la condena y la efectivización de la excepcionalidad de la prisión preventiva.

DERECHOS DIGITALES EN MODO COVID-19

Esta es la quinta ocasión consecutiva en que los derechos digitales integran el informe anual de la Codehupy y, a lo largo de estos años, se observa un salto importante en el acceso de las personas a Internet en Paraguay. Por lo tanto, se evidencia la importancia de fortalecer los derechos humanos en el entorno en línea. Desde aquel tiempo, y en especial en el periodo del presente informe, se ha observado un gran recrudecimiento de las normativas de vigilancia estatal de las comunicaciones, de las violaciones de libertad de expresión en línea, de la violencia digital de género, así como abusos en el tratamiento de datos personales. Las políticas públicas sobre tecnología e inclusión digital deben apuntar a mejorar la calidad de vida y la integridad de las personas en entornos digitales, en vez de avasallar y violentar derechos.

PALABRAS CLAVES: privacidad, datos personales, género en Internet, libertad de expresión, vigilancia de las comunicaciones.

Maricarmen Sequera Buzarquis y Paloma Lara Castro Escobar

TEDIC

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

LOS DERECHOS HUMANOS TAMBIÉN EXISTEN EN INTERNET

Los derechos digitales nacen a partir de la necesidad de contar con una respuesta jurídica precisa para toda actividad relacionada con los servicios de la sociedad de la información y de la comunicación. Si bien son los derechos humanos propiamente dichos, que surgen como resultado del reconocimiento de los derechos fundamentales en la red de redes, actualmente cuenta con su propia regulación, lenguaje y elementos tecnológicos. Este elemento tecnológico es transversal, sobre todo Internet, que está atravesando en nuestras vidas, al igual que está ocurriendo en el derecho.

La capacidad de compartir información y comunicarse libremente a través de Internet es la piedra angular para la realización de los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1980).

Una de las primeras declaraciones sobre derechos digitales la hizo Robert B. Gelman, quien en 1997 difundió una propuesta de Declaración de los Derechos Humanos en el Ciberespacio, delineada sobre la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En la Declaración de Itacuruçá (2000) se consagra por primera vez el derecho al acceso democrático a la sociedad del conocimiento. También se encuentra la Declaración de Independencia del Ciberespacio de John Perry Barlow, de 1996, donde se entiende a Internet como un camino abierto para la mejora de la condición humana y de la sociedad. La Declaración de Florianópolis (2000) recoge la aspiración de los países latinoamericanos de integrarse en la sociedad de la información. Entre estos esfuerzos se destaca la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet, del año 2011, por las diversas relatorías para la libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Desde entonces, los organismos internacionales y los Estados han puesto su interés en cubrir estos temas desde un enfoque integral para el desarrollo de las sociedades.

En Paraguay surge esta discusión e interés con la ola global de las reformas de propiedad intelectual en Internet y la descentralización de servicio de Internet exclusivamente estatal desde el 2007 hasta el inicio del 2010, que más tarde dio lugar al nacimiento de la Asociación Tedic, que trabaja en estos temas desde hace 8 años.

AVANCES Y RETROCESOS

En este último quinquenio se observa un importante avance en materia de derechos digitales en la agenda del Estado, sector privado, organizaciones de sociedad civil, academia y comunidades técnicas en Paraguay. Y esto se debe a que en los recientes años han aumentado el acceso a Internet y el uso de las tecnologías en general en América Latina. Es decir, la penetración de Internet se incrementó en todos los países y quintiles entre el 2011 y el 2015. Sin embargo, en Paraguay, el acceso a Internet sigue sumamente desigual entre los hogares más ricos y los más pobres. La diferencia es de 20 veces superior del quintil más rico con relación al quintil más pobre. La brecha de conexión entre zona urbana y rural es de 20 puntos porcentuales. Además, menos del 50% de la población cuenta con acceso a Internet y la velocidad promedio es de 11,5 Mbps. De esta forma, el país se ubica en uno de los últimos lugares en América del Sur[1].

A medida que más personas acceden a este espacio digital, sin una política pública integral en tecnología basada en la vida de las personas, muchas de ellas quedarán excluidas. Al igual que el proceso de globalización con el que ha estado estrechamente entrelazada, la expansión del acceso a Internet se produce con resultados desiguales y a menudo exacerba las desigualdades socioeconómicas. Esto se ha evidenciado en tiempos de emergencias de la salud, con políticas públicas "parches" que obligaron a los servicios públicos, la educación y el trabajo en general se trasladen abruptamente a Internet. Esto generó una gran brecha digital y de género, excluyendo a personas que no cuentan con acceso de calidad a Internet, habilidades y destrezas digitales[2].

Asimismo, entre los aspectos más alarmantes de los últimos años se han notado un recrudecimiento de las normativas de vigilancia estatal y un aumento de recursos a las instituciones del sistema penal y vigilancia Estatal, sin un marco jurídico legal que permita y limite la utilización de tecnología de alta intromisión a la vida privada de las personas.

HITOS RELEVANTES DE LOS DERECHOS DIGITALES EN PARAGUAY

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (MITIC). En el 2018 se creó esta institución, cuyo fin es diseñar e implementar políticas públicas que promuevan y faciliten la conectividad, la inclusión, la innovación tecnológica y la economía digital. Antes de llegar a ser Ministerio, tuvo varias modificaciones administrativas estructurales.

1 Maricarmen Sequera, 27 de abril de 2020, "La educación virtual y la infraestructura de Internet en Paraguay". *Blog de Tedic*, https://www.tedic.org/la-educacion-virtual-y-la-infraestructura-de-internet-en-paraguay/.

2 Ibíd.

Este cambio significó la creación de una agenda digital muy ambiciosa, que se encuentra en pleno desarrollo y que comprende políticas de inclusión digital con perspectiva de derechos humanos. El desafío está en desarrollar metodologías de participación de todos los sectores, en el marco de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y con una evaluación previa del posible impacto de las políticas en los derechos humanos.

LEY N.º 5777/2016 "DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LAS MUJERES CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA". Esta normativa[3] es la primera que incluye a la *violencia telemática* como una forma de violencia que ocurre en Internet. Este avance legal significó ampliar la aplicación de la ley en espacios digitales. Sin embargo, el desafío está en crear mecanismos efectivos para su aplicación.

RECHAZO DE LA LEY "PYRAWEBS" Y OTRAS SIMILARES. En el 2015 se logró el rechazo de un proyecto de ley denominado "Conservación obligatoria de datos de tráfico", coloquialmente conocido como Ley "Pyrawebs". Esta normativa pretendía obligar a proveedoras de Internet a retener los metadatos de tráfico durante 12 meses, poniendo en riesgo la privacidad de todas las personas por ser una medida desproporcionada y masiva de vigilancia de las comunicaciones[4]. La iniciativa "anti-Pyrawebs" fue la primera campaña ciudadana enteramente digital sobre derechos digitales, que tuvo como consecuencia el rechazo absoluto y archivo del proyecto de ley[5]. Además, logró concientizar un tema muy complejo, como es la tecnología en un contexto con baja conectividad a nivel nacional[6]. Tomando esta campaña como impulso, se han logrado frenar otras normativas parecidas[7] y se ha alertado a

3 Ley N.º 5777, del 27 de diciembre de 2016, de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8356/ley-n-5777--de-proteccin-integral-a-las-mujeres-contra-toda-forma-de-violencia.

4 "La Retención de Datos de Tráfico en Paraguay Es Espionaje Masivo e Inconstitucional", *Electronic Frontier Foundation*, acceso el 8 de marzo de 2016, https://www.eff.org/es/deeplinks/2014/11/la-retencion-de-datos-de-trafico-en-paraguay-es-espionaje-masivo-e.

5 Javier Pallero, "Breaking news: 'Pyrawebs' rejected for good", *Access Now*, 4 de junio de 2015, acceso el 10 de octubre de 2020, https://www.accessnow.org/breaking-news-internet-data-retention-bill-pyrawebs-rejected-for-good-espan/.

6 Maricarmen Sequera, "La educación virtual y la infraestructura de Internet en Paraguay".

7 Algunos casos fueron:
1. Ley N.º 5883/2017, "Que regula la activación del servicio de telefonía móvil", presentada en el 2017. "Acertada decisión de vetar el proyecto de ley de registro de huellas dactilares para acceder a servicios de Internet", *Blog de Tedic*, 28 de septiembre de 2017, https://www.tedic.org/acertada-decision-del-poder-ejecutivo-para-la-defensa-de-nuestra-privacidad/.
2. Proyecto de ley "Que obliga a proveedores de aplicaciones y redes sociales a suspender y retirar publicaciones con carácter ofensivo o difamatorio, presentado por el diputado Edgar Ortiz en el 2017. "Se archiva el proyecto de ley de Censura política en Internet", *Blog de Tedic*, 11 de octubre de 2017, https://www.tedic.org/un-proyecto-de-censura-politica/.
3. Proyecto de ley "Que sanciona el incumplimiento de las medidas dispuestas ante alertas epidemiológicas y en estado de emergencia sanitaria declarada", presentado el 18 de marzo de 2020 y retirado poco tiempo después, el 1 de abril. "El Congreso paraguayo retira el proyecto de ley sobre desinformación en tiempos de emergencia", *Blog de Tedic*, 3 de abril de 2020, https://www.tedic.org/el-congreso-paraguayo-retira-el-proyecto-de-ley-sobre-desinformacion-en-tiempos-de-emergencia/.
4. Rechazo de una acción de amparo constitucional que buscaba censurar una publicación de un activista en Twitter. "El Poder Judicial aboga por la defensa de la libertad de expresión", *Blog de Tedic*, 16 de junio de 2016, https://www.tedic.org/una-victoria-en-favor-de-nuestra-libertad-de-expresion-en-internet/.

la ciudadanía sobre acciones del Estado que conllevan un alto riesgo para el ejercicio pleno de derechos en los espacios digitales.

SISTEMA NACIONAL DE INTELIGENCIA (SINAI). Creado en el 2014[8], está compuesto por varias instituciones del Estado orientadas a trabajos de inteligencia. El Sinai, la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad), las Fuerzas Armadas y el Ministerio del Interior no cuentan con la obligación de publicar informes sobre las actividades de vigilancia de las comunicaciones, por lo que operan con total autonomía, poca supervisión efectiva o, dicho de otra forma, con total impunidad.

VOTO ELECTRÓNICO. La implementación del voto electrónico como solución tecnológica ante los diversos tipos de irregularidades que ocurren en las elecciones nacionales ha sido otro importante hito. Esta "solución" tiene varios riesgos, expuestos en el informe anterior[9]. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) ha ignorado y ha realizado la licitación de alquiler de las máquinas de votación, cuya implementación está paralizada por la emergencia sanitaria actual[10].

SISTEMAS DE VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES

Como resultado de la falta de transparencia de las políticas y prácticas de la vigilancia en Paraguay, no queda claro qué tipo de capacidades posee el país. Sin embargo, en los últimos años han aparecido varios informes que dan cuenta de la existencia de sistemas de vigilancia de las comunicaciones en la órbita estatal, y esto difiere sustancialmente de lo que está indicado en la ley. Como ejemplos de esto se pueden citar: la adquisición del *malware* llamado FinFisher[11], las conversaciones para la adquisición del *malware* de Hackingteam[12], el uso de cámaras de reconocimiento facial[13], así como la adquisición de drones para vigilancia en espacios públicos[14].

8 Ley N.º 5241, de 20 de agosto de 2014, que crea el Sistema Nacional de Inteligencia, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, http://www.bacn.gov.py/NDYyMA==&ley-n-5241.

9 Maricarmen Sequera y Paloma Lara Castro, "¿Quién vigila al vigilante?", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 365-390.

10 "Máquinas de votación podrían no salir de Argentina por Covid-19", *Última Hora*, 23 de marzo de 2020, acceso el 14 de abril de 2020, https://www.ultimahora.com/maquinas-votacion-podrian-no-salir-argentina-covid-19-n2876321.html.

11 Bill Marczak, John Scott-Railton, Adam Senft, Irene Poetranto y Sarah Mckune, "Pay No Attention to the Server Behind the Proxy. Mapping FinFisher's Continuing Proliferation", en *The Citizen Lab*, 15 de octubre de 2015, acceso el 27 de septiembre de 2020, https://citizenlab.ca/2015/10/mapping-finfishers-continuing-proliferation/.

12 "The Hackingteam Archives", *WikiLeaks*, 8 de julio de 2015, acceso el 3 de abril de 2017, https://wikileaks.org/hackingteam/emails/emailid/4132.

13 "Reconocimiento facial: nueva estrategia para combatir la delincuencia", *ABC Color*, 11 de julio de 2019, acceso el 11 de julio de 2019, https://www.abc.com.py/nacionales/2019/07/11/reconocimiento-facial-nueva-estrategia-para-combatir-la-delincuencia.

14 Paloma Lara Castro, "Uso de drones: ¿combaten la pandemia o refuerzan el control ciudadano?", *Blog de Tedic*, 22 de abril de 2020, https://www.tedic.org/uso-de-drones-covid19/.

En el marco de las actividades de vigilancia, en 2016, Paraguay aceptó las recomendaciones del Examen Periódico Universal (EPU)[15]. A pesar de esto, recientemente se realizó una solicitud de acceso a información pública al Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, que fue respondida de la siguiente forma: "[...] No se cuenta aún con el seguimiento correspondiente por parte de las instituciones competentes [...]"[16].

El Ministerio del Interior[17] y la Senad[18] han respondido a la solicitud de información pública compartiendo la normativa que les permite monitorear las comunicaciones. Sin embargo, se considera que no son suficientes para aclarar las adquisiciones y el uso de *hardware* y *software* específicos para la vigilancia de las comunicaciones que se describen en este documento. La regulación compartida por estas instituciones solo alude a la interceptación telefónica. En cuanto a la solicitud de información sobre los mecanismos de rendición de cuentas acerca de la adquisición de *software* de vigilancia, solo se refieren a cuestiones administrativas relacionadas con salarios, lista de funcionarios, adquisiciones de bienes, etc., pero no brindan la información sobre la consulta realizada en el Portal de Acceso a la Información Pública.[19]

Ante la falta de un monitoreo y control de posibles abusos por parte de estas instituciones del Estado, se han realizado litigios estratégicos para solicitar información sobre la adquisición, implementación y uso de algunas de estas

15 Los derechos implicados sobre las recomendaciones son: libertad y seguridad de la persona, no violencia, derechos civiles y políticos y alcance de las obligaciones internacionales. Las instituciones implicadas en el cumplimiento y seguimiento de estas recomendaciones son: Comisión Nacional de Telecomunicaciones, Ministerio del Interior, Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (actualmente Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación) y Ministerio de Defensa Nacional. El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) afectado: 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Observaciones generales del Examen Periódico Universal: N.º 16: Derecho a la intimidad (artículo 17) y Observación General N.º 35: Libertad y seguridad personales. Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay - Sistema SIMORE, etiqueta "Vigilancia", "Examen Periódico Universal", acceso el 5 de octubre de 2020, https://www.mre.gov.py/simoreplus/ (etiqueta vigilancia).

16 "Solicitud #33586". Informe sobre Examen Periódico Universal de Naciones Unidas (EPU)", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 8 de octubre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/33586.

17 "Solicitud #34610. Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas (EPU), Ministerio del Interior", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 17 de septiembre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/34610.

18 "Solicitud #34609. Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas (EPU), Senad", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 17 de septiembre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/34609.

19 Principales elementos de la consulta de Tedic al Ministerio del Interior y Senad:
1. Detallar las medidas y protocolos necesarios que se están llevando a cabo sobre el funcionamiento de las agencias de inteligencia: Sistema Nacional de Inteligencia (Sinai), Ministerio del Interior y Secretaría Nacional Antidrogas (Senad). Adjuntar copia de las resoluciones que detallen el tipo de tecnología que se utiliza y cómo se utilizan u otro funcionario que describa la tecnología y su funcionamiento.
2. Informar los detalles de implementación, protocolos y cualquier tipo de tratamiento de datos personales de las personas que se utilizan en el sistema de vigilancia de las agencias de inteligencia.
3. Detallar las medidas y protocolos necesarios para garantizar la transparencia y rendición de cuentas para que sean supervisados por mecanismos de seguimiento independientes. Adjuntar copia de las resoluciones que detallan estos protocolos para garantizar transparencia y rendición de cuentas.

tecnologías. La Asociación Tedic ha interpuesto una acción de inconstitucionalidad contra la respuesta a la solicitud pública Resolución N.º 238 del Ministerio del Interior y las consecuentes resoluciones judiciales que validaron dicha decisión. El Poder Judicial ha rechazado en las dos primeras instancias el acceso a la información pública, argumentando que entra en el ámbito de seguridad nacional, a pesar de que la ley establece claramente que el carácter de reservado debe estar expresamente establecido en la ley (art. 22 de la Ley N.º 5282/2015). Este no es el caso, pues no existe normativa legal alguna que reserve el tipo de información requerida. Hasta la fecha, no se ha resuelto la acción y el caso se encuentra hace más de un año en la Corte Suprema de Justicia (CSJ)[20].

Hasta el presente, el Paraguay no cuenta con un marco legal de protección integral de datos personales. Ello implica una falta de garantías de protección ante posibles abusos en el tratamiento de datos personales tanto en instituciones del sector público como privado. Esto ha provocado el almacenamiento, registro y utilización de datos personales y sensibles de forma indiscriminada. Esta preocupación se viene exponiendo en todos los informes anuales y recién este año 2020 aparece una tímida apertura para su discusión en el Congreso Nacional[21].

VIOLENCIA DE GÉNERO EN LÍNEA

La ONG Luchadoras de México define a la violencia en línea como "actos de violencia de género cometidos instigados o agravados, en parte o totalmente, por el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), plataformas de redes sociales y correo electrónico. Estas violencias causan daño psicológico y emocional, refuerzan los prejuicios, dañan la reputación, causan pérdidas económicas y plantean barreras a la participación en la vida pública y pueden conducir a formas de violencia sexual y otras formas de violencia física"[22]. En ese sentido, cabe mencionar en primer lugar que falta mucho camino por recorrer, pues no se considera que las TIC incidan en la desigualdad de género ni que reproduzcan y/o refuercen la violencia. Ejemplo de ello es la definición incompleta de esta violencia que se encuentra en la mencionada Ley N.º 5777/2016[23]. Si bien acogemos con agrado el hecho de

20 "¿Quién vigila al vigilante? Reconocimiento facial en Asunción - Paraguay", *Blog de Tedic*,16 de septiembre de 2019, https://www.tedic.org/quien-vigila-al-vigilante-reconocimiento-facial-en-asuncion.

21 "Inició el ciclo de charlas de la Coalición de Datos Personales", 10 de junio de 2020, *Blog de Tedic*, https://www.tedic.org/inicio-el-ciclo-de-charlas-de-la-coalicion-de-datos-personales/.

22 Luchadoras de México, *La violencia en línea contra las mujeres en México* (México: Luchadoras de MX, 2017), https://luchadoras.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe_ViolenciaEnLineaMexico_InternetEsNuestra.pdf.

23 Artículo 6, inciso l: **Violencia telemática.** Es la acción por medio de la cual se difunden o publican mensajes, fotografías, audios, videos u otros que afecten la dignidad o intimidad de las mujeres a través de las actuales tecnologías de información y comunicación, incluido el uso de estos medios para promover la cosificación, sumisión o explotación de la mujer. Se entenderá por "cosificación" a la acción de reducir a la mujer a la condición de cosa.

que este tipo de violencia haya sido incluido en la ley, su definición es incompleta, ya que se enfoca únicamente en la difusión de imágenes no consensuadas y la exposición por los medios de comunicación; dejando de lado el acoso en línea, las amenazas, el seguimiento y el acecho, las expresiones discriminatorias, el descrédito, el acceso no autorizado, la suplantación / robo de identidad, el abuso y la explotación sexual relacionados con las tecnologías, afectando los canales de expresión y omisiones de los actores con poder regulatorio. Ello, de acuerdo con lo identificado como tipos de violencia en línea en informes realizados por la sociedad civil, como ser el de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) y Luchadoras de México[24], que identifica 13 tipos de violencia en línea. Esta falta de consideración da como resultado que ciertas formas de violencia que forman parte de la violencia en línea se vuelvan invisibles y, por tanto, desprotegidas. Como resultado, actualmente no existen estudios ni puntos de referencia epistémicos que den cuenta del problema en sí en Paraguay; tampoco existe producción de datos representativos en el observatorio de género[25] (perteneciente al Ministerio de la Mujer) referente a este tipo de violencias, por lo que no se generan capacidades institucionales que habiliten políticas públicas para salvaguardar, proteger y reparar a las personas víctimas de esta violencia.

A su vez, preocupa que las violaciones a derechos de las mujeres ocurridas en espacios digitales, además de no ser reconocidas en su totalidad, resultan en una negativa sistemática de justicia en el Poder Judicial. La legislación preexistente a la Ley N.º 5777/2016, así como la legislación penal y los tratados internacionales de derechos humanos no son aplicados de igual forma a las violencias ocurridas en los espacios digitales, a pesar de que las acciones se subsuman en los tipos legales ya existentes, como es el caso del "acoso sexual", reconocido en el artículo 133 del Código Penal Paraguayo[26].

CASO BELÉN WHITTINGSLOW. Este caso configura violencia de género en línea e ilustra la falta de independencia judicial y acceso a la justicia en Paraguay. Belén Whittingslow denunció a Cristian Kriskovich, profesor de la Universidad Católica de Asunción y representante de la misma ante el Consejo de la Magistratura, órgano central en el proceso de designación y nombramiento de jueces y agentes fiscales[27], y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, órgano con facultades para sancionar a magistrados y agentes fiscales[28] por

24 "13 formas de agresión relacionada con las tecnologías contra las mujeres", *Luchadoras de México*, acceso el 1 de octubre de 2020, https://luchadoras.mx/13-formas-violencia-linea-las-mujeres/.

25 El Observatorio para las Mujeres es un espacio de la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (actualmente Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicación), para el seguimiento de casos de violencia hacia las mujeres, al que puede accederse desde su sitio web: http://observatorio.mujer.gov.py/.

26 **"Artículo 133. Acoso sexual 1.º:** El que con fines sexuales hostigara a otra persona, abusando de la autoridad o influencia que le confieren sus funciones, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años. **2.º:** En estos casos se aplicará lo dispuesto en el artículo 59. **3.º:** La persecución penal dependerá de la instancia de la víctima".

27 Artículo 264 de la Constitución Nacional del Paraguay.

28 Artículo 11 de la Ley N.º 3759/2009.

acoso sexual (llevado a cabo a través de medios digitales). Ella terminó siendo solicitante de refugio en Uruguay tras haber sido perseguida judicialmente.

Los hechos denunciados por Belén se remontan al año 2013, cuando alegó que, siendo alumna del Sr. Kriskovich, este la acosó sexualmente por medios digitales, a través de mensajes e imágenes enviados por la aplicación de mensajería instantánea WhatsApp[29]. A pesar de haberse ordenado la realización de la pericia de los celulares –principal prueba del acoso denunciado–, tras un escrito presentado por la defensa del Sr. Kriskovich, el fiscal del caso decidió desconvocar las diligencias de la pericia y desestimar la causa[30]. Tal decisión fue ratificada por el fiscal adjunto, quien consideró que el hecho denunciado no configuraba acoso sexual, calificándolo como "galanteo o cortejo"[31] en una resolución *contra legem*. Es así como, en este proceso, el Ministerio Público desestimó por completo la oposición de Belén a los mensajes recibidos (plasmada en los mensajes ofrecidos como prueba en el expediente) en base a argumentos sustentados en prejuicios de género y evitando analizar la posición de poder ostentada por el Sr. Kriskovich[32].

Luego de la desestimación, Belén fue involucrada en dos procesos judiciales en su contra, que continúan aún hoy, 6 años después. Estos procesos han estado plagados de irregularidades y violaciones al debido proceso, tales como la cancelación de la defensa y la solicitud de orden de captura contra la víctima tras una declaración de rebeldía, que carece de fundamentos legales[33]. Este caso pone de relieve dos temas fundamentales en Paraguay: por un lado, la marcada discriminación, estigmatización y denegatoria de justicia, que afecta a las mujeres que denuncian el acoso sexual y la violencia de género. Por otro, los obstáculos judiciales que aparecen a la hora de buscar justicia y reparación en casos que la violencia de género se da a través de medios digitales.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2020

DRONES EN TIEMPOS DE EMERGENCIA SANITARIA

El Ministerio del Interior adquirió drones para la vigilancia de espacios públicos para fiscalizar el cumplimiento del confinamiento obligatorio en tiempos de pandemia. No es la primera vez que esta institución obtiene tecnología para la vigilancia no tripulada: en 2019 ya había adquirido un ve-

29 Causa N.º 8830/2014, caratulada "Cristian Kriskovich S/ Acoso Sexual".

30 Resolución N.º 9 del 23 de abril de 2015, proferida por el fiscal Centurión, Causa N.º 8830/2014.

31 Dictamen N.º 735, proferido por el fiscal adjunto Jorge Sosa, folios 4 y 5, Causa N.º 8830/2014.

32 Dictamen N.º 735 del 1 de junio del 2015, proferido por el fiscal adjunto Jorge Sosa, Causa N.º 8830/2014.

33 Causa N.º 2882/2014, caratulada "Víctor David Arce Y Otros S/ Producción De Documentos No Auténticos".

hículo no tripulado[34]. El entonces ministro, Juan Ernesto Villamayor, había señalado que el objetivo de dicha licitación era utilizar el dron en manifestaciones, desalojos de inmuebles, allanamientos y eventos deportivos[35].

El uso de tecnologías digitales para combatir la pandemia no puede quedar excluido de un examen de necesidad y proporcionalidad ante eventuales afectaciones a los derechos fundamentales. En esta línea, toda tecnología utilizada en el contexto de pandemia, como el uso de un dron, debe priorizar la protección de los datos personales y sensibles, así como garantizar un uso acotado –a la emergencia sanitaria actual– y habilitar procedimientos de rendición de cuentas. Todas estas medidas son claves para evitar impactos desproporcionados en la discriminación de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, así como posibles impactos en la salud mental y en la estigmatización de las personas afectadas por la covid-19. Esto se remarca en las recomendaciones sostenidas por la Resolución N.º 1/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre "Pandemia y Derechos Humanos en América"[36].

DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS DE CONTROL: PARCHES LEGALES

El Poder Legislativo sancionó la Ley N.º 6558/2020 que modifica la "Ley contra la Violencia Doméstica"[37]. La misma ley habilita al juez a imponer medidas de vigilancia, como el sistema de monitoreo por dispositivos electrónicos de control, que permitan el reconocimiento de ubicación del agresor, de modo a realizar un seguimiento y control.

La propuesta legal es legítima. Sin embargo, pone en riesgo a la víctima, ya que, para identificar la proximidad del agresor, esta persona también debería facilitar su localización a la Policía Nacional[38].

34 "Adjudicación de la Licitación 368495 - Adquisición de vehículo aéreo no tripulado (UAV / DRON) y lanzador semiautomático de proyectiles no letales (balines de goma)", *Dirección Nacional de Contrataciones Públicas*, 4 de octubre de 2019, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/368495-adquisicion-vehiculo-aereo-no-tripulado-uav-dron-lanzador-semiautomatico-proyectiles-1/resumen-adjudicacion.html.

35 "Drone Use: Does It Combat the Pandemic or Strengthen Surveillance?", *Blog de Tedic*, 9 de julio de 2020, https://www.tedic.org/en/drone-use-does-it-combat-the-pandemic-or-strengthen-surveillance/.

36 Adoptada por la CIDH el 10 de abril de 2020, http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf.

37 Ley N.º 6568, del 26 de junio de 2020, que modifica el artículo 2.º de la Ley N.º 1600/2000 "Contra la violencia doméstica", *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9284/ley-n-6568-modifica-el-articulo-2-de-la-ley-n-16002000-contra-la-violencia-domestica.

38 "Sancionan uso de tobilleras electrónicas para casos de violencia doméstica", *Última Hora*, 16 de junio de 2019, acceso el 26 de septiembre de 2020, https://www.ultimahora.com/sancionan-uso-tobilleras-electronicas-casos-violencia-domestica-n2890499.html.

SUPERPODERES PARA LA POLICÍA NACIONAL

Por otro lado, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) dictó la Resolución N.º 583/2020, por la cual "se modifica el reglamento de protección al usuario de telecomunicaciones"[39], con el fin de prevenir el fraude y la extorsión. Con esta norma se faculta al Ministerio del Interior a solicitar el bloqueo de líneas telefónicas sin autorización judicial, ni cumplimiento del debido proceso.

Por su parte, las operadoras de servicios de telefonía de Paraguay se mostraron preocupadas por la normativa y solicitaron una revisión del marco legal.

Hasta la fecha no hay respuesta por parte de las autoridades de Conatel.

CIBERPATRULLAJE EN TIEMPOS DE PANDEMIA Y VIGILANCIA EN PROTESTAS PACÍFICAS

La Fiscalía de Delitos Informáticos imputó a una persona por la supuesta amenaza de contagiar covid-19. El hecho ocurrió en la red social Twitter cuando la persona publicó la siguiente frase: "Te vamos a entregar el virus en *delivery*"[40].

La Fiscalía también realizó audiencias indagatorias e imputó a manifestantes que protestaban pacíficamente por el asesinato de dos niñas a manos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC)[41]. La causa de la imputación tiene que ver con la violación de vedas y cuarentenas sanitarias, prevista en el artículo 10 inciso b de la Ley N.º 716/1996 "Que sanciona delitos contra el medio ambiente"[42]. También utilizó imágenes publicadas en redes sociales para identificar a las personas que estuvieron en una manifestación pública contra el Estado, que tuvo como desencadenamiento el daño con pintura a un monumento

39 "Resolución de directorio N.º 584/2020", *Blog de Conatel*, febrero de 2020, https://www.conatel.gov.py/conatel/resolucion-directorio-n-24-2020-2/.

40 "Imputan a mujer que habló de 'entregar el virus en delivery' en Twitter", *ABC Color*, 31 de marzo de 2020, acceso el 20 de septiembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/03/31/mujer-que-amenazo-con-contagiar-covid-19-se-expone-a-pena-de-tres-anos/.

41 Claudia Korol, "¡Eran niñas!: el doble infanticidio en Paraguay | Sobre los crímenes de María del Carmen Villalba y Lilian Villalba en Paraguay", *Página 12*, 11 de septiembre de 2020, acceso el 13 de septiembre de 2020, https://www.pagina12.com.ar/291213-eran-ninas-el-doble-infanticidio-en-paraguay.

42 Causa N.º 5616/2020 "Paloma Chaparro y otras s/ S. H. P. Daños a cosas de interés común y otros, transgresión de la Ley N.º 716/1996 Delitos contra el medio ambiente en vedas y cuarentenas", ante la Unidad Penal N.º 1 Especializada en Seguridad y Convivencia entre las Personas y la Unidad Penal Ordinaria N.º 2 de la Sede N.º 1 Capital.

nacional[43] [44] [45]. Entre otras observaciones preocupantes, está el hecho de que en la carpeta fiscal no se percibe ningún proceso legal de obtención de estos metadatos vía autorización judicial. Cabe resaltar que, según la Constitución Nacional en su artículo 36, la interceptación de las comunicaciones (en esto se incluyen los metadatos de una comunicación) solo se realiza vía solicitud judicial.

Las actividades de recolección de información a granel, de manera previa y sin una investigación asociada a un hecho punible, son problemáticas. Existe una fina línea que divide lo que es una actividad de vigilancia generalizada, de una actividad de inteligencia para la prevención específica de delitos.

El ciberpatrullaje no se puede homologar al patrullaje físico, porque los efectos de prevención y disuasión de este se relacionan más con la presencia visual de la autoridad. En el ámbito digital únicamente puede ser vigilancia, pues no tiene sentido hacerla azarosamente, sino de forma direccionada. ¿Con qué criterios se observan los perfiles, identidades o *hashtags*? Por tanto, estas técnicas no pueden ser consideradas patrullaje, sino que conforman mecanismos de vigilancia desproporcionada e innecesaria.

DATOS PERSONALES SENSIBLES Y SALUD

El Ministerio de Salud, en su Resolución S. G. N.º 146/2012 (artículos 4 y 6) afirma que existe la obligación de respetar y proteger el derecho a la intimidad, así como la obligación de todo personal de salud a respetar el carácter confidencial de la información y datos de todas las personas que reciben atención en salud o acuden para recibir información y orientación en un servicio de salud[46]. Por lo tanto, no debe utilizarse como justificación la salud para socavar y restringir desproporcionadamente los derechos y las libertades fundamentales.

En el contexto de la pandemia de covid-19, iniciada en marzo de 2020, se desató un miedo generalizado en la población y las respuestas a menudo fueron reacciones violentas y discriminación. La información de carácter

43 Causa N.º 5616/2020 "Paloma Chaparro y otras s/ S. H. P. Daños a cosas de interés común y otros, transgresión de la Ley N.º 716/1996 Delitos contra el medio ambiente en vedas y cuarentenas", ante la Unidad Penal N.º 1 Especializada en Seguridad y Convivencia entre las Personas y la Unidad Penal Ordinaria N.º 2 de la Sede N.º 1 Capital.

44 "Más imputados por actos frente al Panteón y piden tener más fiscales", *Última Hora*, 16 de septiembre de 2020, acceso el 18 de septiembre de 2020, https://www.ultimahora.com/mas-imputados-actos-frente-al-panteon-y-piden-tener-mas-fiscales-n2905031.html.

45 "La parcialidad de la Fiscalía lleva a peligrosas prácticas stronistas", *Última Hora*, 17 de septiembre de 2020, acceso el 18 de septiembre de 2020, https://www.ultimahora.com/la-parcialidad-la-fiscalia-lleva-peligrosas-practicas-stronistas-n2905243.html.

46 "La privacidad e intimidad de pacientes es un derecho que se protege desde el MSP", *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, 24 de junio de 2015, acceso el 25 de septiembre de 2020, https://www.mspbs.gov.py/portal/5514/la-privacidad-e-intimidad-de-pacientes-es-un-derecho-que-se-protege-desde-el-msp.html.

sensible sobre personas que tuvieron la enfermedad fue filtrada –tanto en el sistema de salud público como privado–, lo que provocó casos de persecuciones públicas[47].

El Mitic desarrolló una aplicación móvil para registro y seguimiento de síntomas de personas con covid-19. Según el Ministerio de Salud, 5.473 personas la descargaron[48], aunque solo se les dé el alta en el sistema a personas que dan positivo. Hasta la fecha no se pudo acceder a las políticas de privacidad y tratamiento de datos, así como la posibilidad de aplicar los derechos ARCO[49] para eliminar su perfil, una vez finalizada la etapa crítica de la pandemia.

Por otro lado, se busca crear la historia clínica electrónica en Paraguay a través de una propuesta legislativa que se encuentra en análisis en el Congreso y pretende que el registro de documentos sea obligatorio, cronológico, individualizado y completo en soporte digital y propiedad del paciente. A su vez, se prevé que cada actuación médica conste en forma de escritos, gráficos e imagenológicos o de cualquier otra índole realizada a una persona, desde el nacimiento hasta el fallecimiento[50]. Al cierre de este informe, no existe un análisis previo del posible impacto en los derechos humanos. En vista de que no existe una la ley que resguarde los datos personales, no parece haber garantías de protección ante posibles abusos de esta información sensible.

SISTEMAS DE AYUDA ÑANGAREKO Y PYTYVÕ

Los sistemas de ayuda económica y kits de alimentos del Estado para grupos en situación de vulnerabilidad en tiempos de pandemia, denominados Ñangareko y Pytyvõ, tuvieron varias debilidades en su implementación, provocando la vulneración de información sensible de las personas beneficiarias. Se filtraron bases con datos personales, así como la información sobre el cobro de recursos económicos por terceras personas que se hacían pasar por beneficiarias[51]. Estas bases se encuentran alojadas en servidores de empresas privadas y sus páginas web no cuentan con criterios mínimos de seguridad, como el protocolo seguro de transferencia (HTTPS). El riesgo es

47 "Familia de paciente con Covid-19 recibe amenazas", *Última Hora*, 16 de marzo de 2020, acceso el 20 de marzo de 2020, https://www.ultimahora.com/familia-paciente-covid-19-recibe-amenazas-n2875197.html.

48 Según datos obtenidos por Tedic en consulta al MSPyBS, de este total, 2.484 son mujeres y 2.989 son varones.

49 Los derechos ARCO son el conjunto de acciones por las cuales una persona física puede ejercer el control sobre sus datos personales. Son seis: Acceso, Rectificación, Cancelación, Oposición, Limitación y Portabilidad.

50 Lic. Nilza Florentín, "Legisladores proponen crear registro de historias clínicas electrónicas", *Cámara de Senadores*, 16 de junio de 2020, acceso el 29 de septiembre de 2020, http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/5900-legisladores-proponen-crear-registro-de-historias-clinicas-electronicas-2020-06-16-22-55-57.

51 "Pytyvõ: Policía descarta hackeo e investiga quiénes filtraron datos de beneficiarios", *Última Hora*, 2 de junio de 2020, acceso el 5 de junio de 2020, https://www.ultimahora.com/pytyvo-policia-descarta-hackeo-e-investiga-quienes-filtraron-datos-beneficiarios-n2888246.html.

que estas bases de datos puedan ser utilizadas con fines políticos, ya que no existen control ni transparencia en la recolección de la información.

La digitalización de los servicios públicos puede afectar negativamente a las personas y comunidades que ya están en situación de desventaja (incluidas quienes se encuentran en situación de desventaja debido a su condición económica, social, de clase o jurídica, entre otros factores), a quienes dependen del Estado para su sustento y el de sus familias y dependientes, así como a las comunidades y personas que ya estaban marginadas y han sido las más duramente golpeadas por las medidas de digitalización de los servicios, en el marco de la emergencia sanitaria.

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Actualmente, hay actores políticos interesados que han comenzado, junto con la Coalición de Datos Personales[52], la elaboración de un borrador de ley integral de datos personales en Paraguay.

Esto no solamente ofrecerá protección de los derechos humanos, sino también seguridad legal para empresas locales, así como para que empresas globales de tecnología puedan instalarse y realizar tratamiento de datos transfronterizos con reglas acordes a los estándares internacionales.

CONCLUSIONES

Como se viene insistiendo desde hace 5 años en cada informe anual, se evidencia la incapacidad del Estado paraguayo de garantizar y proteger la vida privada de las personas en el entorno en línea.

Se observa una tendencia con enfoque de políticas públicas tecnosolusionistas, donde no aparecen los análisis de impacto en general y en particular sobre posibles afectaciones a los derechos humanos. Las instituciones del Estado no han logrado incluir en sus marcos normativos enfoques centrados en la persona, para elevar la calidad de vida en general y ejercer plenamente los derechos de las personas en el entorno en línea. Esto se manifiesta en el aumento de capacidades de las instituciones del Estado para perseguir delitos y crímenes, pero sin un marco legal basado en el derecho internacional de los derechos humanos, ni en las recomendaciones de organismos internacionales que se encargan de temas como libertad de expresión y privacidad en Internet.

52 Conformada por Tedic, Asociación Paraguaya de Derecho Informático y Tecnógico (Apadit), Fundación Paraguay Ciberseguro, Internet Society - Paraguay Chapter y Abente Stewart Abogados. Más datos en https://www.datospersonales.org.py.

Entre algunos de los obstáculos que se pueden visualizar como estancamiento, es posible mencionar, por un lado, la existencia de un concepto erróneo sobre el uso y las consecuencias de la tecnología por parte de la ciudadanía y de los políticos que ocupan cargos en el poder como legisladores y jueces. Esto, por lo general, tiene consecuencias negativas en la generación de normativas y prácticas legales contrarias a los derechos humanos.

Por otro lado, se encuentran la precaria infraestructura de Internet y los altos costos para acceder a esta tecnología, generando brechas digitales y de género a través de políticas públicas "parches" para la inclusión digital de mujeres y comunidades vulnerables. Usar productos tecnológicos no solamente representa ganancias para las industrias tecnológicas en este rubro, sino que se pierde el norte de una verdadera política pública basada en contextos locales y generando daños colaterales como la brecha digital.

Además, existe una gran opacidad por parte de las instituciones de vigilancia del Estado en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas de sus adquisiciones y procesos de vigilancia de las comunicaciones. Año tras año se observa cómo se amplían las capacidades del Estado en materia de vigilancia de las comunicaciones a través de nuevas normativas y adquisiciones de *software* y *hardware* de vigilancia. Esto tiene como consecuencia una intromisión en la vida de las personas, que no se adecua a las pautas sugeridas por los estándares internacionales de derechos humanos y las relatorías especiales de los organismos internacionales como la ONU y la OEA (Organización de Estados Americanos).

Finalmente, en cuanto a las acciones en tiempos de emergencia sanitaria, es indiscutible que la tecnología puede ayudar a que el Gobierno sea capaz de dar respuestas y resolver algunos de los desafíos fundamentales que enfrentan al hacerlo, con el fin de garantizar que las personas y las comunidades vivan con dignidad, a partir de algunas políticas como los programas de ayuda. Sin embargo, el Estado debe tener en cuenta, desde el inicio de estas soluciones tecnológicas, las salvaguardas y las garantías para ofrecer servicios digitales a una población desconectada. Asimismo, es indispensable insertar en sus políticas de inclusión digital y el desarrollo de tecnología para mitigar la covid-19, una evaluación previa de los principios de proporcionalidad y necesidad. En la experiencia expuesta en este artículo no quedan claros muchos criterios, entre ellos la duración del tratamiento de datos personales sensibles luego de que termine la emergencia.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe:

a. En referencia a la vigilancia:

→ adoptar una normativa específica sobre el uso de herramientas de vigilancia como piratería, *malware*, drones o tecnologías biométricas, teniendo en cuenta los principios de necesidad y proporcionalidad.

→ elaborar mecanismos de control y autorización judicial independientes.

→ establecer regulaciones que aseguren que el uso de tecnología de vigilancia privada sea auditable por órganos de supervisión.

→ brindar transparencia acerca de las capacidades generales de vigilancia del Estado e información significativa sobre el alcance en el uso de tecnología de vigilancia privada.

→ asegurar que las personas que son objetivo de las tecnologías de vigilancia sean notificadas y tengan acceso a garantías de protección.

→ garantizar la existencia de órganos de control independientes e imparciales, dotados de las facultades necesarias para auditar, investigar y perseguir eficazmente cualquier abuso en el uso de tecnologías de vigilancia por parte de actores estatales. Esto incluye tener acceso absoluto a cualquier información, instalaciones o equipos necesarios para el desempeño de sus funciones.

→ adoptar medidas de debida diligencia en materia de derechos humanos en la adquisición de tecnologías de vigilancia, con el fin de evaluar y monitorear posibles abusos o violaciones a los derechos humanos en el despliegue de dichas tecnologías.

→ fiscalizar a las empresas que despliegan tecnologías de vigilancia privada en su propio beneficio con el propósito de vulnerar derechos humanos o socioambientales e imponer las sanciones oportunas.

b. En cuanto a la violencia de género en línea:

→ generar políticas públicas para sensibilizar sobre la violencia de género en línea.

→ promover la modificación de la Ley N.º 5777/16, artículo 6 inc. l para incluir las diversas violencias contra las mujeres que constituyen violencia telemática.

→ adoptar medidas inmediatas y eficaces para prevenir y dar respuesta a todas las formas de violencia contra las mujeres en contextos digitales, eliminando el machismo de la administración de justicia y garantizando que todas las personas involucradas en actos de violencia contra las mujeres y niñas rindan cuentas de sus actos y sean llevadas ante la Justicia.

→ garantizar una investigación efectiva, independiente e imparcial de las denuncias de violaciones de derechos humanos de las mujeres en línea.

→ adoptar las medidas necesarias para asegurar el acceso a un recurso efectivo en casos de violencia de género en línea, respetando sus compromisos en materia de derechos humanos.

→ impulsar las medidas necesarias para la resolución de la acción de inconstitucionalidad presentada e investigar a jueces y fiscales que han sido denunciados por mal desempeño de sus funciones en el caso de Belén Whittingslow.

c. Sobre la protección de datos personales en línea:

→ promulgar una ley integral de datos personales en Paraguay para garantizar y resguardar la vida privada de las personas en el entorno en línea, de acuerdo con los más altos estándares de derechos humanos y protección de datos, así como crear una autoridad independiente para la supervisión, el control y la rendición de cuentas.

d. En relación con las aplicaciones creadas para enfrentar la pandemia:

→ asegurar que las aplicaciones que aborden situaciones de emergencia sanitaria puedan surgir de su uso y su impacto potencial en el ejercicio de cualquier medida extraordinaria adoptada para responder y abordar la pandemia por covid-19, y estén en línea con las leyes y los estándares de derechos humanos, además de ser temporales y limitadas en el tiempo de la duración de esta.

EL (NO) RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS SEXUALES EN TIEMPOS DE PANDEMIA

El año 2020 fue marcado, sin duda, por la pandemia de la covid-19. En ese contexto, “quedarse en casa” tuvo un impacto negativo para el reconocimiento y la protección de los derechos sexuales. Adicionalmente, fue un argumento perfecto para seguir eludiendo discusiones como las de la Educación Integral de la Sexualidad (EIS).

PALABRAS CLAVES: derechos sexuales, acoso sexual, violencia sexual, covid-19, educación sexual.

Mirta Moragas Mereles

COORDINACIÓN DE MUJERES DEL PARAGUAY (CMP)

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

Los derechos sexuales aluden a un elemento que todas las personas tienen en común: la sexualidad[1]. El concepto de derechos sexuales ha aparecido en la escena del derecho internacional de los derechos humanos a inicios de la década de los 90 en la Conferencia de Población y Desarrollo de El Cairo (1994) y en la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995). En la primera conferencia se intentó incorporar el término "derechos sexuales" sin éxito[2]. De todas maneras, el concepto de salud sexual fue incorporado al documento[3]. La Plataforma de Acción de Beijing estableció que "los derechos humanos de las mujeres incluyen el derecho a ejercer el control de su sexualidad, incluyendo su salud sexual y reproductiva, libre de coerción, discriminación y violencia"[4], aunque de nuevo el término "derechos sexuales" fue excluido[5]. A pesar de todo, estas conferencias marcaron la apertura de la legitimación política de los derechos sexuales en cuanto concepto[6], que fue expandido y ampliado desde diversas perspectivas en el campo de los derechos humanos.

El abordaje de los derechos sexuales ha tenido varias complejidades. Entre otras, existió durante un tiempo la tendencia a considerar los derechos sexuales como un subconjunto de los derechos reproductivos o privilegiar los temas de salud sexual, omitiendo lecturas más integrales sobre los derechos, el poder y el placer[7]. Asimismo, es todavía persistente la idea de que los derechos sexuales están vinculados únicamente a cuestiones identitarias o a derechos vinculados a la orientación sexual, identidad y expresión de género[8]. En Paraguay, el informe de derechos humanos de la Codehupy empezó a incluir un artículo autónomo referido al tema de los derechos sexuales a partir del año 2008. Inicialmente, el artículo era parte del capítulo de derechos de familia[9]. Ya en el año 2008 hubo un artículo sobre derechos sexuales y otro acerca de derechos reproductivos, pero ambos todavía en el mismo capítulo. Posteriormente, desde el 2009, fue incluido en el capítulo sobre libertad, reflejando los cambios en la reflexión sobre este derecho.

---

1 Alice Miller, *Sexualidad y derechos humanos* (Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2010), 8.

2 Sonia Correa y Susie Jolly, "Sexualidad, desarrollo y derechos humanos", *Serias para el debate* - N.º 5 (2007), 18.

3 Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, UN Doc. A/CONF.171/L.1 Sección 7.2 (junio de 1994).

4 Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de la Mujer, párrafo 96.

5 Correa y Jolly, "Sexualidad...", 18.

6 Ibíd.

7 Carol Vance ha afirmado que "la salud puede ser un espacio peligroso para la sexualidad" para mostrar que hay múltiples aspectos que quedan por fuera de las políticas de salud sexual. Miller, Sexualidad..., 133.

8 Correa y Jolly, "Sexualidad...", 19.

9 Esta clasificación se debió probablemente a que la Constitución Nacional de 1992 colocó el derecho a la planificación familiar y la salud materno infantil (art. 61) dentro del capítulo de los derechos de la familia. Ver: Natalia Slepoy Benites, "Derechos sexuales y reproductivos, una asignatura pendiente", en *Derechos Humanos en Paraguay 2007* (Asunción: Codehupy, 2007), 308-325.

Varias de estas complejidades se ven reflejadas en el balance que se podría hacer sobre hitos, avances y retrocesos de los derechos sexuales en los últimos 25 años en Paraguay, que coinciden con el tiempo que lleva la discusión del tema a nivel internacional. Por ejemplo, privilegiar el ámbito de la salud frente a políticas más integrales relacionadas a la sexualidad ha sido la característica principal de las acciones estatales con relación a los derechos sexuales. Así, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) cuenta con planes de salud sexual y reproductiva al menos desde el año 1999[10]. A pesar de esto, el enfoque de salud se ha encontrado con grandes resistencias. Entre ellas, un proyecto de ley de salud sexual y reproductiva fue rechazado por amplia mayoría en la Cámara de Senadores en 2008[11]. En ese mismo año, el proyecto con modificaciones se volvió a presentar y sigue pendiente de tratamiento[12]. De todas formas, este enfoque y el trabajo solo desde la salud han demostrado ser insuficientes para la amplitud de la demanda.

La negativa al abordaje integral del tema se ha podido ver en el proceso de elaboración y posterior eliminación del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (EIS), iniciado por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) en 2007[13]. En él se incluyó la participación de autoridades y docentes del MEC, padres y madres de familia, otras instancias del Estado, Iglesias y la sociedad civil[14]. El documento fue presentado en el 2011 y, a las pocas semanas, por presión de grupos antiderechos[15], fue "suspendido" con la supuesta intención de revisarlo, lo que no ha sucedido hasta la fecha.

El vacío de una política de EIS se profundizó en el 2017 cuando, en plena campaña electoral, el entonces ministro del MEC Enrique Riera emitió la Resolución N.º 29664/2017 que prohibió materiales "sobre teoría y/o ideología de género"[16]. A pesar de no estar claro qué materiales en concreto fueron prohibidos[17], el efecto práctico fue crear una especie de ley mordaza para que

10 Una de las primeras políticas sobre salud sexual fue la Política Nacional de Atención a la Salud Integral de la Mujer, vigente a partir de su aprobación por Resolución Ministerial N.º 412 del MSPyBS de agosto de 1999, que incluía el tema de salud sexual de las mujeres (ver: Informe Oficial del Estado paraguayo al Comité CEDAW, documento CEDAW/C/PAR/3-4, 11 de febrero de 2004, párrafo 133). Posteriormente, iniciaron los Planes Nacionales de Salud Sexual y Reproductiva, con una perspectiva más amplia, mostrando la evolución del enfoque sobre la sexualidad desde el Estado.

11 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 16 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/1011.

12 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 16 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/2191.

13 Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, acceso el 16 de octubre de 2020, https://pdfslide.net/reader/f/marco-rector-pedagogico-marco-rector-pedagogico-para-la-educacion-integral, 14.

14 Ibíd.

15 Mirta Moragas, "Año de retrocesos, triunfo de sectores conservadores. Derechos sexuales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2011* (Asunción: Codehupy, 2011), 357.

16 Resolución N.º 29664/2017, MEC, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.mec.gov.py/sigmec/resoluciones/29664-2017-RIERA.pdf.

17 La autora interpuso un amparo por acceso a la información pública contra el MEC por no informar qué materiales fueron dados de baja por esta Resolución. Por S. D. N.° 375 del 13 de octubre de 2020, el Juzgado ordenó al MEC entregar a la autora la lista de materiales dados de baja. Al momento del cierre del informe, aún no se ha entregado la lista.

los temas de género no sean tratados en las aulas[18]. A esta situación, dos años después, el ministro Eduardo Petta sumó la Resolución N.º 1917/2019[19], por la cual prohibió la utilización de un material sobre educación sexual para docentes de la Educación Media, lo que profundizó el tabú sobre el abordaje de EIS en la educación formal. En el 2018 fue aprobada la Ley N.º 6202/2018 "Que adopta normas para la prevención del abuso sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual"[20]. El proyecto inicialmente establecía la obligatoriedad de la enseñanza de EIS, pero el artículo fue eliminado del texto en la Cámara de Senadores[21]. La ley aprobada establece que se deben realizar campañas de comunicación y formular protocolos de prevención en el ámbito escolar. La ley establecía un plazo para su reglamentación; sin embargo, en expresa violación de esta, al cierre de este informe, todavía no se ha reglamentado.

El otro abordaje que ha avanzado sobre derechos sexuales –además del planteado desde la salud sexual– ha sido el de la expansión penal como mecanismo de protección. Ante los reclamos por los abusos sexuales de niños y niñas y los embarazos derivados de estos abusos, el Estado ha respondido principalmente con políticas punitivas. En este sentido, en los últimos años se han aprobado tres leyes.

1. La Ley N.º 6002/2017, que elevó las penas por el tipo penal de abuso sexual a niños y niñas.

2. La Ley N.º 6535/2020, que establece la imprescriptibilidad de los procesos penales por abuso sexual en niñas y niños.

3. La Ley N.º 6572/2020, que crea el registro de agresores sexuales, que impediría que quienes sean condenados por este tipo penal puedan ejercer la docencia y los ministerios religiosos por el resto de su vida.

El Estado paraguayo ha sido observado reiteradamente por los órganos de tratados, así como por el Consejo de Derechos Humanos en el Examen Periódico Universal por la falta de aplicación de políticas de EIS[22], así como

18 Entrevista de la autora con organizaciones de la sociedad civil que trabajan EIS.

19 Resolución N.º 1761/2019, MEC, acceso el 16 de octubre de 2020, https://mec.gov.py/sigmec/resoluciones/1761-2019-PETTA.pdf.

20 Ley N.º 5777, del 1 de noviembre de 2018, "Que adopta normas para la prevención del abuso sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual", *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8927/ley-n-6202-adopta-normas-para-la-prevencion-del-abuso-sexual-y-la-atencion-integral-de-los-ninos-ninas-y-adolescentes-victimas-de-abuso-sexual-.

21 Mirta Moragas y Cintia Escurra, "Pequeños avances normativos, nula implementación de políticas", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 386.

22 Ver, por ejemplo: Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales a Paraguay, 2013: párrafo 13; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales a Paraguay, 2015: párrafo 29 d); Examen Periódico Universal, 2016: párrafo 102.157 (Recomendación del Reino Unido); Relator Especial sobre el Derecho a la Salud (Pūras, 2016: párrafo 60).

por el insuficiente acceso de las comunidades a servicios de salud sexual y reproductiva[23]. Asimismo, se ha recomendado reiteradamente derogar las Resoluciones N.° 29664[24] y N.° 1761[25] del MEC. Ninguna de estas recomendaciones ha sido cumplida hasta el momento.

SITUACIÓN DEL DERECHO

El 2020 es, sin duda, el año donde el tema dominante ha sido la covid-19. Esta pandemia hizo que el Estado ponga todo su interés en la atención de salud y la mitigación de la crisis económica derivada de las medidas sanitarias. Varios derechos fueron afectados y diversas situaciones que ya eran preocupantes adquirieron nuevos matices por el aislamiento. Por ejemplo, niños, niñas y adolescentes (NNA) que sufren violencia sexual en su contexto familiar[26] han tenido que quedarse obligadamente en casa, sin muchas posibilidades de contar con apoyo de la comunidad extendida, como podrían ser las escuelas y otros espacios de recreación.

LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

LEY N.º 6536/2020. Sancionada en mayo, esta ley modifica el artículo 103 de la Ley N.º 1160/1997 del Código Penal (CP). Declara la imprescriptibilidad de la persecución penal del hecho punible de abuso sexual en niños y niñas (art. 135 del CP). Asimismo, establece que la prescripción de otros hechos punibles contra la autonomía sexual de niños, niñas y adolescentes (arts. 128 al 140 del CP) empezará a contarse desde la mayoría de edad.

LEY N.º 6572/2020. Esta ley, sancionada en julio, crea el registro de agresores sexuales de niños, niñas y adolescentes y el banco genético. Establece un registro de personas que cuenten con condena firme por hechos punibles de violencia sexual contra NNA[27]. El registro será llevado por el Poder Judicial

23 Entre otros, ver: Comité de Derechos del Niño, 2010: párrafo 53 d.

24 Por ejemplo: Comité CEDAW, Observaciones finales a Paraguay, 2017: párrafo 9; Comunicado de Prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (disponible en "CIDH lamenta la prohibición de la enseñanza de género en Paraguay", *CIDH*, 15 de diciembre de 2017, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/208.asp); Comité de Derechos Humanos, 2013 y 2019.

25 Entre otros, ver: Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales a Paraguay*, 2019.

26 De acuerdo con datos proporcionados por Fono Lila, servicio de atención, orientación y contención a niños, niñas y adolescentes que sufren violencia, la gran mayoría de los casos que llegan a consulta sobre abuso sexual o violencia familiar corresponden a personas de la familia o el entorno cercano. Este servicio es ofrecido por BECA (Base Educativa y Comunitaria de Apoyo) e inició funciones en el contexto de la pandemia. Ver, además: "Día Internacional de la Niña: En Paraguay, el 80% de los abusos en el entorno familiar", *Ñanduti Diario Digital*, 10 de octubre de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, http://www.nanduti.com.py/2020/10/10/dia-internacional-la-nina-paraguay-80-los-abusos-entorno-familiar/.

27 Los artículos y las leyes enumeradas por la ley son: Código Penal, artículos 128 (coacción sexual y violación), 130 (abuso sexual en personas indefensas), 131 (abuso sexual en personas internadas), 133 (acoso sexual), 135 (abuso sexual en niños y niñas), 136 (abuso sexual en personas bajo tutela), 137 (estupro), 138 (actos homosexuales con menores), 139 (proxenetismo), ley integral contra la trata de personas y la ley que penaliza la pornografía infantil.

e incluirá datos de identidad y perfil genético y será accesible únicamente a petición de parte. El carácter permanente de este registro fue cuestionado por organizaciones de derechos humanos[28]. Toda persona que trabaje en forma directa o indirecta con NNA, en instituciones educativas, deportivas, recreativas, religiosas, entre otras, deberá contar con una constancia que certifique si está incluida o no en este registro. Las empresas e instituciones están obligadas a solicitar este certificado y tienen prohibido contratar a las personas incluidas en el mismo. La ley crea igualmente un banco genético con información de las personas incluidas en el registro.

PROYECTO DE PENA PERPETUA. En la línea de hiperinflación punitivista ya señalada, en el mes de marzo el senador Víctor Ríos presentó un proyecto de ley que penaliza a perpetuidad los casos de homicidio doloso de niños, niñas y adolescentes[29]. Aunque esta iniciativa no esté directamente vinculada a los casos de abuso, es posible pensar que una de las justificaciones podrían ser los casos de abusos sexuales que derivan en homicidio o feminicidio.

PLAN NACIONAL DE SALUD SEXUAL Y SALUD REPRODUCTIVA (PNSSYSR). Impulsado por el MSPyBS, el PNSSySR fue aprobado en diciembre de 2019[30]. El Plan "propone partir del reconocimiento y visibilización de los derechos y en particular de los sexuales y reproductivos"[31]. Asimismo, tiene enfoque de derechos y de género. El mismo cuenta con 11 ejes estratégicos:

> 1. Rectoría, gestión y monitoreo eficiente de este plan; 2. Maternidad segura, paternidad saludable y salud neonatal; 3. Planificación familiar; 4. Aseguramiento de insumos y medicamentos de salud sexual y reproductiva; 5. Prevención y control de las infecciones de transmisión sexual (ITS), incluyendo la sífilis, el VIH y el zika; 6. Salud sexual y reproductiva de los hombres; 7. Salud sexual y reproductiva de adolescentes; 8. Salud sexual de las mujeres; 9. Prevención, detección y atención a personas en situación de violencia intrafamiliar, violencia sexual y violencia basada en género (VBG); 10. Generación y uso de evidencia; y, 11. Comunicación estratégica sobre derechos y salud sexual y reproductiva.

28 La Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia dirigió una nota a la Cámara de Senadores señalando que el carácter permanente atentaría contra los derechos humanos.

29 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 25 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/120090.

30 Resolución S. G. N.º 597/2019 "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2019-2023; y se dispone su implementación y utilización en todos los establecimientos de salud y en la formación de profesionales de salud", MSPyBS. Versión en pdf disponible en la página de Cepep, acceso el 16 de octubre de 2020, http://www.cepep.org.py/archivos/Plan_Nacional_SSR_2019_2023.pdf.

31 Ibíd., marco jurídico, 14.

LANZAMIENTO DE LA CAMPAÑA ÑAÑANGAREKO

En agosto, el MSPyBS, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), el MEC, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), con la cooperación del Gobierno de la India, lanzaron la campaña Ñañangareko para prevenir la violencia sexual hacia niñas y adolescentes.

Bajo el lema "una niña embarazada es una niña abusada", los ejes de la campaña son: hablar, educar y denunciar los casos[32]. En el acto de presentación, la ministra Teresa Martínez y varias personas de organizaciones de la sociedad civil pusieron énfasis en que es impostergable que el MEC asuma su rol y aplique una política de EIS[33]. En contrapartida, el MEC no aludió a la política de educación sexual[34]. El ministro de Salud Julio Mazzoleni informó que, en lo que iba del 2020, habían registrado 282 embarazos de niñas de entre 10 y 14 años y 7.500 embarazos de adolescentes de entre 15 y 19 años[35]. Asimismo, informó que el MSPyBS cuenta con 32 consultorios amigables para adolescentes en todo el país[36].

Si bien los materiales de la campaña[37] hacen énfasis en la obligación de la denuncia, esto es insuficiente para atacar las causas estructurales y paliar el rol que debe asumir el MEC en el planteamiento desde la educación. Igualmente, poner el foco únicamente en los casos de abuso sexual por el embarazo invisibiliza los casos de abuso sexual en niños y adolescentes varones. Finalmente, el hecho de que la campaña se sustente con cooperación internacional es un indicador de la poca prioridad y la escasa sustentabilidad que tiene la temática para el Estado. Numerosas iniciativas que parten exclusivamente con apoyo externo desaparecen cuando se acaban los fondos, si no existe voluntad política de sostenerlas con genuinos recursos del Estado.

32 "Ñañangareko: Campaña que busca proteger a niñas y adolescentes del abuso sexual y embarazo precoz", Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 6 de agosto de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.mspbs.gov.py/portal/21443/ntildeantildeangareko-campantildea-que-busca-proteger-a-nintildeas-y-adolescentes-del-abuso-sexual-y-embarazo-precoz.html.

33 Notas de la autora que participó en el acto de presentación. Véase también: "Hay que incorporar en la educación la sexualidad", *ABC Color*, 8 de agosto de 2020, acceso el 14 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/08/hay-que-incorporar-en-la-educacion-la-sexualidad/; "Lanzamiento Ñañangareko" [Facebook Watch], UNFPA Paraguay [@UNFPAPy/], https://www.facebook.com/UNFPAPy/videos/531516467541521.

34 Notas de la autora que participó en el acto de presentación. Ver también: Ibíd.

35 Ibíd.

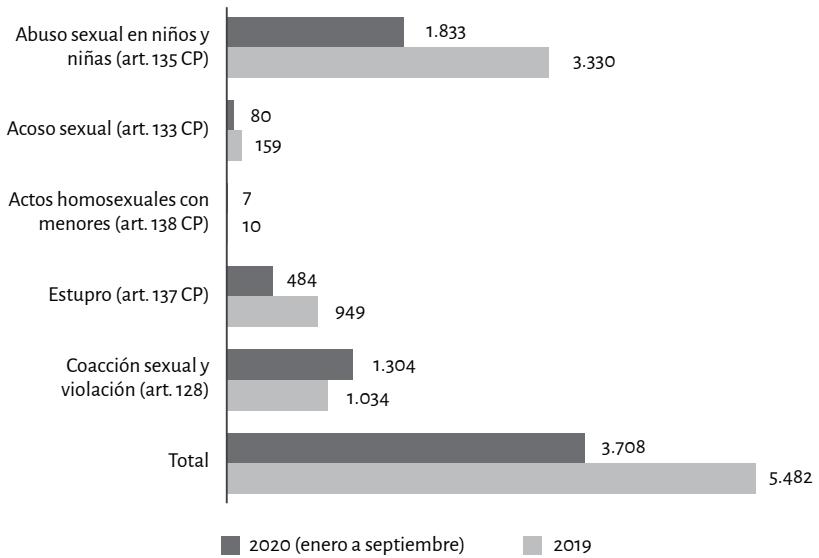
36 Ibíd.

37 Ver video de la campaña disponible en línea: "ÑAÑANGAREKO" [Facebook Watch], UNFPA Paraguay [@UNFPAPy/], 29 de septiembre de 2020, https://www.facebook.com/watch/?v=4723634804328274.

VIOLENCIA SEXUAL

Entre enero y septiembre de 2020, el Ministerio Público registró 1.883 denuncias por abuso sexual en niños y niñas (art. 135 del Código Penal)[38] (gráfico 1). Con esto, se mantiene el promedio de al menos 7 casos de abuso sexual por día. En el mismo periodo, el servicio Fono Ayuda 147 del MINNA recibió 432 llamadas por violencia sexual y solo entre mayo y junio, el MINNA atendió 173 casos[39]. Central, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y Asunción son los lugares del país con mayor registro de denuncias de abuso sexual, de enero a julio[40].

Gráfico 1. Denuncias recibidas por el Ministerio Público por violencia sexual



Fuente: Ministerio Público.

Si bien los datos del 2020 son preliminares, los números del gráfico 1 muestran una disminución de denuncias en varios casos, lo que podría deberse a la dificultad de formular las denuncias, considerando que durante varios meses estuvieron vigentes medidas de restricción de circulación. Además, resulta interesante el aumento de casos de denuncias por coacción sexual y violación entre enero y septiembre, con respecto a todo el 2019. Tal como

38 "Día Internacional...", *Ñanduti Diario Digital*.

39 Ibíd.

40 "En Paraguay, el 80% de los abusos se producen en el entorno familiar", Hoy, 10 de octubre de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/en-paraguay-el-80-de-los-abusos-se-producen-en-el-entorno-familiar.

se ha señalado, es frecuente que los casos de violencia sexual ocurran en el entorno cercano y por parte de familiares o personas conocidas de las víctimas, lo que podría explicar el número de denuncias. Es importante recordar que, en abril de este año, el Comité de los Derechos del Niño advirtió a los Estados que los servicios de protección infantil deben considerarse servicios esenciales[41]. Entre otras cosas, se señaló que:

> el confinamiento puede exponer a los niños a una mayor violencia física y psicológica en el hogar, o forzar a los niños a quedarse en hogares que están superpoblados y carecen de las condiciones mínimas de habitabilidad. Los niños con discapacidades y problemas de comportamiento, así como sus familias, pueden enfrentar dificultades adicionales a puerta cerrada[42].

EIS

Con la suspensión de clases presenciales, se agudizaron los problemas para el ya casi inexistente acceso a información sobre EIS y prevención de todo tipo de violencia, incluida la violencia sexual. El MEC presentó la Guía de Prevención "La seguridad en casa"[43], donde escuetamente se mencionan datos para la denuncia en casos de maltrato y violencia sexual, pero no se da ningún detalle al respecto ni orientaciones mínimas de cómo proceder en casos de abuso sexual. Por otra parte, la pandemia no impidió que el MEC profundizara su alianza con ONG religiosas que dan charlas de orientación sexual sin base científica y sin enfoque de derechos. La Fundación Funda Joven[44] organizó un ciclo de conferencias virtuales para docentes sobre "Salud Emocional del docente" [45]. En una de estas conferencias se insistió en el mito

41 Declaración conjunta de presidentes de 10 órganos de tratado sobre medidas de derechos humanos en el marco de la pandemia. Ver: Oficina del Alto Comisionado - Naciones Unidas - Derechos Humanos, "Los órganos creados en virtud de los Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas exigen un planteamiento respetuoso con los derechos humanos a la hora de combatir el COVID-19", 24 de marzo de 2020, acceso el 25 de octubre de 2020, https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25742&LangID=S.

42 "El Comité de los Derechos del Niño de NNUU advierte del grave impacto físico, emocional y psicológico del COVID en los niños y pide a los Estados que tomen medidas", *Plataforma de Infancia*, 9 de abril de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://plataformadeinfancia.org/el-comite-de-los-derechos-del-nino-de-nnuu-advierte-del-grave-impacto-fisico-emocional-y-psicologico-del-covid-en-los-ninos-y-pide-a-los-estados-que-tomen-medidas/.

43 "El MEC comparte Guía de Prevención "La seguridad en casa", *MEC*, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.mec.gov.py/cms/?ref=299586-el-mec-comparte-guia-de-prevencion-la-seguridad-en-casa.

44 Fundación Funda Joven, acceso el 16 de octubre de 2020, http://fundajoven.org/.

45 Seminarios virtuales "Salud Emocional del Docente". Ver: "Inició ciclo de seminarios virtuales que buscan fortalecer la salud emocional del docente", *MEC*, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.mec.gov.py/cms_v4/?ref=299718-inicio-ciclo-de-seminarios-virtuales-que-buscan-fortalecer-la-salud-emocional-del-docente; Seminario virtual "Manejo del Estrés, Ansiedad y Depresión" con gran convocatoria de docentes, *MEC*, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.mec.gov.py/cms/?ref=299724-seminario-virtual-manejo-del-estres-ansiedad-y-depresion-con-gran-convocatoria-de-docentes. Desde la página del Facebook del MEC se puede acceder a los distintos seminarios virtuales desarrollados: 1. Salud mental emocional del docente. La importancia y beneficios de una buena salud emocional, 14 de julio de 2020, https://www.facebook.com/161896953845363/videos/711846576029073/; 2. Seminario "Manejo del Estrés, Ansiedad y Depresión", 17 de julio de 2020, https://www.facebook.com/161896953845363/videos/707632016479912; 3. Seminario "Manejo de Conflictos", 21/07/2020, https://www.facebook.com/161896953845363/videos/2907711256004371/; 4. Seminario "La Importancia del Autocuidado del Docente", 23 de julio de 2020, https://www.facebook.com/161896953845363/videos/3243601412396869/; 5. Salud Integral y Prevención, 15 de agosto de 2020, https://www.facebook.com/161896953845363/videos/425085558434745/.

de que los agresores sexuales son mayoritariamente personas desconocidas por las víctimas[46]. Durante estos seminarios, transmitidos por canales oficiales del MEC, Funda Joven promocionó sus centros de consejería conocidos por ser confesionales y carecer de bases científicas. En contrapartida, poca o ninguna información se compartió sobre instituciones públicas de denuncia y apoyo a NNA, mostrando una vez más que el MEC ha renunciado a su rol, a favor de ONG religiosas[47].

CASOS OCURRIDOS EN 2020

#ALEXANOESTÁSOLA. ACOSO SEXUAL DE UN SACERDOTE HACIA UNA JOVEN FELIGRESA LLEGA A JUICIO ORAL

Luego de varias postergaciones, en julio inició el juicio oral y público contra el sacerdote Silvestre Olmedo, acusado de acoso sexual contra la joven Alexa Torres cuando era párroco de la iglesia San José de Limpio. Luego de varias jornadas, el 10 de agosto el Tribunal –conformado por las juezas Leticia De Gásperi (presidenta), Dina Marchuk y el juez Hugo Segovia– dio a conocer el fallo de absolución al acusado, por voto dividido, pese a que ningún integrante del Tribunal puso en duda que el acusado habría manoseado los senos a la joven. La jueza De Gásperi, en minoría, votó por la condena. Los votos en mayoría por la absolución del sacerdote consideraron que la conducta no podía ser subsumida en el tipo penal de acoso por diversas razones. El juez Segovia argumentó que "manosear una vez el seno de una mujer sin su consentimiento no es acoso sexual"[48]. Asimismo, pese a que Alexa había relatado en el juicio los acercamientos no deseados anteriores al hecho del manoseo, esto no fue tenido en cuenta por Segovia. El razonamiento de este magistrado concluyó que Alexandra Torres no había sido hostigada *porque ella no cumplió* con el estándar de lo que él consideraba debía ser la respuesta racional e ideal de una mujer que se encuentra en una situación de acoso sexual. Entonces, concluyó que la naturaleza sexual del comportamiento de Silvestre Olmedo no existió, desconociendo incluso las palabras de la propia víctima, que había señalado en el juicio su incomodidad con relación a esos actos por parte del acusado[49]. Es decir, el magistrado privilegió sus ideas preconcebidas con respecto al comportamiento esperado de Alexa Torres antes que la propia voz de esta.

46 Realizado el 22 de agosto por medio de la plataforma Teams con transmisión en vivo por Facebook, https://www.facebook.com/161896953845363/videos/3110272745695352. Disertaron: la psiquiatra Dra. Cynthia Oviedo, la Mag. psicóloga Patricia Cañiza, el Lic. psicólogo Christian Verdún. Contó con la participación especial de la actriz mexicana María Antonieta de las Nieves, más conocida como "La Chilindrina", de la serie televisiva *El Chavo del 8*.

47 La autora agradece a Ana Portillo por la información compartida.

48 S. D. N.º 366, de fecha 10 de agosto de 2020, causa "Silvestre Olmedo s/ Acoso sexual", fjs. 64. Véase también: "No hay dudas: el cura párroco…" [Tweet], Santiago González [@Santula], 10 de agosto de 2020, https://twitter.com/Santula/status/1292964278471987200?s=20.

49 Acta del juicio oral y público, 24 de julio de 2020, declaración de Alexandra María Isabel Torres, fjs. 590.

Por su parte, la jueza Dina Marchuk argumentó que el requisito de "autoridad o influencia que le confieren sus funciones", necesario en el hecho punible de acoso sexual, no se cumplía porque Alexa Torres no era empleada de la iglesia. Este razonamiento desconoce que el cura párroco es la máxima autoridad de una parroquia, así como la influencia efectiva que Olmedo tenía en la parroquia que encabezaba. El fallo despertó una gran indignación ciudadana, manifestaciones[50] y apoyos públicos para Alexa[51], con el #AlexaNoEstáSola. Este caso permitió también poner en la discusión pública la realidad del acoso y la violencia sexuales contra las mujeres en Paraguay[52]. La sentencia fue apelada por la Fiscalía y por la querella adhesiva que representa a la joven[53] y está pendiente de resolución por la Cámara de Apelaciones de San Lorenzo.

NIÑA INDÍGENA MUERE LUEGO DE VIOLACIÓN

En julio, el caso de una niña indígena que murió desangrada luego de haber sido abusada sexualmente despertó gran indignación[54]. Este caso, que se suma a varios otros[55], visibilizó la violencia sexual y la desprotección en que viven las niñas y mujeres indígenas. Organizaciones de mujeres indígenas afirmaron que al Estado no le importa el dolor de las niñas y mujeres indígenas[56].

50 Una caravana vehicular de apoyo a Alexa y de repudio al fallo se realizó el 15 de agosto. Ver: "Ni una sola vez..." [Tweet], Fotociclo [@Fotociclo], 15 de agosto de 2020, https://twitter.com/Fotociclo/status/1294793174058258432.

51 Se manifestaron sobre el caso comunidades católicas ("Como Comunidad..." [Tweet], Comunidad de Vida Cristiana Paraguay, [@CVXParaguay], 11 de agosto de 2020, https://twitter.com/CVXParaguay/status/1293338387697610752; "RECHAZAMOS toda forma..." [Tweet], Gabriela Macchi [@gabrielamacchi], 15 de agosto de 2020, https://twitter.com/gabrielamacchi/status/1294664632100151297/photo/1); empresas ("'Tengo miedo', nos dijo..." [Tweet], MUV [@app_muv], 13 de agosto de 2020, https://twitter.com/app_muv/status/1294003835992711168?s=20); dirigentes deportivos y deportistas ("No suelo opinar..." [Tweet], Marco Trovato [MarcoTrovatoV], 10 de agosto de 2020, https://twitter.com/MarcoTrovatoV/status/1292997441789267969?s=09, "No entiendo cómo 3 jueces..." [Tweet], Bufalo Ovelar [@RobertoOvelarM], 10 de agosto de 2020, https://twitter.com/robertoovelarm/status/1292976387515723776?s=21) y políticos(as) ("Sobre el acosador Olmedo" [Tweet], Celeste Amarilla de Boccia [@CelesteDiputada], 13 de agosto de 2020, https://twitter.com/CelesteDiputada/status/1293778882060050433?s=08, "Los senadores @esperanza_py y @carlosfilizzola..." [Tweet], SenadoPy [@SenadoresPy], 13 de agosto de 2020, https://twitter.com/SenadoresPy/status/1293906437416947720?s=20); entre otros.

52 Ver, por ejemplo: "Definitivamente No Está Sola..." [Tweet], Latitud 25 [@enlatitud25], 12 de agosto de 2020, https://www.instagram.com/tv/CDzg53wDr_0/?igshid=1h55u9e0d96ht.

53 La querella fue asumida por el Consultorio Jurídico Feminista a través de sus abogadas Sonia Von Lepel y Mirta Moragas.

54 "Violación y asesinato de una niña indígena desata la indignación pública en Paraguay", *Norte*, 18 de julio de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.diarionorte.com/194209-violacion-y-asesinato-de-una-nina-indigena-desata-la-indignacion-publica-en-paraguay.

55 Ver, por ejemplo: "Niña indígena maniatada y abusada es explotada desde los ocho años", *Última Hora*, 29 de enero de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/nina-indigena-maniatada-y-abusada-es-explotada-los-ocho-anos-n2867285.html; Gilberto Ruiz Díaz, "Una niña indígena fue violada en Amambay", *ABC Color*, 27 de agosto de 2020, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/27/una-nina-indigena-fue-violada-en-amambay/.

56 "Violación y...", *Norte*.

NIÑA MURIÓ PRESUNTAMENTE LUEGO DE UNA VIOLACIÓN

Una niña de 7 años falleció en agosto en Pedro Juan Caballero, a consecuencia de lesiones por violación sexual[57]. Este es uno de varios casos registrados donde las niñas llegan a los hospitales con lesiones consecuencia de las violaciones[58]. Estas situaciones muestran el nivel de desprotección en el que se encuentran las niñas frente a la violencia sexual y las fallas del sistema de protección y promoción de sus derechos.

CONCLUSIONES

El 2020 ha sido marcado por la pandemia de la covid-19. Esto supuso renovados retos para el reconocimiento y la protección de los derechos sexuales. El "quédate en casa" supuso para niños, niñas, adolescentes y mujeres mayor exposición a violencia de todo tipo, incluida la violencia sexual. Igualmente, las restricciones de movilización derivadas de las medidas sanitarias afectaron el relacionamiento comunitario que podría haber sido clave para la detección y atención de casos de violencia. Al mismo tiempo, la pandemia fue una nueva excusa para que el Estado siga sin reconocer sus obligaciones con relación a la EIS. El único tipo de respuesta registrado en este periodo fue o punitivista o limitado en cuanto el marco conceptual y las posibilidades de impacto real.

RECOMENDACIONES

Debido a que gran parte de las recomendaciones de ediciones anteriores permanecen incumplidas, varias de ellas se reiteran a continuación.

El Estado paraguayo debe hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo establece la Constitución Nacional (art. 24).

El Poder Legislativo debe:

- aprobar el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal, actualmente en estudio.
- aprobar el proyecto de ley "Julio Fretes" contra toda forma de discriminación.

57 "Autopsia confirma que niña de 7 años murió por lesión producida por abuso", *ABC Color*, 24 de agosto de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/24/autopsia-confirma-que-nina-de-7-anos-murio-por-lesion-producida-por-abuso/.

58 Ver, por ejemplo: "Niña de dos años muere tras salvaje violación", *Hoy*, 10 de febrero de 2020, acceso el 14 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/nina-de-dos-anos-muere-tras-salvaje-violacion.

El Poder Judicial debe dar cumplimiento a las recomendaciones del CDH y tomar medidas efectivas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia sexual, sobre todo contra mujeres y NNA.

El Poder Ejecutivo debe reglamentar la Ley N.º 6202/2018 y establecer medidas efectivas para implementar las políticas allí formuladas y, principalmente, instaurar la Comisión Nacional de Prevención y Atención Integral del Abuso hacia la Niñez y Adolescencia del Paraguay.

El MEC debe:

- derogar la Resolución N.º 29664/2017 y tomar medidas efectivas para la incorporación de la perspectiva de género en la educación. Debe, asimismo, derogar la Resolución N.º 1761/2019.

- implementar una política de Educación Integral de la Sexualidad (EIS).

DERECHOS REPRODUCTIVOS

LA PANDEMIA PROFUNDIZÓ LOS VACÍOS EN EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS

La pandemia de la covid-19 profundizó desigualdades en el acceso a información, insumos y servicios de salud reproductiva y retrasó el reconocimiento de otros derechos reproductivos. Es esperable un aumento de las infecciones de transmisión sexual (ITS), así como el aumento de embarazos no deseados o no planificados.

PALABRAS CLAVES: derechos reproductivos, aborto, embarazo adolescente, embarazo de niñas, salud reproductiva.

Mirta Moragas Mereles

COORDINACIÓN DE MUJERES DEL PARAGUAY (CMP)

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

La discusión sobre los derechos reproductivos como parte integrante de los derechos humanos inicia a nivel internacional con la Conferencia de Población y Desarrollo de El Cairo en 1994, donde el término "derechos reproductivos" fue incorporado por primera vez a un instrumento acordado por los Estados[1].

Los temas de derechos reproductivos fueron incorporados en los informes de derechos humanos de la Codehupy por primera vez en el año 2007[2], aunque en conjunto con los derechos sexuales[3] y en el capítulo de derechos de familia. Esto último, tal vez vinculado al hecho de que el artículo 61 de la Constitución Nacional (CN), que se refiere a la planificación familiar, se encuentra en el capítulo de derechos de la familia. Cabe recordar que la CN es anterior a la Conferencia de El Cairo. Ya en el 2008[4], el artículo de derechos reproductivos se vuelve un artículo independiente, aunque todavía en el mismo capítulo. A partir del año 2010[5], pasa al capítulo de libertad, reflejando la evolución en el debate sobre el concepto.

Hasta hoy, el Estado paraguayo enfrenta aún varios desafíos para el reconocimiento de los derechos reproductivos.

CONCEPTOS, LIMITACIONES Y AVANCES JURÍDICOS

En estos 25 años, el progreso de la discusión sobre los contenidos y límites ha tenido mucho que ver con el trabajo de los movimientos de mujeres y feministas, que han incidido para que el Estado modifique la concepción de la maternidad como un destino biológico de las mujeres y las personas con capacidad de gestar[6]. Por ejemplo, se ha pasado de pensar los temas de anticoncepción como "planificación familiar", es decir, como unas medidas que se toman solo en un contexto determinado (la familia/la pareja), a pensarse

1 Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, capítulo VII, párrafo 7.3.

2 Natalia Slepoy Benites, "Derechos sexuales y reproductivos, una asignatura pendiente", en *Derechos Humanos en Paraguay 2007* (Asunción, Codehupy, 2007), 308-325.

3 En el artículo de derechos sexuales de este informe se hace referencia a la crítica –todavía persistente– de considerar los derechos sexuales como un subconjunto de los derechos reproductivos.

4 Articulación nacional de la campaña por la Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos, "Personas Libres, Estados Laicos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 465-473.

5 Mirta Moragas, "Muchos ataques fundamentalistas y poco debate de argumentos. Derechos Reproductivos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 229-236.

6 María Betania Ávila, "Reflexiones sobre los derechos Reproductivos", en *Derechos Sexuales, derechos reproductivos, derechos humanos* (Lima: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, 2002). Por otra parte, cuando se utiliza el término "capacidad de gestar" se reconoce que no todas las personas que tienen capacidad de gestar son mujeres o se reconocen identitariamente como mujeres.

desde marcos más amplios de gestión de la reproducción partiendo de perspectivas más diversas.

Sin embargo, el marco conceptual sigue siendo una de las grandes limitaciones para el reconocimiento de los derechos reproductivos porque, para el Estado paraguayo, en este cuarto de siglo ha estado mayormente vinculado al ámbito de la salud reproductiva.

Igualmente, se hace evidente otra limitación conceptual: las dificultades para hablar del poder, el placer y la autonomía para la toma de decisiones reproductivas[7]. Esto se refleja, por un lado, en que la política más importante ha venido históricamente desde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) que, desde finales de los noventa, ha tenido planes al respecto[8] que han pasado de estar vinculados solamente a las mujeres a las nociones de "planificación familiar". Basta ver que su Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva (PNSSR) todavía está apegado a ese lenguaje.

Por otro lado, se refleja en la evolución de la discusión sobre la despenalización/legalización del aborto, que es, en el fondo, la discusión sobre la real autonomía de las mujeres y personas gestantes para tomar decisiones sobre su reproducción[9]. Este tema ha pasado de ser uno prácticamente tabú a ser más discutido, pero sin hasta el momento permear en el Estado. Muestra de esto es que en el año 1997 se modificó el Código Penal de 1914[10], siendo los artículos sobre aborto los únicos que no fueron modificados hasta la reforma penal de 2008[11]. Varias propuestas de modificación de la ley penal desde el movimiento feminista y organizaciones de derechos humanos fueron desechadas sin ser siquiera consideradas[12]. Un avance registrado en la materia se relaciona con las normas de atención humanizada posaborto aprobadas en 2012[13] y que buscan proteger los derechos de las pacientes que llegan a instituciones de salud con un aborto incompleto, en curso o en posaborto.

7 Moragas, "Muchos…".

8 Una de las primeras políticas sobre salud reproductiva fue la Política Nacional de Atención a la Salud Integral de la Mujer, vigente a partir de su aprobación por Resolución Ministerial N.º 412 del MSPyBS de agosto de 1999, que incluía el tema de salud reproductiva de las mujeres (ver: Informe Oficial del Estado paraguayo al Comité CEDAW, documento CEDAW/C/PAR/3-4, 11 de febrero de 2004, párrafo 133).

9 María Betania Ávila, "Reflexiones…".

10 El Código Penal de 1914 penalizaba el aborto con varias complejidades: establecía menor pena si el aborto se realizaba para salvaguardar "el honor" de la mujer y, especialmente, cuando un hombre lo hiciera para salvar el honor de su esposa, madre, hija o hermana (arts. 349 y 353 del Código Penal de 1914). Esto estuvo vigente hasta el año 2008.

11 Ley N.º 3440/2008.

12 La Coordinación de Mujeres del Paraguay, Cladem, Amnistía Internacional Paraguay y Codehupy, entre otras organizaciones, han presentado variadas propuestas de modificación de la ley penal sobre la penalización del aborto en diversos procesos de revisión de las normas penales.

13 Resolución N.º 146/2012, versión en pdf, disponible en la página de Cepep, acceso el 24 de octubre de 2020, http://www.cepep.org.py/archivos/Normas_atencion_human_pos_aborto.pdf.

Otros avances han sido la Ley N.º 4313/2011 "de aseguramiento presupuestario de los programas de salud reproductiva y de aprovisionamiento del kit de partos del MSPyBS"; la Ley N.º 5508/2015 de "promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna"[14], que fue objeto de ataques del empresariado y de instituciones del Estado durante el tratamiento y la etapa de aplicación[15], así como la existencia del PNSSR del MSPyBS.

DESAFÍOS

Paraguay ha sido observado por diversos órganos de tratados y por el Consejo de Derechos Humanos en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) por el incumplimiento de varios derechos reproductivos. Entre ellos, se ha señalado la necesidad de ampliar las causales de aborto legal[16]. La relevancia de tomar medidas para prevenir el embarazo adolescente ha sido señalada por diversos órganos de tratados de derechos humanos[17]. Sobre este tema, en el segundo ciclo del EPU, Paraguay recibió y aceptó recomendaciones del Reino Unido y Colombia[18], sin que hasta el momento hayan sido abordadas adecuadamente.

Así, varios desafíos persisten: la implementación de una política de educación integral de la sexualidad (EIS) por parte del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)[19], la discusión sobre la despenalización/legalización del aborto; la paternidad irresponsable[20] y la redistribución de las tareas de cuidado[21].

14 Ley N.º 5508/2015, de promoción y protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4428/promocion-proteccion-de-la-maternidad-y-apoyo-a-la-lactancia-materna.

15 Mirta Moragas, "El Estado reafirma su posición antiderechos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 316.

16 En el segundo ciclo del EPU, Paraguay recibió una recomendación específica sobre la necesidad de subsanar las deficiencias jurídicas con relación a la penalización del aborto con relación a niñas (recomendación de Alemania, párr. 102.156) y tres recomendaciones sobre despenalización del aborto, sobre las cuales el Paraguay tomó nota (recomendaciones de Australia, Eslovenia y Suiza, párr. 105.3, 105.5 y 105.6, respectivamente).

17 Entre otros, el Comité de los Derechos del Niño (2010, CRC/C/PRY/CO/3, párrafo 53), el Comité DESC (2015, párrafo 29), CEDAW (2011, CEDAW/C/PRY/CO/6, párrafo 27).

18 Párrafos 102.57 y 102.153.

19 Para un análisis más exhaustivo sobre la EIS, ver el artículo de derechos sexuales de este capítulo.

20 En marzo de este año se daba cuenta de que el 40% de las embarazadas que acuden al Hospital de Clínicas declara no estar acompañada por el padre de su hijo o hija. Ver: "Paternidad irresponsable: el 40% de las embarazadas en Clínicas da a luz sola", *La Nación*, 19 de mayo de 2020, acceso el 13 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/05/19/paternidad-irresponsable-el-40-de-las-embarazadas-en-clinicas-da-a-luz-sola/.

21 La distribución de las tareas de cuidado es un tema fundamental a la hora de tomar decisiones reproductivas, ya que la excesiva carga de cuidado en las mujeres impacta negativamente en varias facetas de su vida, entre ellas, la laboral. Ver, por ejemplo: "Conflicto trabajo-familia, en mujeres profesionales que trabajan en la modalidad de empleo", en *SciELO – Pensamiento psicológico, Vol. 9, N.º 15 Cali*, junio de 2011, acceso el 14 de octubre de 2020, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89612011000100007.

SITUACIÓN DEL DERECHO

MODIFICACIÓN DE LA LEY DE REGISTRO DE CONCEBIDOS NO NACIDOS

En mayo se promulgó la Ley N.º 6546/2020 "Que modifica el artículo 11 de la Ley N.º 5833/17 que establece el libro de defunciones de concebidos no nacidos en el Registro del Estado Civil", con el fin de establecer un plazo especial hasta el 20 de octubre de 2020 para registrar a concebidos no nacidos sin importar el tiempo que haya ocurrido desde el fallecimiento. Esta ley ya ha sido criticada por la inversión de recursos que constituye frente a los desafíos de registrar a niños y niñas[22].

Resultan preocupantes los datos obtenidos desde la Dirección General de Registro del Estado Civil (DGREC) sobre la cantidad de inscripciones que se han efectuado desde la vigencia de la ley. En la consulta realizada por la autora, respondida en septiembre de 2019, se informó que se habían registrado 100 concebidos no nacidos[23] mientras que, en una consulta posterior respondida en diciembre de 2019, dieron cuenta de 73 registros[24], lo que muestra una incongruencia que podría significar o que han respondido faltando a la verdad o que la DGREC ni siquiera tiene una contabilización fidedigna de registros.

PLANES, POLÍTICAS Y CAMPAÑAS

PLAN NACIONAL DE SALUD SEXUAL Y SALUD REPRODUCTIVA 2019-2023 DEL MSPYBS[25]. Aprobado en diciembre de 2019, este plan tiene como algunos ejes estratégicos: maternidad segura, paternidad saludable y salud neonatal; planificación familiar; aseguramiento de insumos y medicamentos de salud sexual y reproductiva; salud reproductiva de hombres y adolescentes, y comunicación estratégica sobre derechos y salud sexual y reproductiva.

ATENCIÓN DE ADOLESCENTES EN LOS SERVICIOS DE SALUD SEXUAL. El MSPyBS informó que cuenta con 32 servicios amigables para adolescentes en 13 regiones sanitarias (Concepción, San Pedro, Cordillera, Guai-

22 Moragas, "El Estado…", 322.

23 "Solicitud #24565. Informe sobre datos estadísticos", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 27 de septiembre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/24565.

24 "Solicitud #27025. Informe de número de concebidos no nacidos inscriptos", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 20 de septiembre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/27025.

25 Resolución N.º 597 del 2 de diciembre de 2019.

rá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Paraguarí, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Presidente Hayes y Capital)[26].

DISTRIBUCIÓN DE MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS EN EL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD. Con relación al 2019, en el 2020 hay una disminución de la entrega, como puede notarse en el cuadro 1. En parte, esto puede deberse a las limitaciones para acceder efectivamente a los servicios de salud desde que se desató la emergencia sanitaria, lo que podría resultar en el incremento de embarazos no deseados o no planificados[27] y en el aumento de infecciones de transmisión sexual (ITS)[28]. Otra explicación posible podría encontrarse en la introducción de métodos anticonceptivos de larga duración, que harían innecesario volver a solicitar por un tiempo prolongado.

Cuadro 1. Distribución de métodos anticonceptivos en el sistema público de salud

MÉTODO	CANTIDAD DISTRIBUIDA EN EL AÑO 2019	CANTIDAD DISTRIBUIDA DE ENERO A AGOSTO DE 2020
Dispositivo intrauterino (DIU)	16.930	6.775
Orales combinados	1.037.520	561.330
Depo-Provera - inyectable trimestral	257.775	159.997
Condón masculino	6.429.600	3.416.400
Píldoras de anticoncepción de emergencia (PAE)	10.726	6.514
Implante subdérmico	3.000	5.000

Fuente: Dirección de Salud Sexual y Reproductiva del MSPyBS[29].

Hasta marzo de 2020 se contaba con las PAE, no hubo stock hasta que se recibió un nuevo lote de 2.700 a inicios de agosto[30]. Por otra parte, el implante

26 "Solicitud #33994. Informes de estadísticas del MSPyBS", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 24 de octubre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/33994.

27 Investigaciones del Fondo de Población de las Naciones Unidas estimaron un posible aumento de embarazos, entre otras cosas, por los problemas de acceso a métodos anticonceptivos. Ver: https://news.un.org/es/story/2020/04/1473572.

28 Se señala, entre otras causas, el acceso a métodos de protección y la reasignación de personal médico para el tratamiento del coronavirus. Ver: http://gtt-vih.org/actualizate/la_noticia_del_dia/27-04-20.

29 Información entregada por el Portal de Acceso a la Información Pública, acceso el 24 de octubre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/33994.

30 Según datos proporcionados por la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva. "Solicitud #33994...".

subdérmico estuvo disponible este año hasta el mes de agosto y en el mes de septiembre estaba en proceso de compra[31].

CAMPAÑA ÑAÑANGAREKO. El MSPyBS, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), el MEC, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), con la cooperación del Gobierno de la India, lanzaron esta campaña para prevenir la violencia sexual hacia niñas y adolescentes partiendo desde el embarazo de niñas y adolescentes[32]. Los materiales de la campaña hacen principalmente referencia al embarazo como un problema derivado del abuso sexual, bajo el lema "una niña embarazada es una niña abusada". Esta visión limitada sobre el abuso sexual excluye a los niños y adolescentes. Además, aunque el MEC está involucrado formalmente, esta campaña no significó ningún paso adelante para discutir la EIS, lo que implica que las causas estructurales no están siendo abordadas efectivamente. Asimismo, la vinculación casi ineludible entre abuso sexual y embarazo en la etapa de la adolescencia invisibiliza aquellos embarazos que no son producto del abuso sexual, sino de la experimentación sexual entre pares adolescentes. De la misma forma, este enfoque continúa sin centrarse en los casos donde el embarazo sigue siendo para algunas adolescentes el único proyecto de vida que pueden visualizar[33]. Finalmente, el hecho de que la campaña sea financiada con fondos de cooperación internacional muestra también la escasa importancia que el Estado está dando a la temática.

CAMBIOS EN LOS SERVICIOS DE SALUD REPRODUCTIVA OBLIGADOS POR LA PANDEMIA. La emergencia sanitaria por la covid-19 obligó a realizar una reestructuración del sistema de salud y por medidas de prevención, lo que también repercutió en los servicios de salud reproductiva. Entre otras cosas, se limitaron las consultas prenatales presenciales y la presencia de los padres u otras personas acompañantes en la sala de parto[34]. Varias mujeres relataron sentir miedo al contagio y verse solas en el proceso del parto[35].

31 Ibíd.

32 Ver video de la campaña disponible en línea: "ÑAÑANGAREKO" [Facebook Watch], UNFPA Paraguay [@UNFPAPy/], 29 de septiembre de 2020, https://www.facebook.com/watch/?v=472363480432827 4.

33 Una investigación cualitativa realizada en Paraguay en el año 2011 mostró que, para algunas adolescentes, la maternidad es el único proyecto de vida que ven como posible ante el fracaso de la movilidad social a través de la educación y el trabajo. Si bien no se ha avanzado en estudios más cuantitativos sobre el tema, sería importante que el Estado invierta tiempo y recursos en explorar este tipo de situaciones, lo que muestra lo poco que se está haciendo como sociedad para que las adolescentes puedan realmente pensar sus proyectos de vida desde enfoques más amplios. Si únicamente se ve a las adolescentes embarazadas como víctimas de abuso sexual, se está dejando de ver otras situaciones que merecen abordajes más complejos. Ver investigación: Emma Näslund-Hadley y Georgina Binstock, *El fracaso educativo: embarazos para no ir a la clase* (Washington: BID, 2011), acceso el 25 de septiembre de 2020, http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36225399.

34 "Convertirse en mamá durante la pandemia", *El Surtidor*, 13 de mayo de 2020, acceso el 10 de octubre de 2020, https://elsurti.com/coronavirus/scroll/2020/05/13/convertirse-en-mama-durante-la-pandemia/.

35 Ibíd.

MUERTES POR CAUSA DEL EMBARAZO, EL PARTO Y EL PUERPERIO[36] Y ABORTO

Los registros oficiales muestran que, en 2019, la razón de mortalidad materna disminuyó levemente con relación a 2018, que cerró en 70,8 por cada 100.000 nacidos vivos[37].

Los números con relación al aborto podrían estar ocultos bajo otras categorías como toxemia, hemorragias y sepsis, que son consecuencias de abortos inseguros, ya que muchas veces estas muertes son registradas bajo otras categorías, por lo que no es posible contar con cifras que reflejen fielmente las muertes por aborto.

Asimismo, llama la atención la cifra tan alta de "otras complicaciones" (cuadro 2), que muestra la necesidad de mejorar las categorías de clasificación a fin de contar con información que refleje mejor las causas de mortalidad materna.

Cuadro 2. Número y razón de mortalidad materna, por años y causas

CAUSAS	2019		2020*
	N.°	RAZÓN	N.°
1. Aborto	1	0,9	4
2. Toxemia	16	14,8	18
3. Hemorragia	12	11,1	6
4. Sepsis	5	4,6	1
5. Tétanos obstétrico	0	0,0	0
6. Sida	0	0,0	0
7. Otras complicaciones del embarazo, parto y puerperio	39	36,1	29
Total	73	67,6	58

(*) Datos provisorios. Fecha de actualización: 17/09/2020. La tasa se calcula de forma anual, por lo que no es posible realizar el cálculo para el año 2020.
Fuente: MSPyBS/DIGIES/DES. Subsistema de Información de las Estadísticas Vitales. DGPS - UME - DGVS.

36 En términos estadísticos, el Estado registra estas muertes como "muertes maternas", donde subyace la idea de maternidad, que es considerado por la autora algo que excede el hecho biológico del embarazo. De todas formas, se mantiene la terminología utilizada en las estadísticas oficiales para mejorar su comprensión.

37 Mirta Moragas, "Naturalizando la postergación de los derechos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 423.

Con relación al número de muertes maternas por departamento, como se desprende del cuadro 3, llama la atención el aumento de las muertes en Concepción y Caaguazú. También se podría esperar que Central cierre el 2020 con más muertes maternas que el 2019, ya que al mes de septiembre se registra una muerte menos que todo el año anterior (cuadro 3).

Cuadro 3. Número y razón* de mortalidad materna, por años y regiones sanitarias

REGIONES SANITARIAS	2019		2020**
	N.°	RAZÓN	N.°
Concepción	3	73,2	5
San Pedro	6	88,4	4
Cordillera	4	98,6	0
Guairá	2	73,3	0
Caaguazú	5	63,6	6
Caazapá	0	0,0	2
Itapúa	5	69,5	2
Misiones	1	58,2	1
Paraguarí	0	0,0	4
Alto Paraná	15	98,8	11
Central	14	41,5	13
Ñeembucú	1	121,4	0
Amambay	5	168,4	2
Canindeyú	3	86,8	3
Presidente Hayes	2	93,0	3
Boquerón	5	298,3	2
Alto Paraguay	0	0,0	0
Asunción	2	25,0	0
Total	73	67,6	58

* Razón por 100.000 nacidos vivos.
** Datos provisorios. Fecha de actualización: 17 de septiembre de 2020. La tasa se calcula de forma anual, por lo que no es posible realizar el cálculo para el año 2020.
Fuente: MSPyBS/DIGIES/DES. Subsistema de Información de las Estadísticas Vitales.

Los egresos hospitalarios por aborto hacen referencia al número de mujeres y personas con capacidad de gestar que han estado internadas en el sistema público por alguna complicación relacionada al aborto. Estas cifras no discriminan entre abortos espontáneos y provocados. Existe una disminución entre el 2018 y el 2019 (cuadro 4). De todas maneras, estos números son mayores al promedio estimado entre los años 2006 y 2010, que estaba en 8.343 egresos hospitalarios anuales[38]. Es preocupante que, pese a que se solicitó información actualizada, el MSPyBS no remitió datos del 2020. Sin embargo, información publicada en medios de comunicación refieren que de enero a agosto de este año se registraron 3.877 complicaciones por aborto[39]. Esto significaría que posiblemente terminaremos el 2020 con más complicaciones que en el 2019, lo que podría explicarse por las dificultades de acceso a servicios de salud reproductiva por la pandemia.

Como puede notarse en el cuadro 4, los departamentos donde se registraron aumentos entre 2018 y 2019 fueron San Pedro, Cordillera, Ñeembucú, Amambay y Alto Paraguay. Aun cuando estas cifras no representan la totalidad de casos –cantidad total difícil de obtener por la penalización del aborto–, es una muestra de la magnitud de la ocurrencia de este. Normalmente, quienes terminan en los hospitales públicos por complicaciones vinculadas al aborto son las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad. No sería casualidad que los departamentos donde se registran aumentos sean los más pobres del país. Frente a esta realidad, la penalización del aborto no es solo inútil para impedir la práctica[40], sino que expone la vida y la salud de niñas, adolescentes y mujeres.

38 Clyde Soto y Mirta Moragas, "Aborto, sistema penal y derechos humanos de las mujeres", en *Derechos Humanos en Paraguay 2013* (Asunción: Codehupy, 2013), 32.

39 "Casi 4.000 complicaciones por aborto en el año 2020", *ABC Color*, 29 de septiembre de 2020, acceso el 10 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/29/casi-4000-complicaciones-por-aborto-en-el-ano-2020/.

40 En el 2019, el Ministerio Público recibió 66 denuncias por aborto y hasta septiembre de este año recibió 45 denuncias. Datos del Ministerio Público entregados por acceso a la información pública. Estos datos muestran el escaso interés en perseguir la práctica y la desproporción con relación a los casos de hospitalización.

Cuadro 4. Egresos hospitalarios a causa de aborto, por años, según regiones sanitarias de internación*

REGIONES SANITARIAS	2018	2019
Concepción	350	343
San Pedro	553	571
Cordillera	456	458
Guairá	260	240
Caaguazú	553	495
Caazapá	258	206
Itapúa	756	665
Misiones	268	237
Paraguarí	282	232
Alto Paraná	1.082	849
Central	2.923	2.674
Ñeembucú	86	93
Amambay	213	258
Canindeyú	383	383
Presidente Hayes	191	173
Boquerón	66	2
Alto Paraguay	12	18
Asunción	989	763
Total	9.681	8.660

* Los datos corresponden únicamente a instituciones dependientes del MSPyBS.
Fuente: MSPyBS/DIGIES/DES. Sistema de Egresos Hospitalarios (SEGHOSP).

EMBARAZO DE NIÑAS Y ADOLESCENTES

Los partos de niñas de 10 y 14 años se mantienen relativamente estables en el 2019, ya que en el 2018 se registraron 588 partos de niñas[41] (cuadro 5). Por su parte, el MEC informó que recibió 27 notificaciones de embarazo y maternidad de estudiantes en el 2019[42], lo que abre la pregunta sobre la situación de

41 Moragas, "Naturalizando...", 423.

42 "#Solicitud 33996. Informes estadísticos del MEC sobre matriculación y deserción escolar", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 24 de octubre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/33996.

las demás niñas y adolescentes embarazadas y acerca del sistema de registro de los casos en el espacio escolar. Si tomamos las cifras globales de partos de niñas y adolescentes entre el año pasado y lo que va de este (27.521), se puede estimar que al menos 40 niñas y adolescentes dan a luz diariamente en Paraguay, que es el segundo país con mayor fecundidad adolescente en la región[43]. Adicionalmente, de los embarazos registrados hasta finales de septiembre de 2020, llama mucho la atención que para 11 de las 339 niñas de 10 a 14 años se trata de un segundo embarazo y 3, un tercer o más. Entre tanto, en la franja de 15 a 19 años, 1.616 de las 9.382 estaban en un segundo embarazo y 212 en un tercer o más[44].

Cuadro 5. Número de nacidos vivos por años, según grupos de edad de la madre[45]

GRUPOS DE EDAD	2018	2019	2020*	TOTAL
10 a 14 años	588	590	339	1.517
15 a 19 años	16.788	15.191	9.382	41.361

Fuente: MSPyBS/DIGIES/DES. Subsistema de Información de las Estadísticas Vitales. DGPS –UME - DGVS.

CONCLUSIONES

La pandemia de la covid-19 profundizó las brechas de acceso a los servicios de salud reproductiva y mantuvo la postergación del reconocimiento de otros derechos reproductivos. La reestructuración de los servicios de salud y la cuarentena sanitaria podrían derivar en el aumento de ITS y embarazos no planificados o no deseados. Mientras tanto, las cifras de partos de niñas y adolescentes no están bajando, así como las de mortalidad vinculada al embarazo, parto y puerperio. Las medidas estatales son insuficientes, considerando sobre todo que muchas más podrían tomarse en las actuales condiciones financieras.

43 UNFPA, *Consecuencias socioeconómicas del embarazo adolescente en Paraguay. Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescentes en países de América Latina y el Caribe MILENA 1.0* (Asunción: UNFPA, 2019).

44 "#Solicitud 34502. Informe sobre mortalidad materna, Portal Unificado de Información Pública, acceso el 13 de octubre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/34502.

45 Ibíd., Informe sobre abuso sexual.

RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta que se han registrado escasos o nulos avances, se mantienen las recomendaciones realizadas en informes anteriores[46].

- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo garantiza la Constitución Nacional (art. 24).
- Aprobar el proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno-perinatal, que está pendiente de tratamiento desde su presentación en el año 2008[47].
- Garantizar que los servicios de salud atiendan de manera inmediata y adecuada a las mujeres que acuden a los centros de salud con complicaciones posaborto.
- Extender el alcance y garantizar la calidad y calidez de los consultorios amigables para adolescentes.
- Garantizar la vigencia efectiva de las "normas de atención humanizada posaborto".
- Elaborar e implementar un protocolo de atención médica para casos de aborto no punible.
- Garantizar sistemas de monitoreo del cumplimiento de los estándares de derechos humanos en materia de derechos reproductivos.
- Garantizar que existan datos oficiales sobre derechos reproductivos y que estos incluyan a lesbianas, gais, bisexuales, personas trans e intersex (LGTBI).
- Realizar un debate social y político amplio sobre la ley penal en lo relativo al aborto, presentando información acerca de su aplicación y efectos, y mostrando cuáles son las consecuencias que tiene sobre las mujeres, desde el enfoque de derechos humanos, considerando una perspectiva de igualdad de género y con la aspiración de una sociedad justa y democrática.
- Realizar investigaciones para poder cuantificar la magnitud y modalidades de violencia obstétrica.

46 Moragas, "Naturalizando...", 427-428.

47 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 14 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/2191.

- Contar con mecanismos concretos y accesibles para investigar y sancionar los casos de violencia obstétrica.

- Garantizar prevención, sanción y reparación del abuso sexual de niños, niñas y adolescentes (NNA) y en especial de niñas y adolescentes embarazadas como consecuencia del abuso.

- Dar cumplimiento a la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de "garantizar la disponibilidad y continuidad de los servicios de salud sexual y reproductiva durante la crisis de la pandemia, incrementando, en particular, las medidas de educación sexual integral y de diseminación de información por medios accesibles y con lenguaje adecuado, con el objeto de alcanzar a las mujeres en su diversidad"[48].

48 CIDH/OEA, *Pandemia y Derechos Humanos. Resolución N.° 1/20*, acceso el 24 de octubre de 2020, https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf.

ESTADO LAICO EN CUARENTENA

A Julio Fretes[1]

Sin duda, el Estado laico continúa en cuarentena. Este año de emergencia sanitaria debido a la pandemia del coronavirus (covid-19), no impidió develar el involucramiento de las Iglesias y el poder de sus posicionamientos en la acción estatal. Así también, se torna preocupante la manera en que los fundamentalismos religiosos permean el pensamiento y la toma de decisiones de parte del funcionariado público en ejercicio, exponiendo la salud de las personas y utilizando recursos públicos de forma discrecional.

PALABRAS CLAVES: laicidad, Estado laico, discriminación religiosa, fundamentalismo, libertad de conciencia.

Mirta Moragas Mereles y María M. Pereira

RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN (RCTD)

1 Este artículo es un homenaje al activista fallecido Julio Fretes, fundador de la Red Contra Toda Forma de Discriminación.

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

EL TEMA EN LOS INFORMES DE DERECHOS HUMANOS. Desde el año 2007, los informes de la Codehupy contenían una introducción sobre los desafíos hacia la igualdad y la no discriminación, que coincidieron con la presentación del primer proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación[2] y la conformación de la Red Contra Toda Forma de Discriminación (RCTD)[3]. Posteriormente, en el año 2011 se publica un artículo sobre discriminación por razones religiosas[4], que es un aspecto vinculado a la laicidad. Desde el año 2012 se empezó a referir al Estado laico[5].

SEPARACIÓN FORMAL. La Constitución Nacional (CN) de 1992 establece que "ninguna confesión tendrá carácter oficial". La aconfesionalidad[6] del Estado paraguayo marca una separación formal de la Iglesia católica.

¿QUÉ ES LAICIDIDAD? Blancarte define a la laicidad como "un régimen social de convivencia, cuyas instituciones políticas están legitimadas principalmente por la soberanía popular y (ya) no por elementos religiosos"[7]. Por su parte, Suárez señala que la laicidad "aparece ligada a un proceso histórico de reafirmación de la autonomía del poder político, y en ese sentido, es un proceso emancipador"[8]. Una de sus funciones es "evitar que una ética se imponga sobre otra [...] que asegura que no se concede mayor peso a un sistema de valores por su pretendido carácter revelado o supuestamente natural"[9].

INJERENCIA RELIGIOSA. La intromisión de la Iglesia en política (principalmente la católica, pero en los últimos años también las Iglesias evangélicas) ha sido siempre importante en Paraguay. En los últimos años, los dogmas o las visiones religiosas han permeado más fuertemente en las políticas

2 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 4 de noviembre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/1163.

3 Toda la información sobre esta ley se puede encontrar en https://nodiscriminesparaguay.org/.

4 Eduardo Yael, "Lentos avances hacia el Estado Laico", en *Derechos Humanos en Paraguay 2011* (Asunción: Codehupy, 2011), 111-121.

5 Mirta Moragas y Line Bareiro, "Vuelta al pasado" en *Derechos Humanos en Paraguay 2012* (Asunción: Codehupy, 2012), 139-146.

6 "La aconfesionalidad significa que el Estado no tiene una religión oficial o que no existe una Iglesia o confesión de Estado". Sergio Díaz Rendón, *Laicidad. Concepto, origen y perspectivas histórica y contemporánea en México* (México: Editorial Tirant Lo Blanch, 2017), 33.

7 Ibíd., citando a Blancarte, 36.

8 Ibíd., 37.

9 Ibíd., 31.

públicas[10] y en el discurso público[11], llegando incluso a legitimar violencia hacia ciertos grupos de personas[12]. De acuerdo con Díaz:

> Las intromisiones de lo político en lo religioso, obedecen a que el poder político, ante la crisis de credibilidad que le aqueja, necesita encontrar formas de legitimación diferente a la que le es natural, o sea: la soberanía popular. Las intromisiones religiosas en lo político, obedecen a pretensiones ilegítimas de la religión de ocupar espacios que no le corresponden más[13].

RELIGIÓN EN NÚMEROS. De acuerdo con una de las últimas encuestas del Pew Research Center, Paraguay era uno de los países de América Latina con mayor población católica y menor cantidad de personas identificadas como "sin religión"[14]. Asimismo, de acuerdo con el Latinobarómetro 2018, Paraguay es el país con mayor confianza en la Iglesia, con un 82%[15]. En contrapartida, la confianza en las instituciones democráticas como el Poder Judicial o el Parlamento alcanza un 24 y 25%, respectivamente[16].

MODESTOS PROGRESOS. Los avances con relación a la laicidad son tímidos y tienen que ver con el reconocimiento (al menos formal) de que las ideas religiosas no pueden ser las bases de las decisiones sobre políticas públicas. El más claro ejemplo probablemente fue el retiro de la declaración de Carmen del Paraná como ciudad provida[17]. El concejal que presentó la minuta aludió a la importancia de la laicidad para la democracia[18].

TEMAS OBSTACULIZADOS. Si bien las ideas religiosas no deberían permear las políticas públicas, se ha hecho imposible discutir temas de sexualidad y reproducción. Igualmente, se han dado retrocesos en temas de género en las políticas educativas. De todas formas, como se verá más adelante, no solo los temas de sexualidad han sido atacados por grupos de presión vinculados a las Iglesias, sino también otros como migración y políticas ambientales. Por otra parte, la falta de una ley contra toda forma de discriminación impide la vigencia de un mecanismo de aplicación del principio de igualdad y no discriminación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46 de la CN.

---

10 Myrian González Vera, Mirta Moragas y Rosa Posa Guinea, "La igualdad de género en el Estado paraguayo: los peligros ante las oleadas anti-derechos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 633.

11 Mirta Moragas y María M. Pereira, "Cuando el discurso de odio legitima la violencia en democracia", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 430-440.

12 Ibíd.

13 Díaz, *Laicidad. Concepto, origen y perspectivas...*, 49.

14 Cuadro presentado en José Luis Pérez Guadalupe, *Entre Dios y el César. El impacto político evangélico en Perú y Latinoamérica* (Lima: Instituto de Estudios Social Cristiano y Konrad Adenauer Stiftung, 2017), 54.

15 Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018* (Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2018), 48.

16 Ibíd., 51-52.

17 Moragas y Pereira, "Cuando el discurso de odio...", 434.

18 Ibíd.

Uno de los argumentos del rechazo del primer proyecto, en el año 2014, fue que el mismo constituiría una "ley mordaza" para las religiones[19].

LEY "JULIO FRETES". La aprobación del proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación (Ley "Julio Fretes"), presentado por primera vez en el año 2007, es uno de los principales temas pendientes. El nombre es un homenaje a Julio Fretes, activista por los derechos de las personas con discapacidad y uno de los fundadores de la Red Contra Toda Forma de Discriminación (RCTFD). Julio fue un pilar fundamental de la mirada interseccional de la Red y falleció en el 2009 sin que Paraguay tenga ley. Teniendo su legado presente, la RCTFD sigue impulsando el proyecto, pendiente de tratamiento en su segunda presentación, en el año 2015[20].

EL MAYOR DESAFÍO. El paso de la aconfesionalidad a la laicidad es todavía un gran desafío para la sociedad y el Estado paraguayo.

SITUACIÓN DEL DERECHO

PROPUESTA DE QUE IGLESIAS REPARTAN KITS DE ALIMENTOS

Al inicio de las medidas de restricción, y en el estadio inicial de organización del programa Pytyvõ, la idea era repartir kits de alimentos. La entidad encargada era la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN). En ese contexto, el intendente de Asunción, Óscar "Nenecho" Rodríguez, había propuesto que sean las iglesias las encargadas de entregar los víveres, luego de una conversación con el monseñor Edmundo Valenzuela[21]. Rodríguez argumentó que era la manera de evitar que "se aprovechen" de la situación[22], mostrando cómo la clase política busca legitimarse a través de su vinculación con las Iglesias, tal como se señalaba más arriba. El esquema inicial propuesto por la SEN incluía una mesa coordinadora con intendentes, concejales municipales, representantes de la Iglesia, de organizaciones sociales locales, entre otros[23]. Finalmente, se reemplazó la entrega de kits de alimentos por dinero[24].

19 Mirta Moragas, "Se archivó el proyecto de ley, pero el debate no", en *Derechos Humanos en Paraguay 2014* (Asunción: Codehupy, 2014), 99-109.

20 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 24 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/106146.

21 "La situación actual no deja…" [Tweet], Oscar Nenecho Rodríguez [@oscarrodriguezpy], 21 de marzo de 2020, https://twitter.com/oscarodriguezpy/status/1241531390291841024/photo/1.

22 Ibíd.

23 "Gobierno e intendentes de Central coordinan esquema de trabajo", *SEN*, 28 de marzo de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.sen.gov.py/index.php/noticias/gobierno-e-intendentes-de-central-coordinan-esquema-para-entrega-de-kits.

24 "Gobierno reemplaza kits de alimentos por dinero para más de 300.000 familias", *Última Hora*, 25 de marzo de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/gobierno-reemplaza-kits-alimentos-dinero-mas-300000-familias-n2876845.html.

FUNDAMENTALISMO RELIGIOSO LE CUESTA LA BANCA A MARÍA EUGENIA BAJAC

Las medidas sanitarias iniciaron el 9 de marzo[25]. El 11 de marzo, la senadora liberal María Eugenia Bajac y la diputada Del Pilar Medina, desafiando la orientación para evitar viajes internacionales innecesarios, viajaron a Perú para el Congreso Evangélico Iberoamericano, que se llevó a cabo en Lima a partir del 12 de marzo[26]. El presidente del Congreso, Blas Llano, le habría "implorado" a la senadora que no viajara en ese contexto[27]. Después de solicitar pasajes aéreos y viáticos para viajar a Guatemala, ella voló a Perú sin notificar a la presidencia de la Cámara de Senadores[28]. En respuesta al escrutinio de su viaje, Bajac afirmó que este fue por razones personales. Rápidamente surgieron pruebas de que, mientras se hallaba en Perú, estaba usando vehículos pertenecientes a la Embajada de Paraguay[29], en violación de la prohibición de utilizar recursos estatales para viajes personales. Al regresar al país, y mientras esperaba los resultados de su prueba de covid-19, Bajac asistió a una sesión en el Senado sin tapabocas y sin tomar ninguna medida de protección[30]. Al poco tiempo se supo que tanto Bajac como un pastor evangélico, que también asistió al congreso de Perú, dieron positivo[31].

Después de que el resultado de Bajac se hiciera público, la Cámara de Senadores se vio obligada a declarar una cuarentena obligatoria para legisladores y legisladoras, funcionariado y la prensa que asistieron a las sesiones del Senado[32]. El comportamiento de Bajac y su posterior intento de justificación crearon un escándalo. El presidente del Congreso, que es del propio partido de Bajac, exigió su renuncia[33] y la Fiscalía imputó a Bajac y Del Pilar Medina

25 Decreto del Poder Ejecutivo N.º 3440/2020.

26 "Primer día del Congreso Iberoamericano por la Vida y la Familia en Perú", *Evangélico Digital*, 13 de marzo de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.evangelicodigital.com/latinoamerica/12288/primer-dia-del-congreso-iberoamericano-por-la-vida-y-la-familia-en-peru.

27 "Paraguay: el Senado destituyó a María Eugenia Bajac por mentir sobre uso de viáticos", *Nodal*, 14 de abril de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.nodal.am/2020/04/paraguay-el-senado-destituyo-a-maria-eugenia-bajac-por-mentir-sobre-uso-de-viaticos/.

28 "Senadora pidió pasajes para Guatemala, pero fue al Perú", *RDN*, 4 de abril de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.rdn.com.py/2020/04/04/senadora-pidio-pasajes-para-guatemala-pero-fue-al-peru/.

29 "Bajac utilizó vehículo de Embajada en Perú", *RDN*, 6 de abril de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.rdn.com.py/2020/04/06/bajac-utilizo-vehiculo-de-embajada-en-peru/.

30 "Legisladoras en la mira de fiscalía y ciudadanía por incumplir cuarentena", *ABC Color*, 4 de abril de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/2020/04/04/legisladoras-en-la-mira-de-fiscalia-y-ciudadania-por-incumplir-cuarentena/.

31 "Pastor viajó con parlamentarios y dice estar curado de coronavirus: 'El señor ya me sanó'" , *Hoy*, 2 de abril de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/pastor-viajo-con-dos-parlamentarias-y-dice-estar-curado-de-coronavirus-el-senor-ya-me-sano; acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/congreso-cerrado-caso-positivo-covid-19-y-piden-sesion-virtual-n2878273.html.

32 "Congreso cerrado por caso positivo de Covid-19 y piden sesión virtual", *Última Hora*, 3 de abril de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/congreso-cerrado-caso-positivo-covid-19-y-piden-sesion-virtual-n2878273.html.

33 "Presidente del Congreso exige a Bajac que renuncie a su banca en el Senado o impulsará destitución", *Última Hora*, 5 de abril de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/presidente-del-congreso-exige-bajac-que-renuncie-su-banca-el-senado-o-impulsara-destitucion-n2878675.html.

por violar la cuarentena y otros delitos relacionados con la transmisión del virus. La imputación del Ministerio Público terminó en la aplicación de un criterio de oportunidad luego de la donación de 20 millones de guaraníes[34]. Luego de una audiencia en el Senado el 14 de abril, Bajac perdió su investidura como senadora[35].

Cabe recordar que, en el 2019, la investidura de Bajac había sido previamente puesta en tela de juicio por su calidad de pastora evangélica, a lo que ella había respondido que antes de su candidatura había renunciado[36]. Durante toda su gestión, Bajac sostuvo un discurso fundamentalista religioso[37] y discriminatorio[38].

NUEVAS CIUDADES PROVIDA Y PROFAMILIA

A inicios del mes de marzo, la ciudad de Villeta se declaró "provida y profamilia"[39]. En la minuta propuesta por el concejal Luis Alberto Verón, se solicitó a la Intendencia la construcción de un "monumento representativo del milagro de la vida"[40]. De manera similar, Coronel Oviedo se declaró ciudad "provida y profamilia" en el mes de septiembre[41]. Por otra parte, organizaciones antiderechos presentaron una nota a la Junta Departamental de San Pedro solicitando que el departamento sea declarado "provida y profamilia"[42]. La declaración de ciudades "provida y profamilia" es una estrategia utilizada en los últimos años para profundizar los discursos antiderechos y discriminatorio desde el Estado.

RETIRO DEL ACUERDO DE ESCAZÚ POR PRESIÓN DE LA IGLESIA CATÓLICA

En noviembre de 2019, el arzobispo de Asunción, Edmundo Valenzuela, publicó un video llamando a la feligresía a oponerse a la ratificación del Acuer-

34 Causa N.º 2266/2020 "María Eugenia Beatriz Bajac de Penner y Del Pilar Eva Medina de Paredes s/ violación de la Ley 716/96 De Vedas y Cuarentenas Sanitarias", ante el Juzgado Penal de Garantías N.º 6 de Capital.

35 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 24 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/120392.

36 Moragas y Pereira, "Cuando el discurso de odio...", 432.

37 El fundamentalismo religioso hace alusión a las interpretaciones "fundamentales" de los textos sagrados.

38 Moragas y Pereira, "Cuando el discurso de odio...", 432.

39 "Concejales aprueban declarar a Villeta ciudad provida y profamilia", *Hoy*, 10 de marzo de 2020, acceso el 24 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/concejales-aprueban-declarar-a-villeta-ciudad-provida-y-profamilia.

40 Ibíd.

41 "Junta Municipal aprobó la declarar [sic] a Coronel Oviedo 'pro vida y pro familia'", *Prensa 5*, 28 de septiembre de 2020, acceso el 24 de octubre de 2020, https://prensa5.com/junta-municipal-aprobo-la-declarar-a-coronel-oviedo-pro-vida-y-pro-familia/.

42 Nota no publicada, en poder de las autoras.

do Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como el Acuerdo de Escazú[43]. Entre otras cosas, Valenzuela afirmó que "nos encontramos ante una amenaza que proviene de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que quieren hacer un acuerdo de todos los acuerdos, prácticamente imponiéndonos aceptar todas las resoluciones anteriores de aborto, ideología de género, eutanasia"[44]. Valenzuela reconoció después que no tenía información completa sobre el mencionado acuerdo[45]. De todas formas, el Poder Ejecutivo retiró el proyecto de ley de ratificación, argumentando públicamente que debía "revisar" si el texto presentado era el mismo criticado por sus detractores[46], aunque no explicó este motivo en el mensaje del retiro[47]. Posteriormente, la discusión sobre el Acuerdo de Escazú continuó y se sumaron otros actores, como el empresariado y gremios de la producción con otros argumentos, pero en una primera instancia la principal oposición vino de la Iglesia católica[48].

PRESIÓN PARA REABRIR TEMPLOS Y PROTOCOLOS DIFERENCIADOS PARA IGLESIAS Y CAACUPÉ

Una constante en el marco de las medidas sanitarias más restrictivas fue la presión de las Iglesias para la reapertura de templos, así como la diferencia de trato para ellas. A partir del mes de abril, varias Iglesias solicitaron la reapertura de templos[49], pese a lo poco recomendable de la medida. La presión obligó al ministro de Salud, Julio Mazzoleni, a pedir comprensión y a explicar que, en el mundo, los rebrotes más importantes habían estado ligados a actividades religiosas[50]. De hecho, las Iglesias fueron de las primeras instituciones que reabrieron de forma gradual[51].

43 Veáse información sobre el Acuerdo en el sitio de Cepal: https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu.

44 "Abdo retiró proyecto de acuerdo ambiental tras crítica del arzobispo Valenzuela", *Ñanduti Diario Digital*, 2 de diciembre de 2020, acceso el 24 de octubre de 2020, http://www.nanduti.com.py/2019/12/02/paraguay-revisara-acuerdo-ambiental-latinoamericano-tras-critica-arzobispo/.

45 "Valenzuela reconoce que no tenía información completa sobre Acuerdo de Escazú", *Última Hora*, 23 de diciembre de 2019, acceso el 24 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/valenzuela-reconoce-que-no-tenia-informacion-completa-acuerdo-escazu-n2861412.html.

46 Ibíd.

47 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 24 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116743.

48 Sobre esta discusión desde otros gremios, ver el artículo de derechos ambientales.

49 "Laicos consideran 'inaceptable' celebración religiosa en última fase", *Hoy*, 27 de abril de 2020, acceso el 24 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/laicos-consideran-inaceptable-celebracion-religiosa-en-ultima-fase; "Laicos solicitan volver a celebrar las misas de forma pública", *Última Hora*, 27 de abril de 2020, acceso el 24 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/laicos-solicitan-volver-celebrar-las-misas-forma-publica-n2882161.html.

50 "Mazzoleni responde a feligreses que piden reapertura de iglesias", *Unicanal*, 15 de junio de 2020, acceso el 24 de octubre de 2020, http://www.unicanal.com.py/pais/mazzoleni-responde-feligreses.

51 "Reabrirán parcialmente las iglesias católicas la semana próxima en Paraguay", *Telam*, 9 de mayo de 2020, acceso el 24 de octubre de 2020, https://www.telam.com.ar/notas/202005/465780-reabriran-parcialmente-las-iglesias-catolicas-la-semana-proxima-en-paraguay.html.

En septiembre se inició el levantamiento gradual de las restricciones sanitarias. De todas las actividades, las celebraciones religiosas y de culto tienen la autorización para un máximo de 150 personas, mientras que las actividades culturales tienen un máximo permitido de 50 personas[52]. La diferencia de trato en cuanto al número de personas en ambas actividades no es razonable, ya que ambas implican aglomeración, independientemente del propósito de la actividad. Asimismo, se empezó a aprobar el protocolo para las actividades relacionadas al 8 de diciembre, donde se permitiría un máximo de 45.000 personas, lo que podría significar la exposición a un gran riesgo en términos de aglomeración[53]. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) pide a las personas evitar ir a Caacupé[54] y, al cierre de este informe, se había suspendido la actividad[55].

NUEVO INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA LIBERTAD DE RELIGIÓN O DE CREENCIAS SOBRE LIBERTAD RELIGIOSA Y GÉNERO

En febrero, el relator especial sobre la libertad de religión o de creencias de la ONU, Ahmed Shaheed, presentó su informe "Violencia de género y discriminación en nombre de la religión o las creencias"[56]. En el mismo, expresó su preocupación sobre el uso de las creencias religiosas como argumento para violar derechos de lesbianas, gais, bisexuales, personas trans e intersexuales (LGTBI), así como la justificación de la violencia basada en género y los retrocesos en las políticas públicas sobre estos temas. Entre otras cosas, señaló:

> Los participantes en las consultas sobre América Latina informaron de que los programas de educación sobre salud reproductiva y sexual se habían reducido en el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador y el Paraguay a raíz de la presión ejercida por grupos religiosos. Además, algunos grupos religiosos han llevado a cabo una campaña en contra de la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa a la identidad de género, la igualdad y la no discriminación de las parejas del mismo sexo, en la que definían la "ideología de género" como "contraria a la naturaleza humana" y alentaban explícitamente la discriminación de las personas LGBT+[57].

52 Decreto del Poder Ejecutivo N.º 4220 del 25 de octubre de 2020, disponible en el sitio del MSPyBS, acceso el 1 de noviembre de 2020, https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/05e25a-DECRETO4220anl90l72.pdf.

53 "Intendente de Caacupé: Si el protocolo no funciona para atacar a la gente, se replantearán las medidas", *ADN Político*, 30 de octubre de 2020, acceso el 1 de noviembre de 2020, https://www.adndigital.com.py/intendente-de-caacupe-si-el-protocolo-no-funciona-para-atajar-a-la-gente-se-replantearan-las-medidas/.

54 "Operativo Caacupé: ¡Quedate en casa", *MSPyBS*, 1 de noviembre de 2020, acceso el 2 de noviembre de 2020, https://www.mspbs.gov.py/portal/22034/operativo-caacupe-iexclquedate-en-casa.html.

55 "Fiesta de Caacupé se transmitirá de forma virtual y será a puertas cerradas", *Última Hora*, 5 de noviembre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/fiesta-caacupe-se-transmitira-forma-virtual-y-sera-puertas-cerradas-n2912681.html.

56 Documento A/HRC/43/48, acceso el 2 de noviembre de 2020, https://undocs.org/es/A/HRC/43/48.

57 Ibíd., párrafo 35.

Asimismo, el relator afirmó que

> [...] esta superposición entre la libertad de religión o de creencias y el derecho a la no discriminación debe abordarse no mediante compensaciones o un orden jerárquico, sino logrando la "concordancia práctica" de todos los derechos humanos en cuestión, en la mayor medida posible, sobre la base de razones accesibles para tod[as las personas].[58]

Continúa estancada la formulación y aplicación de una política de Educación Integral de la Sexualidad (EIS)[59]. Uno de los grandes responsables es el ministro de Educación, Eduardo Petta, conocido por sus creencias religiosas y su pertenencia a una Iglesia evangélica[60].

LA FE ES PRIVADA, EL GASTO ES PÚBLICO

Como era previsible, el gasto público en construcciones o reparaciones de iglesias o templos disminuyó considerablemente y el único llamado al respecto data de finales del 2019, que fue declarado desierto, sentando un récord en la ausencia de gasto público para las Iglesias (cuadro 1).

Cuadro 1. Licitaciones abiertas para construcción/refacción/mantenimiento de iglesias (en guaraníes). Octubre de 2019 a octubre de 2020

FECHA DE PUBLICACIÓN	11/11/19
Número de identificación del llamado	371986
Entidad	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Modalidad	LPN - Licitación Pública Nacional
Nombre del llamado	Llamado MOPC N.º 197/2019 "Licitación pública nacional para los trabajos de restauración del retablo mayor de la Iglesia de San Agustín en la ciudad de Emboscada" (declarada desierta).
Fuente de financiamiento	Fuente 10
Monto (en guaraníes)	2.401.416.000

Fuente: Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

58 Ibíd., párrafo 52.

59 Para más detalles sobre la situación de las políticas de EIS, dirigirse al artículo sobre derechos sexuales del capítulo de libertad de este informe.

60 "Dos evangélicos, en el gabinete del nuevo gobierno de Paraguay", *Protestante Digital*, 28 de agosto de 2018, acceso el 20 de octubre de 2020, https://protestantedigital.com/internacional/45399/Dos_evangelicos_en_el_gabinete_del_nuevo_gobierno_de_Paraguay.

CONCLUSIONES

Si bien se han dado algunas respuestas institucionales ante la intromisión de fundamentalismos religiosos en la esfera política –en especial en lo referente a prácticas de parte del funcionariado público en ejercicio y la instauración de las denominadas "ciudades provida"–, es notorio cómo el Estado y su amplia estructura todavía funcionan por fuera de los principios de laicidad.

Asimismo, este hecho se ve acrecentado por acciones de los gobiernos de turno que tampoco se orientan a separar a las Iglesias del Estado sino, más bien, suman privilegios a las mismas para la toma de decisiones. De esta manera, inciden de forma sesgada en la vida de la ciudadanía en general. Por citar algunos ejemplos: el retiro del Acuerdo de Escazú, el impedimento a la educación en sexualidad en los colegios por parte del Ministro de Educación y Ciencias, la flexibilización de las medidas sanitarias para las Iglesias con relación a otras instituciones o sectores, entre otros.

Por otra parte, si bien el gasto público destinado al mejoramiento de las iglesias ha disminuido considerablemente este año, no se ha visualizado, en contraposición, la misma inversión de años anteriores en mejoras de otras prioridades del país, como la reparación de escuelas públicas y de servicios de salud que, incluso en emergencia sanitaria, han evidenciado su constante precariedad.

Así, el Estado laico sigue en una cuarentena que no se da por causa de una pandemia, sino de la no separación del Estado, que continúa siendo el principal desafío.

RECOMENDACIONES

Debido a que recomendaciones formuladas en años anteriores no se han considerado[61], a continuación, se reiteran varias de ellas.

- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo establece la Constitución Nacional (art. 24).
- Limitar el gasto público en infraestructura de los templos y, en general, en actividades de las Iglesias.
- Aplicar los principios de equidad de género y no discriminación incluidos en la Ley Orgánica Municipal en las acciones, los programas y las iniciativas de los municipios.

61 Moragas y Pereira, "Cuando el discurso de odio...", 439.

- Derogar las declaraciones de las cámaras del Congreso como “provida y profamilia”, así como el Frente Parlamentario por la vida y la familia de la Cámara de Diputados.

- Derogar las resoluciones municipales que declaran a diversos municipios como “provida y profamilia”.

- Aprobar el proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación (Ley “Julio Fretes”), actualmente en estudio en la Cámara de Senadores desde el año 2015.

CAPÍTULO 4

DERECHOS POLÍTICOS

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

TIEMPO DESAPROVECHADO PARA AVANZAR EN UNA REFORMA ELECTORAL

La postergación de las elecciones municipales a causa de la pandemia de la covid-19 era una excelente oportunidad para que el Poder Legislativo pueda realizar con seriedad y tranquilidad cambios necesarios que precisa la legislación electoral, sin estar sujeto a la coyuntura propia de un año electoral, que trae consigo intereses de sectores de algunos partidos políticos; intereses que pueden ser contrarios a los avances que necesita dicha legislación. Lamentablemente, no hubo progreso alguno en el tratamiento de propuestas de cambios legales que ya se encuentran a consideración de dicho poder del Estado. Esto constituye una indeseada dilación en la mejora de las condiciones para la participación política de la ciudadanía en general y de algunos sectores de la población en particular, en los procesos electorales.

PALABRAS CLAVES: participación política, elecciones, comicios, legislación electoral, Poder Legislativo, TSJE, financiamiento político.

Enrique Gauto Bozzano

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

En este apartado se procura hacer un breve balance y análisis de la situación del derecho a la participación política en el periodo 1996-2020, a la luz de los artículos publicados sobre este derecho en los sucesivos informes anuales dentro del citado periodo.

POCOS CAMBIOS LEGALES POSITIVOS, INSTITUCIONALIDAD FRÁGIL Y PARTIDOS CENTRADOS MAYORMENTE EN LO ELECTORAL

El actual Código Electoral, que derogó al anterior de 1990, fue promulgado en 1996, el año de la publicación del primer informe de derechos humanos en Paraguay. En esa primera edición, en el artículo sobre derechos políticos se aludía a esta reforma:

> En abril de este año el Congreso Nacional aprueba las modificaciones al Código Electoral, a través de la Ley 834, ajustándose de esta forma a las nuevas disposiciones constitucionales, y con estas se incorporan los mecanismos de discriminación positiva (cuota) para la participación de la mujer en instancias de decisión política[1].

Respecto a la participación política de las mujeres, sobre la disposición de que al menos el 20% de los cupos de las listas que competirán en elecciones internas debe ser ocupado por mujeres; es decir, una cuota mínima del 20%, en el artículo "Derecho a la igualdad y a la no discriminación de la mujer" del mismo año, se expresaba lo siguiente:

> El aporte es débil, sobre todo si se tiene en cuenta que entre las organizaciones políticas que ya han aprobado la cuota sólo el Partido Colorado tiene 20% como establece la nueva ley, los demás (Partido Encuentro Nacional y Partido Revolucionario Febrerista) tienen un 30%. Varios partidos quedan por adecuarse a esta norma, como el Partido Liberal Radical Auténtico, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido de los Trabajadores y otras agrupaciones pequeñas[2].

Entonces, por un lado, el nuevo Código se adecuaba a la aún reciente Constitución Nacional de 1992; y, por el otro, si bien se incorpora por primera vez en la legislación una cuota mínima para la participación política de las mujeres, esta cuota resultó ser muy reducida.

---

1 Luis Vallovera Antúnez, "Derechos políticos en Paraguay", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996).

2 María Lilian Román y Clyde Soto, "Derecho a la igualdad y a la no discriminación de la mujer", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996).

En el periodo 1996-2020, los cambios a la legislación electoral se realizaron en formato de "parche": se modificaban algunos artículos del Código Electoral, se promulgaron otras leyes en materia electoral y algunas modificaciones volvían a ser cambiadas con nuevas leyes. Así, la legislación electoral se volvió muy dispersa. Una compilación de Decidamos, realizada en el año 2007[3], encontró 19 leyes en materia electoral, varias de ellas que modificaron diversos artículos del Código Electoral. En años posteriores, continuaron los parches y la creación de nuevas normativas. Lamentablemente, el patrón predominante en este tiempo fue esta práctica que llevó a la dispersión de la normativa electoral. Hubo algunos cambios legales que fueron positivos, pero está lejos todavía el significativo avance hacia mejores condiciones para el derecho a la participación política. No fue realizada una reforma integral que ordene y armonice toda la normativa electoral y que priorice el acceso a este derecho.

Al desordenado manejo para modificar la normativa electoral, debe sumarse otra situación de preocupación durante estos 25 años: la persistencia de una frágil y baja institucionalidad del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), a causa de la fuerte influencia político-partidaria en dicha institución. El TSJE, en gran medida, fue el lugar donde fueron ubicadas muchas personas integrantes de algunos partidos políticos, quienes eran principalmente parte de la maquinaria electoral de estos partidos. Es decir, los recursos del TSJE eran utilizados para financiar a los equipos de campaña de los partidos, que recorrían el país a fin de captar votos. Y la elección de ministros y ministras del TSJE estuvo en todo momento sujeta al cuoteo partidario, siendo beneficiadas personas de la ANR y del PLRA para convertirse en ministros(as). Este cuoteo claramente no favoreció un adecuado funcionamiento del TSJE.

En este cuarto de siglo, fue tema de permanente debate si los partidos políticos realmente estaban cumpliendo con las funciones que la Constitución les había asignado o si eran mayormente aparatos que se activaban para campañas electorales. Claramente, la regla predominante en el debate público es que varios partidos políticos están muy alejados del rol que la Constitución les indica, rol que debe apuntar, por ejemplo, a la formación cívica de las y los ciudadanos(as), y a ser espacios reales y efectivos de participación política de la ciudadanía[4]. Su funcionamiento como aparatos electorales se vio potenciado con el aumento considerable de los subsidios electorales, y por el financiamiento de sus equipos de campaña a través de la inclusión de integrantes de dichos equipos al funcionariado del TSJE.

3 Decidamos, *Normativa Electoral Paraguaya. Legislativa y Reglamentaria* (Asunción: Decidamos, 2007). Disponible para visualización y descarga desde https://www.decidamos.org.py/2019/documentos/normativa-electoral-paraguaya-2/.

4 La segunda parte del artículo 124 de la Constitución, respecto a los partidos y movimientos políticos, expresa textualmente: "Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos".

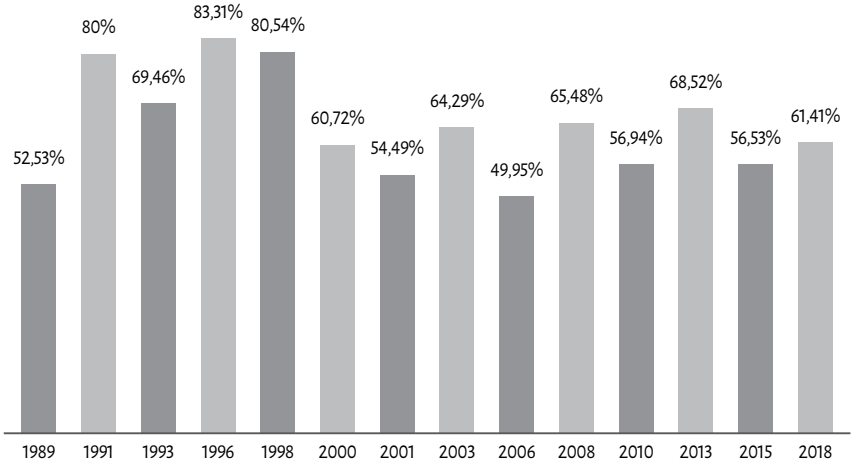
Otros aspectos dignos de mencionar de este periodo son:

- La enmienda del artículo 120 de la Constitución, con la cual se habilitó el derecho al voto para las y los paraguayos residentes en el exterior. Esta enmienda fue aprobada a través de un referéndum nacional llevado a cabo en el año 2011.
- Las figuras del referéndum y de la iniciativa popular solamente fueron utilizadas una vez en cada caso. En tal sentido, es importante incorporar en el debate público la relevancia de estos mecanismos para aumentar el ejercicio de la participación política de la ciudadanía y, por ende, ir dando a la democracia un contenido más participativo, y que no solamente el sistema democrático se limite al modelo representativo.

PARTICIPACIÓN ELECTORAL

La participación electoral –entendida como el porcentaje de ciudadanos(as) inscriptos(as) en el Registro Cívico Permanente (RCP) que acuden a votar en elecciones– ha sido mayor en las elecciones que se realizaron entre 1989 y 1998. Luego va presentando un descenso y, desde que se ha dado esta disminución, en ninguna elección la participación electoral ha llegado al 70% (gráfico 1).

Gráfico 1. Participación electoral entre 1989-2018*



* Por una cuestión de clasificación, las elecciones para vicepresidente realizadas en el año 2000, en este gráfico son consideradas como elecciones generales.
Fuente: Elaboración propia en base a varias fuentes[5].

Así también, observando los datos del gráfico 1, se puede constatar que la participación electoral, en su mayoría, es superior en las elecciones generales, en comparación a los comicios municipales.

Estos datos generan un desafío en cuanto a qué acciones deben adoptarse para aumentar la participación electoral tanto en elecciones generales como municipales.

ACCESO DE LAS MUJERES A CARGOS ELECTIVOS[6]

En el año 1996 tuvieron lugar elecciones municipales. En dichos comicios, fueron electas mujeres para el 15,2% del total de concejalías. Y en las elecciones municipales de 2015, el porcentaje fue de 20%. En lo que respecta a elecciones generales, en 1998 el 9,3% de las bancas del Congreso corres-

5 Los datos de 1989 y 1993 corresponden a la entonces denominada Junta Electoral Central (JEC). El dato de 1991 se basa en una publicación del diario *Última Hora* (noticia del 22 de noviembre de 2006, que contenía datos de 1991 basados en los medios de comunicación). Los datos de todas las demás elecciones fueron tomados del sitio web del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), www.tsje.gov.py, y del sitio datosabiertos.tsje.gov.py, también correspondiente al TSJE.

6 Para un abordaje ampliado sobre la situación de los derechos políticos de las mujeres, ver el artículo sobre participación política de las mujeres de este mismo capítulo.

pondieron a mujeres; mientras que, en los comicios generales de 2018, el porcentaje fue de 18%[7].

Los datos presentados son indicativos de la necesidad de avanzar en la adopción de medidas legales e institucionales que se orienten a alcanzar la paridad. En particular, la cuota mínima del 20% ha sido mayormente utilizada por varios partidos y movimientos políticos como techo y no como piso mínimo en cuanto a la presencia de mujeres en listas para cargos electivos.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2020

POSTERGACIÓN DE ELECCIONES MUNICIPALES

Inicialmente, el TSJE fijó el 8 de noviembre de 2020 como fecha de realización de las elecciones municipales (intendencias y juntas municipales); y las elecciones internas simultáneas de las organizaciones políticas para definición de candidaturas, para el 12 de julio de 2020[8]. Luego, ante el inicio de casos de personas con covid-19 y de las primeras medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo para fr enar la propagación de la enfermedad, el TSJE reprogramó las fechas: 29 de noviembre para las municipales y 2 de agosto para las internas[9].

Posteriormente, con la profundización de medidas desde el Poder Ejecutivo (cuarentena), se inició el debate sobre la posibilidad de una nueva postergación de estas elecciones. Así, se aprobó y promulgó la Ley N.º 6547/2020, que establece que la fecha de las elecciones municipales podrá postergarse hasta por un año[10]. Esto implica que el TSJE debe marcar nuevas fechas de elecciones municipales e internas, dentro del periodo de un año a contar desde el 29 de noviembre de 2020. Esta ley también estableció que queda extendida la duración del mandato de intendentes(as) y concejales(as) municipales electos(as) en 2015, hasta tanto asuman las nuevas autoridades a ser electas; y que, por consiguiente, la duración del mandato de las nuevas autoridades iba a ser menor a 5 años, para "ajustar" la frecuencia de los comicios municipales y así volver en 2025 a la frecuencia de realización de los mismos cada 5 años.

---

7 Según datos del TSJE, www.tsje.gov.py.

8 Fechas establecidas en el primer cronograma electoral emitido por el TSJE. Posteriormente, a través de la Resolución N.º 11/2020, el TSJE convoca a elecciones para las fechas citadas. Ver resolución en http://www.tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2020-resolucion-tsje_11.pdf.

9 Resolución N.º 12/2020, del 11 de marzo de 2020, que establece una nueva fecha de elecciones, *TSJE*, acceso el 10 de octubre de 2020, http://www.tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2020-resolucion-tsje_12.pdf.

10 Ley N.º 6547/2020, del 5 de junio de 2020, que fija el nuevo calendario electoral para las elecciones municipales del 2020, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 10 de octubre de 2020, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9256/ley-n-6547-modifica-temporal-y-parcialmente-el-articulo-154-de-la-ley-n-8341996-que-establece-el-codigo-electoral-paraguayo-a-los-efectos-de-los-comicios-municipales-del-ano-2020-y-establece-un-nuevo-calendario-electoral-para-las-elecciones-municipales-ano-2020.

De esta manera –y en aplicación de lo dispuesto en la Ley N.º 6547/2020–, el TSJE emite la Resolución N.º 22/2020[11], que modifica el cronograma electoral y establece como nuevas fechas de elecciones (cuadro 1).

Cuadro 1. Nuevo cronograma electoral

ELECCIONES	FECHA
Elecciones internas simultáneas de los partidos y movimientos políticos, y concertaciones electorales para la definición de candidaturas a intendentes(as) y concejales(as) municipales	20 de junio de 2021
Elecciones de intendentes(as) y concejales(as) municipales	10 de octubre de 2021

Fuente: TSJE.

Según este cronograma, las autoridades electas asumirán sus cargos el 9 de noviembre de 2021.

La postergación de elecciones ante la pandemia fue una realidad que se dio a nivel mundial. Datos incluidos en una publicación realizada por IIDH/CAPEL indican que, dentro del periodo comprendido entre el 11 de marzo de 2020 (fecha en que la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia) hasta julio de 2020, en el mundo se han postergado 88 elecciones y se han realizado 74 comicios[12].

ELECCIONES EN TIEMPOS DE COVID-19

Considerando la muy alta posibilidad de que tanto las elecciones municipales como los comicios internos se realicen aun en medio de la pandemia de la covid-19, se hace imprescindible la aplicación de medidas sanitarias de prevención en ambas jornadas electorales. Además, debe considerarse que el cronograma elect oral establece una amplia cantidad de acciones preparatorias para ambas elecciones, muchas de ellas de carácter presencial.

En la Resolución N.º 22/2020, el TSJE hace referencia a la necesidad de adopción de medidas de prevención frente a la covid-19:

11 Resolución N.º 22/2020, del 27 de julio de 2020, que fija el cronograma electoral para el periodo 2021-2025, *TSJE*, acceso el 10 de octubre de 2020, http://www.tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/res-tsje-2020-22.pdf.

12 Alejandro Tullio, "Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en contexto de pandemia y post-pandemia", en *América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia* (IIDH/CAPEL, julio de 2020), 17-18. Versión en pdf disponible desde el sitio de IIDH/CAPEL: https://www.iidh.ed.cr/capel/.

7. AGENDAR reuniones periódicas con las autoridades del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social a los efectos de implementar las acciones preventivas que mitiguen la propagación del COVID-19 durante el proceso electoral, estableciendo las medidas sanitarias que correspondan.

En tal sentido, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) ha elaborado una serie de publicaciones con una amplia cantidad y variedad de recomendaciones para la realización de eventos electorales, aplicando medidas sanitarias para reducir el riesgo de contagio de la covid-19[13].

Más allá de la postergación de las elecciones municipales, sí han tenido lugar otros comicios de manera presencial y con medidas sanitarias, pero en fechas donde ya se ha ido reduciendo la cuarentena. Entidades varias de la sociedad civil han llevado a cabo elecciones de autoridades de manera presencial con apoyo del TSJE[14], donde ya se ha observado la aplicación de medidas sanitarias frente a la covid-19: miembros de mesa con tapabocas, recipientes con alcohol para desinfección de manos sobre las mesas receptoras de votos, personas votantes con tapabocas, distanciamiento en las filas, entre otras.

Está claro que los días de elecciones son sinónimo de aglomeración de personas, por lo tanto, es 100% necesaria la aplicación de diversas medidas sanitarias. Y, para aplicarlas con efectividad, el TSJE debe realizar una a decuada planificación.

CAMBIOS LEGALES PRIORITARIOS, PENDIENTES EN EL PODER LEGISLATIVO

El periodo que abarca este informe (noviembre de 2019 a octubre de 2020) refleja la ausencia del tratamiento –por parte del Poder Legislativo– de propuestas encaminadas a mejorar y reformar la legislación electoral, con mayor énfasis en modificaciones al Código Electoral (Ley N.º 834/1996).

Los años 2018 y 2019 fueron diferentes: existió mucho debate público y a nivel parlamentario sobre propuestas de cambios a la legislación electoral.

13 Disponibles en el sitio web de IIDH/CAPEL: https://www.iidh.ed.cr/capel/ (en la misma página de inicio).

14 Aquí, algunas de las elecciones realizadas en el ámbito de organizaciones de la sociedad civil fueron las elecciones de la comisión vecinal Virgen de la Merced y la comunidad indígena del Cerro Poty, ambas del barrio Jukyty de Asunción. "Funcionarios del Registro Civil de San Roque acompañaron..." [Tweet], Justicia Electoral [@TSJE_Py], 29 de octubre de 2020, https://twitter.com/TSJE_Py/status/1321942387229425666?s=19. Al cierre de este informe, aún no se habían realizado los comicios de elección de abogados(as) para integrar el Consejo de la Magistratura. El TSJE fijó como fecha de tales comicios el 21 de noviembre de 2020. Este evento electoral se venía organizando también incluyendo la adopción de medidas sanitarias ante la covid-19. Juan González, "Apoderados de listas de candidatos para Elecciones de Abogados son actualizados sobre seguridad sanitaria", *Info Noticias - TSJE*, 27 de octubre de 2020, acceso el 27 de octubre de 2020, https://tsje.gov.py/noticias/leer/8818-apoderados-de-listas-de-candidatos-para-elecciones-de-abogados-son-actualizados-sobre-seguridad-sanitaria.html.

Entre los temas debatidos estuvieron el voto electrónico y el desbloqueo de listas, los cuales quedaron luego incorporados a la legislación con la Ley N.º 6318/2019. Ambas disposiciones se implementarán en las elecciones municipales de 2021, así como en los comicios internos simultáneos de las organizaciones políticas para la definición de candidaturas a intendencias y concejalías municipales.

Una mesa de diálogo con organizaciones sociales y políticas, convocada desde el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior, y una Comisión Especial del Senado habían discutido y avanzado en propuestas sobre varios temas en 2018 (cuadro 2).

Cuadro 2. Temas tratados en 2018 por el Ministerio del Interior y el Senado

MESA DE DIÁLOGO CONVOCADA POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR	COMISIÓN ESPECIAL DEL SENADO
1. Desbloqueo de listas. 2. Escrutinio electrónico. 3. Integración de mesas receptoras de votos. 4. Forma de confección de actas electorales. 5. Voto de personas con discapacidad y privadas de libertad. 6. Identificación biométrica. 7. Subsidios electorales y aportes estatales.	1. Desbloqueo de listas. 2. Urnas electrónicas en los procesos de votación y escrutinio. 3. Integración de mesas receptoras de votos. 4. Identificación biométrica de electores. 5. Derecho al voto para personas ciegas y personas privadas de libertad sin condena. 6. Transporte público gratuito en los días de elecciones. 7. Subsidios electorales y aportes estatales.

Fuente: Elaboración propia, basada en documentos del Ministerio del Interior y la Cámara de Senadores15 (énfasis agregados).

Solamente los temas subrayados tuvieron avances en su tratamiento, lo cual quedó plasmado en la Ley N.º 6318/2019 que incorpora el voto electrónico y el desbloqueo. Vale indicar que, en el caso de la mesa convocada por el Ministerio del Interior, la agenda de temas a tratar ya había sido previamente definida por dicho ministerio.

Como se ve en el cuadro 2, varios temas quedaron pendientes de definir en cuanto a ser o no incorporados a la legislación electoral. Además, debe considerarse que también se encuentran en el Poder Legislativo dos proyectos presentados por el TSJE en el 2014: el de modificación de una gran cantidad

15 Informe "Proceso de diálogo Reforma Electoral", elaborado por el Ministerio del Interior, noviembre de 2018. Documento "Estudio y análisis de los proyectos presentados ante la Honorable Cámara de Senadores", de la Comisión Especial del Senado para el estudio y reforma del Código Electoral paraguayo.

de artículos del Código Electoral y el de ajuste de varios artículos de la Ley N.º 635/1995 "Que reglamenta la Justicia Electoral".

Como también puede observarse en el cuadro 2, varios de los temas no tratados hasta el momento por el Poder Legislativo revisten especial importancia y relevancia, y pueden tener un impacto favorable en la legislación electoral. Sin embargo, teniendo ya al 2021 como año electoral, se encuentra el riesgo de que los cambios a la ley sean en función a intereses político-partidarios y no para garantizar mejores condiciones para la participación política de la ciudadanía. Otro aspecto por considerar es que la realización de cambios profundos en la legislación electoral en un año con comicios implicará casi con seguridad que estos aún no puedan aplicarse en las elecciones del mismo año.

Pero, en línea con lo expresado en el artículo sobre el derecho a la participación política incluido en el informe de Derechos Humanos de 2019, existen al menos dos temas que, de ser aprobados e incorporados al Código Electoral, ya podrían ser aplicados en los comicios municipales de 2021, puesto que su implementación no conllevaría un extenso y complejo proceso de preparación: a) la habilitación del derecho al voto para personas privadas de libertad sin condena; y b) transporte público gratuito el día de las elecciones.

Con relación al primero, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas emitió observaciones al Estado paraguayo en los años 2013 y 2019, en ocasión del examen del Comité al Estado paraguayo sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). En ellas, el Comité también hace alusión a la habilitación del derecho al voto para personas con discapacidad. Si bien el TSJE ya viene implementando iniciativas de voto accesible en las dos últimas elecciones (municipales 2015 y generales 2018), se hace necesaria una adecuación de la normativa a estos procedimientos ya en aplicación.

En el 2013, el Comité de Derechos Humanos indicó al Estado paraguayo[16]:

> 11. Si bien toma nota del reconocimiento por la delegación de la necesidad de reformar el Código Electoral en plena conformidad con los principios de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, el Comité está preocupado por las restricciones desproporcionadas puestas al derecho de voto de las personas privadas de la libertad y de las personas con discapacidad en aplicación de los artículos 91 y 149 del Código Electoral. Al Comité también le preocupa la falta de medidas prácticas para facilitar el acceso físico a las salas de votación o la disponibilidad de boletines de voto en Braille (arts. 2, 25 y 26).

16 Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Paraguay, aprobadas por el Comité en su sesión 2974.ª (26 de marzo de 2013), http://acnudh.org/comite-de-derechos-humanos-ccpr-paraguay-2013/.

> [...] El Estado parte debe reformar los artículos 91 y 149 del Código Electoral para: a) eliminar las restricciones desproporcionadas al derecho de voto para las personas privadas de la libertad; b) asegurar la eliminación de la discriminación en contra de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial y las personas sordomudas, por medio de la negación de su derecho al voto por motivos desproporcionados o que no tienen una relación razonable u objetiva con su habilidad para votar, tomando en cuenta el artículo 25 del Pacto y el artículo 29 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. El Estado parte también debe asegurar la implementación de medidas prácticas en todo el país para promover el acceso de las personas con discapacidad a las salas y a los boletines de voto.

Seis años después, el Comité de Derechos Humanos señaló al Estado paraguayo[17]:

> 38. Si bien el Comité toma nota de la existencia de un proyecto de ley para eliminar la restricción en el derecho al voto de las personas privadas de libertad y las personas sordas contenidas en el artículo 91 del Código Electoral, le preocupa el retraso en la aprobación de este (art. 25).
>
> **39. El Comité recomienda al Estado parte finalizar el proceso de modificación del artículo 91 del Código Electoral para garantizar así el derecho al voto de las personas privadas de libertad y las personas sordas.**

Resta decir que quedaron sin ser tratadas otras cuestiones que habían tenido avances en su debate y tratamiento en 2018 y 2019. Es probable que el drástico cambio de escenario con la llegada de la pandemia de la covid-19 pudo en parte incidir para no avanzar en el tratamiento de la reforma electoral, dado, por ejemplo, el hecho de que el Poder Legislativo tuvo que tratar numerosos proyectos de ley para hacer frente a los efectos de la pandemia. De todas formas, se podrían al menos haber tratado algunos puntos.

17 Observaciones sobre el cuarto informe periódico del Paraguay, aprobadas por el Comité en su sesión 3638.ª (22 de julio de 2019), http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhshYSuxMUifRIy90VnAxQecG9EuM0JvWdLe1bOa14y0g%2FUIyAGjaWvPGz56ksqhR5Lzr1LU1V39HaV1jksIulQJS9bBhZVmk4lcrxp0%2BWw1Bw

ACCESO DE LAS MUJERES A CANDIDATURAS Y CARGOS ELECTIVOS, OTRO TEMA PENDIENTE[18]

En el año 2018, el proyecto de Ley de Paridad Democrática fue vaciado de todo contenido de paridad por parte de la Cámara de Diputados. Posteriormente, el Poder Ejecutivo vetó esta ley. Un veto justificado, ya que, en la ley, la paridad solo quedó en el nombre y no en el contenido. Una ley de paridad, sin paridad. El veto no fue levantado por el Poder Legislativo.

Luego, lamentablemente, no se presentaron condiciones favorables para volver a tratar la paridad política. Muestra de ello es que el asunto no fue incluido entre los temas tratados por la mesa convocada por el Ministerio del Interior ni por la Comisión Especial del Senado.

Sigue siendo urgente y necesario que la paridad sea incorporada en la legislación electoral. Los datos presentados en este artículo muestran un muy escaso y lento crecimiento de la cantidad de mujeres candidatas y mujeres electas. Es más, incluso se dieron retrocesos en las elecciones municipales de 2015 y en los comicios generales de 2018, en comparación a los eventos electorales de 2010 (municipales) y de 2013 (generales). Como mínimo, se debe modificar el artículo 32 inciso r del Código Electoral, que sigue estableciendo una cuota mínima de 20% en listas para comicios internos. Pero, por encima de todo, la meta ideal es que Paraguay cuente con una Ley de Paridad que incluya varias otras disposiciones para lograr la paridad en otros ámbitos.

FINANCIAMIENTO POLÍTICO[19]

Existen hasta el momento cuatro leyes con disposiciones sobre financiamiento político (cuadro 3).

18 Para más información al respecto, ver el artículo sobre participación política de las mujeres de este mismo capítulo.

19 Uno de los insumos clave para la elaboración del contenido de esta sección fue una entrevista que el autor de este artículo realizó a Guzmán Ibarra, político e investigador. El autor agradece al mismo por la información facilitada en dicha entrevista.

Cuadro 3. Leyes con disposiciones sobre financiamiento político

<table>
<tr><th>LEY N.° 834/96
CÓDIGO ELECTORAL</th><th>LEY N.° 4743/2012</th><th>LEY N.° 6167/2018</th><th>LEY N.° 6501/2020</th></tr>
<tr><td rowspan="2">El Código Electoral (Ley N.º 834/1996), en su versión aún sin modificaciones, contemplaba algunos artículos relativos al financiamiento político. Pero tales disposiciones eran claramente insuficientes y débiles para un control efectivo de la actividad financiera de los partidos y movimientos políticos.</td><td>Incorpora nuevos artículos al marco legal y modifica varios del Código Electoral.</td><td>En su mayoría, modifica artículos que la Ley N.º 4743/2012 modificó en el Código Electoral.</td><td rowspan="2">Modifica varios artículos de las otras tres leyes anteriores.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Ambas incorporaron aspectos adicionales para el control de los ingresos y gastos de las organizaciones políticas.</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la más reciente, la Ley N.º 6501/2020, su objetivo principal, en teoría, fue adecuarse a la incorporación del desbloqueo de listas y voto preferencial. El desbloqueo, en la práctica, podría influir en gran medida en que las candidaturas de las listas realicen campañas individuales. Así, la competencia electoral ya no es tanto entre listas de partidos, sino principalmente entre candidatos y candidatas de un mismo partido. Esta competencia al interior de una misma lista fue observada en países que implementaron el desbloqueo; y, según varios analistas, debilitó y desgastó aún más a los partidos políticos. Es decir, profundizó la crisis en la que ya se encontraban.

El politólogo e investigador Guzmán Ibarra encuentra varios problemas en la Ley N.º 6501/2020, los cuales pueden dificultar aún más el control y la transparencia del financiamiento político. Entre los varios problemas señalados por Ibarra, a continuación se mencionan tres de ellos.

1. El hecho de que todas las candidaturas deban rendir cuenta de sus ingresos y gastos, aumenta enormemente: a) la labor de control del TSJE y otras entidades estatales; b) la tarea de recolección de la documentación de cada candidato o candidata por parte de los partidos, quienes deben posteriormente remitirla al TSJE. Además, al disponer que cada candidatura deba llevar una amplia documentación de sus ingresos y gastos, ¿cómo harán quienes provengan de

partidos pequeños y, actuando de buena fe, sin una asistencia adecuada del TSJE y de la estructura orgánica de sus propios partidos?

2. Cuestiones como la asignación de espacios gratuitos en medios de comunicación para las campañas, la constitución de las mesas y la apertura de cuentas bancarias en la legislación actual están organizadas para partidos y movimientos como un cuerpo único. Con el surgimiento de la competencia individual entre candidaturas dentro de una misma lista, ¿cómo se distribuirán los espacios en medios, si ahora las campañas serán individuales y no campañas de los partidos? ¿Cómo se organizarán los partidos para constituir las mesas, siendo que la competencia se centra al interior de los partidos y no entre partidos? ¿Cómo se accederá a la cuenta bancaria del partido, si ahora cada candidatura puede generar sus propios ingresos? ¿Dónde depositará cada candidatura dichos recursos, si los ingresos para campañas obligatoriamente deben depositarse en la cuenta bancaria única del partido político?

3. Podría favorecer el crecimiento del clientelismo (compra de votos): antes, las prácticas clientelares estaban centradas en las prácticas negativas de partidos como un colectivo. Pero ahora, en lugar de que sea solamente un partido en particular el que haga compra de votos, sería una gran cantidad de candidaturas haciendo clientelismo por cuenta propia. El clientelismo multiplicado exponencialmente.

Ante la amplificación de la documentación que debe ser recolectada y controlada, ¿tendrá el TSJE la capacidad para organizar e implementar un efectivo sistema de control, teniendo las elecciones internas y municipales tan cerca? Ante una muy limitada y exigua capacidad de control, se potencian las condiciones para el uso –en las campañas– de recursos provenientes de actividades ilegales. Efecto contrario al deseado.

El desbloqueo requiere mucha fortaleza e institucionalidad de los partidos, y que los mismos funcionen acorde a lo establecido en el artículo 124 de la Constitución[20]. Con partidos debilitados, en crisis y funcionando más como aparatos electorales, la individualización de las campañas puede profundizar más aún la crisis de las organizaciones políticas, antes que fortalecerlas en la línea de los postulados del mencionado artículo constitucional. Si efectivamente los partidos funcionan según las disposiciones constitucionales, puede que la competencia interna que generará el desbloqueo no los desgaste.

20 **Artículo 124.-** De la naturaleza y de las funciones de los partidos políticos (segunda parte): "Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos".

Queda, como desafío, que el TSJE, las demás instituciones estatales vinculadas a esta ley y los partidos políticos inviertan todos los esfuerzos necesarios para el cumplimiento de las disposiciones sobre financiamiento político en el proceso de las elecciones municipales de 2021, para aportar así transparencia al proceso electoral, e impidiendo a la vez la utilización de recursos provenientes de actividades ilegales.

CONCLUSIONES

Ha habido muy poco movimiento en lo que respecta a situaciones vinculadas a este derecho. Claramente, la ausencia de avances en los cambios a la legislación electoral es una situación preocupante. Nuevamente, estando a las puertas de nuevas elecciones, poco se ha aprovechado en el periodo entre elección y elección para hacer las mejoras que la normativa electoral necesita.

RECOMENDACIONES

En su mayoría, se reiteran las recomendaciones del año anterior, debido al poco avance en las situaciones relativas a este derecho.

Sobre medidas importantes a adoptar respecto a las elecciones municipales y los comicios internos:

- El TSJE no solamente debe dar continuidad a las charlas informativas sobre el voto electrónico y el desbloqueo de listas, sino que debe ampliar los mecanismos informativos y educativos respectivos, de modo que tanto ciudadanos(as) como agentes electorales (con particular énfasis en los miembros de mesa) conozcan cómo se ven modificados los procedimientos de voto y escrutinio con el desbloqueo de listas y el voto electrónico.

- Las diversas agrupaciones políticas (partidos, movimientos, alianzas, concertaciones) deben desarrollar también una tarea informativa y educativa sobre ambos temas. Y lo tienen que hacer no solamente por el poco tiempo que falta para las dos jornadas electorales del actual proceso (internas en junio y municipales en octubre), sino porque la propia Constitución Nacional asigna a las agrupaciones políticas un rol de contribuir a la formación cívica de las ciudadanas y los ciudadanos.

- El TSJE debe planificar e implementar, en ambos días de elecciones, todas las medidas sanitarias necesarias para reducir el riesgo de contagio de la covid-19. Y, tal como dispone una de sus resoluciones, debe articular esfuerzos con el Ministerio de Salud para responder adecuadamente a este desafío.

Sobre la legislación electoral:

- El Poder Legislativo debe aprobar la gratuidad del transporte público para los días de elecciones. Asimismo, eliminar la prohibición del ejercicio del voto por parte de personas privadas de libertad sin condena, prohibición que se encuentra en el inciso d) del artículo 91 del Código Electoral. El tratamiento y la aprobación de ambos puntos los debe hacer en la brevedad posible y, posteriormente, el Poder Ejecutivo debe promulgar estas disposiciones, de manera que ya puedan entrar en vigencia para las elecciones municipales de 2021.

- Si bien el TSJE ya viene implementando procedimientos para que las personas con discapacidad auditiva puedan votar en elecciones recientes, debe eliminarse el inciso b) del artículo 91, que establece restricciones al voto para personas con esta discapacidad.

- Una vez concluido el proceso electoral de los comicios municipales, debe retomarse el debate sobre la aún pendiente reforma integral de la normativa electoral y, en particular, el Poder Legislativo debe tener este tema como una prioridad en su agenda. Esta reforma integral puede contribuir a aumentar la participación electoral de la ciudadanía en general, reforma que también debe pensarse en propiciar mejores condiciones para la participación de determinados sectores de la población, entre ellos jóvenes, mujeres, personas indígenas, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas privadas de libertad.

Sobre el financiamiento político:

- El TSJE y las demás entidades estatales abocadas a la implementación de la legislación sobre financiamiento político deben realizar los esfuerzos necesarios para una adecuada implementación de las disposiciones sobre dicha legislación, de manera a avanzar en el control de ingresos de los partidos, algunos de los cuales podrían ser provenientes de actividades ilegales (dinero sucio); y también prestar la máxima cooperación posible a las organizaciones políticas para apoyarlas a fin de que se ajusten al conjunto de disposiciones sobre financiamiento político.

- Los partidos, movimientos, concertaciones y alianzas deben establecer sistemas internos que permitan que los diferentes candidatos y candidatas de sus nucleaciones puedan cumplir eficazmente con esta legislación.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

HAY QUE ACELERAR EL CAMBIO. ¡LEY DE PARIDAD YA!

A lo largo de 25 años, desde diferentes espacios organizativos, las mujeres han hecho un largo y persistente trabajo para exigir su derecho a la participación política en igualdad de condiciones con los hombres. A pesar de estos esfuerzos, persisten los mismos reclamos. El contexto de la pandemia por la covid-19 ha mostrado –una vez más– el poder comunitario y organizativo de las mujeres frente a una ausencia de políticas públicas de Estado. Urge volver al sentido amplio de la Política –así, en mayúscula– como constante búsqueda del bien común y una ley de paridad que garantice a las mujeres igual participación política en los procesos de toma de decisiones, electorales e institucionales.

PALABRAS CLAVES: mujeres, participación política, paridad, cuota, democracia.

Marcella Zub Centeno

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

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

Paraguay reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en 1961 mediante la Ley N.º 704, cuarenta y dos años después del primer proyecto de ley presentado por Telémaco Silvera en 1919[1]. Sin embargo, fue recién después de la caída de la dictadura stronista (1954-1989) que las mujeres pudieron participar en elecciones libres, transparentes y competitivas. Con la Constitución de 1992 se reconoce que los hombres y las mujeres tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Para que la igualdad sea real y efectiva, la Carta Magna establece que el Estado creará los mecanismos adecuados (artículo 48) y, además, garantiza el compromiso del Estado a promover el acceso de las mujeres a la función pública (artículo 117).

A solo cuatro años de haberse aprobado la Constitución, el país se encontraba aún en un proceso de transición importante, con la ruptura entre el poder político y el poder militar en una serie de acontecimientos que lo marcaron entre 1996 y 1999. Respecto a la participación política de las mujeres, se señalaba que en Paraguay "ninguna mujer ha ocupado hasta hoy el cargo de presidenta de la República"[2], y las mujeres en cargos públicos eran contadas con los dedos de las manos: solo tres ocupaban cargos ministeriales (Salud, Educación y Relaciones Exteriores). Entre 1992 y 1994 fueron nombradas las dos primeras embajadoras (Julia Velilla en Bolivia y Antonia Núñez de López en Colombia) y no había ninguna mujer en instancias importantes como la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia Electoral y el Consejo de la Magistratura. En 1995 se contaba con un 9% de mujeres en tribunales de segunda instancia, y 12,7% en juzgados de primera instancia.

En el Poder Legislativo, "la participación femenina no ha variado demasiado entre el final de la dictadura de Stroessner y la apertura democrática: de 3,7% en el periodo 1988-89 se pasó a un 4,6% en 1989, y de ahí al 5,6% en el periodo actual. El aumento se dio en razón de 1% por periodo"[3]. Hace 25 años no había ninguna mujer gobernadora, dato similar al actual. Las mujeres representaban solo el 4,7% en las juntas departamentales, el 6% en las intendencias y cerca del 10% en las concejalías municipales. No obstante, en aquellos años se resaltan los avances organizativos de las mujeres en torno al poder y a la participación con tres grandes articulaciones: la Red de Mujeres Políticas, la Coordinadora Interpartidaria de Mujeres Políticas del Paraguay y la Red de Mujeres Munícipes.

---

1 Mary Monte de López Moreira, Line Bareiro y Clyde Soto, *Al fin ciudadanas. 1961 - 2011. 50 años de derechos políticos de las mujeres en Paraguay* (Asunción: Centro de Documentación y Estudios [CDE], 2011), 69.

2 María Lilian Román y Clyde Soto. "Derecho a la igualdad y a la no discriminación de la mujer", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996). y co de las mujeres y promover una cultura de igualdad, de derechos humanos, de democracia y de no violencia. las acciones del I

3 Ibíd.

En 1996, con la Ley N.º 834/1996 "Código Electoral", se incorporó una cuota del 20% de mujeres en las listas primarias (artículo 32, inc. r), a pesar de las propuestas de la Red de Mujeres Políticas y la Secretaría de la Mujer de conformar con un máximo del 60% de participación de cualquiera de los sexos en las listas primigenias para las elecciones internas de los partidos políticos. La propuesta fue debatida y finalmente quedó en el escaso 20%, que sigue vigente.

En las Elecciones Generales 2003, aunque mínimo, se percibía un aumento progresivo en la participación política de las mujeres. El Congreso quedó conformado con 10,4% de mujeres: 11,1% en el Senado y 10% en la Cámara de Diputados. Sin embargo, ninguna mujer había accedido a la presidencia ni a la vicepresidencia de la República, y de 17 gobernaciones, por primera vez una mujer fue electa gobernadora (Mirta Ramona Mendoza en Concepción), lo que representa el 5,9% del total[4]. Ese año también se aprobó el II Plan de Igualdad de Oportunidades (2003-2007), que tenía como objetivo general "lograr el acceso equitativo y la participación en igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en las estructuras de poder y los procesos de toma de decisiones", proponiendo cambios legislativos, entre otras acciones. Así, a mediados del 2003, el defensor del Pueblo, Manuel María Páez Monges, presentó a la Cámara de Diputados un proyecto donde propuso una cuota no inferior al 50% de mujeres en las listas para cargos electivos[5]. Otra propuesta similar fue presentada por la Comisión Interpartidaria de Mujeres del Paraguay (Cimpar). En cambio, la Red de Mujeres Políticas propuso un aumento de la cuota al 33%[6]. Es decir, la propuesta de paridad en la conformación de las listas (aún bajo la denominación de cuota del 50%) se remonta al año 2003.

Por otro lado, a pesar de las campañas emprendidas por la sociedad civil "¡Mujeres a la Corte Ya!" y "Mujeres a la Corte: es Justicia", ninguna mujer fue electa para integrar la Corte en 2003. Fue recién en 2004 cuando se renovó casi la totalidad de la Corte Suprema de Justicia y, a pesar de que cuatro mujeres con una reconocida trayectoria en la magistratura fueron candidatas, solo una fue electa, la Dra. Alicia Pucheta de Correa, siendo la primera mujer que integró la Corte en carácter de ministra. Como antecedente, se sabe que, en 1910, la abogada feminista Serafina Dávalos integró dicha instancia como subrogante ante la inhibición de los magistrados y jueces en algunos asuntos[7].

4 Ofelia Martínez y Myrian González, "La igualdad de las mujeres y los desafíos ante el nuevo gobierno", en *Derechos Humanos en Paraguay 2003* (Asunción: Codehupy, 2003), 98-99.

5 Ibíd.

6 Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, *La hora de avanzar* (Asunción: ONU Mujeres, 2015), 43.

7 Line Bareiro, Clyde Soto y Mary Monte, *Alquimistas. Documentos para la otra historia de las mujeres* (Asunción: Centro de Documentación y Estudios [CDE], 1993), 63.

En los años 2005 y 2006, la Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) aumentaron del 20 al 33% la cuota mínima de participación de mujeres en las listas, respectivamente. En 2006 también se dieron dos grandes hitos: por primera vez una mujer fue electa como intendenta en la capital del país, la colorada Evanhy de Gallegos, y también por primera vez una mujer presidió el Banco Central del Paraguay (BCP), la señora Mónica Pérez[8].

Luego de 62 años de gobierno de la ANR, se logró la alternancia política en las Elecciones Generales 2008 con la victoria del exobispo Fernando Lugo a la presidencia de la República. En esa ocasión, el mismo enfrentó a Blanca Ovelar, de la ANR, la primera candidata mujer a la presidencia con reales posibilidades de resultar electa. En esas elecciones se registró nuevamente un leve aumento de la participación de mujeres en ambas cámaras del Congreso[9]. A finales de ese año, varias diputadas también presentaron un proyecto de ley para elevar al 50% el porcentaje de mujeres en las listas para elecciones internas y además se creó la Unidad de Género del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)[10].

En 2011 se cumplieron cincuenta años del derecho al voto de las mujeres y nuevamente se presentó una propuesta de paridad en la vida política, conformándose el Frente Nacional por los Derechos Políticos de las Mujeres, integrado por parlamentarias, mujeres del Ejecutivo y políticas de diferentes sectores. Sin embargo, a pesar de esta organización constante de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos, el proyecto fue pospuesto de manera indefinida, "en medio de expresiones de burla de varios parlamentarios"[11].

El 2013 fue nuevamente un año electoral, cuando se registró un leve aumento en la elección de mujeres[12], y en 2014 se reinició el debate sobre el anteproyecto de ley de paridad. Ese año también se rechazó la paridad en la Conven-

8 Myrian González Vera y Verónica Villalba Morales, "Un Estado que desatiende los derechos de las mujeres", en *Derechos Humanos en Paraguay 2006* (Asunción: Codehupy, 2006), 100-101.

9 En dichas elecciones generales, en la Cámara de Senadores fueron electas solamente 15,6% de mujeres; en la Cámara de Diputados 11,2% y solo una mujer (5,8%) fue electa en las gobernaciones. Elba Núñez, "Escaso cumplimiento de las obligaciones del Estado paraguayo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 324. María Cristina Villalba fue electa como gobernadora del departamento de Canindeyú por la ANR en el periodo 2008-2013.

10 Enrique Gauto, "Película repetida. Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: Codehupy, 2009), 516.

11 Clyde Soto, "Un hito en el camino de la ciudadanía femenina", en *Derechos Humanos en Paraguay 2011* (Asunción: Codehupy, 2011), 406.

12 20% en la Cámara de Senadores y 17% en la Cámara de Diputados; 17% en el Parlamento del Mercosur, 5,8% en las gobernaciones con una única mujer (Marlene Ocampos electa gobernadora en el departamento de Alto Paraguay); 17% de mujeres en las juntas departamentales. Respecto a los gobiernos locales, solo 8% tenían una mujer como intendenta y había un 22% de mujeres en las juntas municipales. En el Ejecutivo, a nivel ministerial, había tres mujeres, lo que representaba el 27%. Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem Paraguay), "La otra mitad: resistiendo ante las desigualdades y luchando por la materialización de derechos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2013* (Asunción: Codehupy, 2013), 152.

ción Nacional del PLRA[13]. Finalmente, el 8 de marzo de 2016 se presentó un nuevo proyecto de Ley de Paridad Democrática por parte de 9 senadoras y 4 senadores de distintas agrupaciones políticas. El proyecto fue fruto de un trabajo articulado del Grupo Impulsor de la Paridad Democrática (GIPD), integrado por mujeres políticas, organismos públicos y de la sociedad civil, con el apoyo de agencias de las Naciones Unidas.

En mayo de 2018, la Dra. Alicia Pucheta renunció a la Corte Suprema de Justicia y juró como vicepresidenta interina de la República del Paraguay, convirtiéndose en la primera mujer en ocupar dicho cargo[14]. En las Elecciones Generales 2018, una vez más los porcentajes de elección de las mujeres fueron bajos, incluso con leves retrocesos: en ningún cargo las mujeres superaron el escaso 20% de la cuota fijada en 1996. El Congreso estudió el proyecto de Ley de Paridad Democrática en 2018, logrando la aprobación dos veces en la Cámara de Senadores, conforme el proceso legislativo, pero vaciada de contenido en la de Diputados, que terminó aprobando una "ley de paridad sin paridad". Consecuencia de ello, el GIPD solicitó el veto del Poder Ejecutivo[15].

La revisión de los informes anuales de derechos humanos respecto a la participación política de las mujeres, desde 1996 hasta la fecha, muestra al menos tres cosas:

1. La cuota es insuficiente por varias razones: en primer lugar, es muy baja (20%) y se aplica únicamente en las internas partidarias, no en el resultado de las mismas. Esto afecta a la proporción final de mujeres en las listas, ubicadas en números altos, no elegibles. Otra dificultad es que, a pesar de que los partidos tienen cuotas más altas (ANR y PLRA del 33% y Frente Guasu del 50%), no la aplican correctamente ni los tribunales electorales internos controlan su cumplimiento. Queda claro que, en más de veinte años de aplicación en diferentes procesos electorales, no se alcanzó siquiera el mínimo establecido del 20%.

2. A través de distintas organizaciones, las mujeres han promovido a lo largo de estas dos décadas diferentes proyectos de leyes para lograr una mejor incorporación de las mujeres en las listas y, por ende, en los cargos de decisión.

13 Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem Paraguay), "En alerta, por la igualdad y la no discriminación de todas las mujeres en Paraguay", en *Derechos Humanos en Paraguay 2014* (Asunción: Codehupy, 2014), 154.

14 La doctora Alicia Pucheta fue propuesta para integrar el cargo de vicepresidencia en sustitución de Juan Afara, quien se candidató y ganó una banca en el Senado para el periodo 2018-2023. La misma ocupó el cargo de mayo a agosto del 2018.

15 En las Elecciones Generales 2018 se registró un 39% de candidaturas, pero apenas 18% de elección de mujeres. En la Cámara de Senadores fueron electas 18% de mujeres, en Diputados el 15%, en el Parlamento del Mercosur 17%, en las juntas departamentales 20%. Marcella Zub Centeno, "La ciudadanía política de las mujeres en debate público", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 438-441.

3. Existe un claro estancamiento del derecho de las mujeres a la participación política y urge la adopción de mecanismos, como la paridad, para lograr avances significativos en este derecho.

Más allá de los números, la participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas es una cuestión de derechos humanos y de democracia. La ausencia de mujeres es la ausencia del cincuenta por ciento de la población, de los intereses, de las miradas, de las propuestas, del pluralismo en sí, que impide avanzar hacia una sociedad más justa e igualitaria.

SITUACIÓN DEL DERECHO

A raíz de las medidas sanitarias tomadas para enfrentar la pandemia de la covid-19, el TSJE suspendió las elecciones municipales previstas para noviembre de 2020[16], decisión que fue refrendada por el Congreso y, con ello, la extensión de los mandatos de intendentes(as) y juntas municipales por un año más[17]. Hay una gran expectativa en estas elecciones, pues se aplicará por primera vez el sistema de desbloqueo de listas y voto preferencial, así como se utilizarán urnas electrónicas tanto para las internas partidarias como para las municipales.

A nivel municipal, las mujeres ocupan apenas el 10% de las intendencias y el 22% en las juntas municipales. Departamentos como Canindeyú, Misiones, Amambay y Boquerón no tienen ninguna mujer en las intendencias; otros, como Ñeembucú, Presidente Hayes, Alto Paraguay[18], Caazapá, San Pedro y Concepción tienen apenas una. Cordillera, Guairá, Caaguazú y Central cuentan, cada uno, con dos intendentas. Itapúa y Paraguarí son los departamentos con más mujeres en la intendencia: Itapúa tiene 5 mujeres intendentas de 30 distritos y Paraguarí tiene 4 intendentas de un total de 17 distritos[19].

Actualmente, el porcentaje de mujeres en cargos electivos no supera el 15%. En el Congreso, durante los treinta años de democracia, no ha habido ninguna mujer como presidenta ni de la Cámara de Senadores ni de Diputados. En la Corte Suprema de Justicia, de nueve ministros, solamente dos son mujeres: la Dra. Carolina Llanes y la Dra. Gladys Bareiro de Módica. En las

16 Violeta Morínigo, "TSJE suspende plazos establecidos en el Cronograma Electoral para las Municipales 2020", *TSJE*, 30 de marzo de 2020, acceso el 10 de octubre de 2020, https://tsje.gov.py/noticias/leer/8530-tsje-suspende-plazos-establecidos-en-el-cronograma-electoral-para-las-municipales-2020.html.

17 Ley N.º 6547/2020 que modifica temporal y parcialmente el artículo 154 de la Ley N.º 834/1996 "Que establece el Código Electoral Paraguayo", a los efectos de los comicios municipales del año 2020 y establece un nuevo calendario electoral para las elecciones municipales año 2020. "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 15 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/120266.

18 En Alto Paraná fueron electas dos mujeres: Sandra McLeod de Zacarías en Ciudad del Este y María Victoria Salinas en Santa Rosa del Monday. La primera fue destituida luego de una intervención en 2019, convocándose a nuevas elecciones, donde resultó ganador Miguel Prieto.

19 Información extraída del sitio web del Tribunal Superior de Justicia Electoral www.tsje.gov.py.

últimas ternas elaboradas por el Consejo de la Magistratura para la Corte, ni siquiera se han considerado mujeres. Por otro lado, el Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública están dirigidos por mujeres: la Dra. Sandra Quiñónez y la Dra. Lorena Segovia, respectivamente. A nivel de relaciones exteriores, de cuarenta y cuatro embajadas y representaciones permanentes que tiene Paraguay en el mundo, únicamente hay siete mujeres[20], lo que representa apenas el 15,9%, lo que da cuenta de la falta de cumplimiento del artículo 8 de la CEDAW que dispone la obligación del Estado de garantizar, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de las mujeres de representar a su Gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

NUEVA LEY DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO: LEY N.° 6501/2020

En febrero del 2020 se aprobó la Ley N.º 6501/2020 que modifica la Ley N.º 4743/2012 "Que regula el financiamiento político, que fuera modificado por Ley N.º 6167/2018 y modifica la Ley N.º 834/1996 que establece el Código Electoral Paraguayo". Esta secuencia de modificaciones legales a la ley de financiamiento político pretende establecer una serie de controles para justificar los fondos de las campañas, ampliando las funciones del TSJE, y se da principalmente a raíz del desbloqueo de listas y voto preferente. No obstante, la ley no ha sido reglamentada hasta la fecha, lo que dificulta su aplicación en los próximos comicios; tampoco establece límites a los gastos de campaña, lo que impide que las personas candidatas puedan competir en igualdad de condiciones. Por otro lado, la ley no contempló ni incorporó ninguna medida que ayude a paliar las dificultades que tienen las mujeres en el acceso al financiamiento político.

AUSENCIA DE MUJERES EN LOS COMITÉS DE CRISIS POR COVID-19

Durante la fase cero de la cuarentena decretada por el Ejecutivo, donde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) tomaba decisiones casi a diario sobre el estado de la situación, se notaron la ausencia de mujeres y la ausencia de la perspectiva de género en las medidas adoptadas y las respuestas ante la crisis. A nivel departamental, se crearon comités de crisis, generalmente conducidos por las secretarías de Salud de las gobernaciones. Raras veces integraron en estos comités a las secretarías de la Mujer y a mujeres líderes de los departamentos y municipios. La ausencia de la mirada de

20 Colombia, Bolivia, Perú, Canadá, Suiza y Portugal. En Suecia había una mujer como embajadora, pero la representación fue cerrada hace poco tiempo. Asimismo, recientemente el Ministerio de Relaciones Exteriores presentó el nombramiento de una mujer como embajadora en Alemania.

género y el rol protagónico de las mujeres y de los mecanismos de igualdad en la toma de decisiones durante la pandemia hoy se hacen tangibles con el aumento de las tareas de cuidado, la violencia doméstica y la intrafamiliar, la pérdida de puestos de trabajo que afecta a las mujeres que se encuentran en el sector informal de la economía y el acceso a la salud sexual y reproductiva[21]. Sobre este punto, cabe señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a través de la Resolución N.º 1/2020 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, recomienda:

> Asegurar la participación de mujeres en posiciones de toma de decisión en los comités y grupos de trabajo de respuesta a la crisis sanitaria del COVID-19, asegurando la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, implementación, ejecución y monitoreo de las medidas y políticas adoptadas en respuesta a dicha crisis sanitaria. En particular, incorporar la perspectiva de género a partir [de] un enfoque transversal teniendo en cuenta los contextos y condiciones que potencializan los efectos de la crisis, como la precariedad económica, la condición de migrante o desplazada, la privación de libertad, origen étnico-racial, entre otras.[22]

EFECTOS DE LA PANDEMIA Y LA POSTERGACIÓN DE LAS ELECCIONES EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Sin duda, este contexto desafía a las mujeres, en primer lugar, porque han ocupado la primera línea del trabajo comunitario al frente de ollas populares, actividades de solidaridad, acciones sanitarias como elaborar y proveer tapabocas e insumos médicos a la comunidad, barreras sanitarias, tareas organizativas y de fiscalización dentro de su propia localidad, etc.[23] En términos de candidaturas, si bien, en teoría, el proceso electoral quedó "paralizado" con la suspensión de las elecciones, nunca dejó de hacerse política.

Una encuesta[24] aplicada a 125 candidatas de los departamentos de Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Guairá y Caazapá muestra que el 68% de las candidatas

21 En el conversatorio "Política y COVID-19: ¿cómo participamos las mujeres", Line Bareiro expresó: "Es importante difundir la capacidad de las mujeres para enfrentar la adversidad", *Blog de Sumamos mujeres*, 7 de mayo de 2020, https://sumamosmujeres.blogspot.com/2020/05/line-bareiro-es-importante-difundir-la.html. En el mismo evento, Lilian Soto expresó que "es importante discutir sobre cómo esta pandemia afecta diferenciadamente a las mujeres". *Blog de Sumamos mujeres*, 5 de mayo de 2020, https://sumamosmujeres.blogspot.com/2020/05/lilian-soto-es-importante-discutir.html.

22 CIDH/OEA, *Pandemia y Derechos Humanos. Resolución N.º 1/20*, acceso el 24 de octubre de 2020, https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf, 50.

23 Una serie de artículos sobre los trabajos de las mujeres durante la pandemia pueden ser leídos en el blog de Red de Mujeres del Sur: http://reddemujeresdelsur.blogspot.com.

24 Resultados de la encuesta pueden encontrarse en "El impacto del covid-19 en las candidaturas de las mujeres en 5 departamentos del país", *Blog de Sumamos mujeres*, 5 de noviembre de 2020, https://sumamosmujeres.blogspot.com/2020/11/el-impacto-del-covid-19-en-las.html.

ya tenía un lugar en la lista antes de la pandemia o estaban negociando y trabajando dentro del equipo político su posición, y solo un 18% no tenía aún un lugar en la lista, pero estaban trabajando en ello. El 49% de las entrevistadas dijo que la emergencia no afectó sus candidaturas, frente a un 51% que dijo que sí. Estas últimas señalan varias razones:

> las restricciones propias de la cuarentena porque todo el trabajo organizativo se paralizó, no pueden seguir con las actividades políticas de rutina (reuniones, visitas, afiliaciones); retrocesos y dificultades económicas; porque los "oficialistas" o los que están en el poder tienen más posibilidades de hacer campaña; porque se replantea todo: campaña, objetivos políticos, etc.

Otra de las barreras estructurales que enfrentan las mujeres en la política es el acceso al financiamiento, el cual se volvió más incierto en el marco de la pandemia, pues es necesario retomar las negociaciones. La misma encuesta señala que, de las 29 candidatas que confirmaron que contaban con financiamiento antes de la emergencia sanitaria, únicamente 11 lo mantienen pospandemia, lo que representa el 45%. Las demás, 18 candidatas (64,5%), respondieron que no cuentan con el financiamiento o no saben si contarán con el mismo para el 2021.

A pesar de esta incertidumbre, el 60% de las candidatas han señalado que mantienen su candidatura para el 2021, frente a 11,2% que no, y 28,8% de ellas prefirieron no responder y mantienen la incertidumbre. Respecto a las posibilidades de ocupar un cargo pospandemia, el 50,4% considera que sus posibilidades son las mismas, el 18,4% que tiene más posibilidades, y 16,6% cree que tiene menos posibilidades. Un 14,4% prefirió no responder.

CASOS OCURRIDOS EN 2020

KATTYA GONZÁLEZ. Desde su ingreso en la Cámara Baja, la diputada del Partido Encuentro Nacional (PEN) viene denunciando una serie de actos de violencia política: negación del uso de la palabra, corte del micrófono, interrupción constante cuando está en uso de la palabra, expulsión de comisiones de investigación y agresiones verbales en las mismas plenarias. Todo esto, sin que en ninguna ocasión el presidente de Diputados haya aplicado el reglamento interno respecto a las interrupciones o llamado la atención y al orden, así como el Código de Ética de la Cámara de Diputados.

CELESTE AMARILLA. El 7 de octubre, la Cámara de Diputados sancionó con la suspensión sin goce de sueldo por sesenta días a la diputada Celeste Amarilla, del PLRA. La sanción obedece a las expresiones vertidas por la mis-

ma respecto al origen de los fondos utilizados para las campañas políticas de varios de sus colegas. La sanción aplicada es una censura a las expresiones y opiniones de la diputada, ampliamente amparada por la Constitución, artículo 191, que expresamente señala: "ningún miembro del Congreso podrá ser acusado judicialmente por las opiniones que emita en el desempeño de sus funciones […]". En un comunicado, el GIPD manifiesta que "la sanción a la diputada Amarilla evidencia el machismo exacerbado de la representación política paraguaya" y continúa diciendo que:

> es inaceptable que en el seno del Parlamento Nacional se busque acallar a las mujeres, que con enormes esfuerzos hemos logrado que se reconozca nuestro derecho a tener una voz propia, como ya lo reclamaban mujeres como Serafina Dávalos hace más de 100 años. Este intento de silenciamiento agrede a las mujeres que seguimos luchando por la plena participación política y no busca más que un disciplinamiento que no estamos dispuestas a aceptar.[25]

CONCLUSIONES

Mientras en América Latina ya son 10 los países que han aprobado leyes de paridad[26], siendo la segunda región del mundo con mayor participación política de mujeres (31,1% y solo por debajo de los países nórdicos[27]), en Paraguay es urgente retomar el debate sobre la ley de paridad. Y más aún de cara al nuevo sistema de listas desbloqueadas y voto preferente, donde las mujeres tienen más dificultades de competir, sumado a las barreras económicas.

El marco constitucional paraguayo expresamente establece que: "El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impiden o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional" (art. 48 *in fine*). Además, el IV Plan Nacional de Igualdad fija como meta una "Representación paritaria de mujeres y hombres en cargos electivos, mediante mecanismos del sistema electoral que lleven a la igualdad sustantiva y normativa" (Eje 3.2), en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial el N.º 5, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés - Ley N.º 1215/1986). No cabe duda de que

25 "Diputados violentan…" [Facebook], Comunicado del GIPD, Somos la mitad, queremos paridad [@paridad – Comunidad], 8 de octubre de 2020, https://www.facebook.com/paridad/photos/a.584921558292294/3264785853639171/.

26 México, Nicaragua, Panamá, Honduras, Costa Rica, Ecuador, Argentina, Venezuela, Bolivia y recientemente Perú. Además, en el plebiscito celebrado en Chile el 25 de octubre de 2020, que aprueba cambiar la Constitución, disponiendo, entre otras cosas, una constituyente paritaria. En Bolivia, las elecciones de 2020 dieron como resultado un 56% de mujeres en la Cámara de Senadores y 48% en la Cámara de Diputados, lo que evidencia la eficacia de la ley de paridad.

27 ONU Mujeres e Unión Interparlamentaria, *Mujeres en la Política: 2020*, https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/women-in-politics-map-2020-es.pdf?la=es&vs=828.

los compromisos del Estado en el plano nacional y en el marco del derecho internacional de los derechos humanos no se están cumpliendo en materia de acceso a las mujeres a los cargos públicos[28].

La crisis provocada por la pandemia llevó a muchas mujeres a dudar de sus candidaturas ante la incertidumbre financiera y también política, generada por las divisiones internas partidarias cada vez más marcadas. Por otro lado, cabe considerar la excesiva carga de trabajo doméstico de las mujeres en el contexto covid-19, además del trabajo escolar con los niños, las niñas y adolescentes, tareas de las que no están exentas las mujeres políticas[29].

A pesar de todo y ante la ausencia del Estado, las mujeres mostraron su liderazgo comunitario: sus acciones de solidaridad, de organización y de voluntariado evidencian que están capacitadas para enfrentar la adversidad y tomar decisiones en favor de las personas. Es necesario que esos liderazgos comunitarios y ese trabajo político –en sentido amplio– se traduzcan en escaños y puestos de decisión. De la misma manera, es fundamental seguir aumentando la masa crítica de mujeres en la política, fortalecerlas como actoras con capacidad de intervención social, negociación política y articulación colectiva en la lucha por los derechos de las mujeres y la paridad, y garantizar que una vez que accedan a cargos de representación puedan ejercerlos libres de toda forma de violencia y discriminación.

RECOMENDACIONES

- Adoptar una Ley de Paridad que establezca la participación del 50% de mujeres y el 50% de hombres en las listas electorales, de manera alternada como mecanismo electoral que lleve a la igualdad sustantiva.

- Incorporar en la Ley de Financiamiento Político límites o topes a los gastos de campaña y establecer disposiciones que obliguen a los partidos, movimientos, alianzas y concertaciones políticas a destinar parte de los recursos públicos que reciben para las campañas de las mujeres, así como formación y capacitación al electorado con perspectiva de género.

- Aprobar ordenanzas de paridad y de maternidad a nivel local o municipal, a los efectos de garantizar la participación de las mujeres en organizacio-

28 El Estado paraguayo ha recibido recomendaciones en materia de participación política de las mujeres. Algunas de ellas son del Comité de Derechos Humanos y del Comité CEDAW, que pueden encontrarse en https://www.mre.gov.py/simoreplus/#buscador.

29 Según datos del Ministerio de la Mujer, hubo un incremento del 78% de las llamadas al SOS 137 durante los meses de marzo y abril. "Denuncias de violencia contra la mujer aumentaron un 78%", *La Nación*, 19 de mayo de 2020, acceso el 14 de octubre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/05/19/denuncias-de-violencia-contra-la-mujer-aumentaron-un-78/.

nes civiles como las comisiones vecinales y también resguardar los derechos de las mujeres que deciden ser madres estando en cargos electivos.

- Adoptar una ley contra la violencia hacia las mujeres en la política, a los efectos de enfrentar las distintas formas de discriminación y violencia por motivos de género que restringen y/o anulan el ejercicio pleno de los derechos políticos y electorales de las mujeres.

- Impulsar, estudiar y aprobar un sistema nacional de cuidados, estructurado con perspectiva de género, que permita redistribuir la carga desigual que hoy pesa sobre las mujeres y, con ello, brindar mayores oportunidades a las mujeres para su desarrollo en otros ámbitos de la vida: económicos, políticos, académicos, profesionales, etc.

- Promover y llevar adelante procesos de formación críticos respecto a la posición y situación de las mujeres, con herramientas prácticas que les permitan potenciar su liderazgo social y político y promover una cultura de igualdad, de derechos humanos, de democracia y de no violencia.

- Fortalecer técnicamente y destinar recursos presupuestarios a los mecanismos de género: Ministerio de la Mujer y secretarías de la Mujer de las gobernaciones y municipios para llevar adelante el IV Plan Nacional de Igualdad y alcanzar los objetivos y metas propuestos.

- Impulsar campañas, conversatorios, etc., para promover la información pública sobre el valor de la participación política y el liderazgo de las mujeres, combatiendo estereotipos de género, prejuicios y posiciones antiderechos.

- Desagregar datos por sexo respecto a la participación de mujeres y hombres en los diferentes poderes del Estado a nivel central y descentralizado, así como en las elecciones generales y municipales, de manera accesible en los sitios web institucionales.

CAPÍTULO 5

DERECHO A LA VIDA Y LA INTERGRIDAD PERSONAL

DERECHO A LA VERDAD,
JUSTICIA Y REPARACIÓN

EL DINOSAURIO SIGUE ALLÍ

Las políticas de verdad, justicia y reparación presentan una marcada pausa en 2020. En particular, en lo que atañe a las reparaciones económicas. En una causa se dictó una sentencia condenatoria de primera instancia luego de treinta años de proceso judicial. La Corte Suprema de Justicia estableció un grave precedente al aplicar la prescripción de las acciones resarcitorias en el caso de crímenes de lesa humanidad. La denuncia de un caso de apropiación de un niño desafía a investigar un fenómeno de la dictadura que quedó invisibilizado.

PALABRAS CLAVES: impunidad, justicia transicional, indemnización, víctimas, crímenes de lesa humanidad.

Hugo Valiente

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

Las demandas de las víctimas de la dictadura se articularon alrededor de los ejes de indemnización, verdad y justicia. Estas prioridades configuraron lo que fue la justicia transicional en el Paraguay y sus resultados reflejan la intensidad y las limitaciones con las que el movimiento de víctimas articuló su incidencia alrededor de ellas.

El eje prioritario que concentró la acción política de las víctimas fue la reparación económica por los daños ocasionados por la represión, situación agravada a causa de la avanzada edad y los padecimientos de salud de quienes venían sufriendo las secuelas de la tortura desde los sesenta y setenta[1]. La urgencia por percibir indemnizaciones reveló las devastadoras consecuencias personales que la represión dejó a su paso, así como el ominoso legado de la dictadura en la forma de una sociedad radicalmente desigual.

En 1996, una ley estableció un sistema de indemnizaciones por daño moral para víctimas de ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas, torturas y detenciones ilegales ocurridas entre 1954-1989. Sin embargo, no tuvo aplicabilidad inmediata porque el Poder Ejecutivo planteó una acción de inconstitucionalidad, que la Corte Suprema de Justicia (CSJ) no resolvió hasta julio de 1998. El Ejecutivo planteaba que el Estado no era solidaria ni subsidiariamente responsable de indemnizar[2]. Aun declarada la constitucionalidad de la norma, la falta de designación del defensor del Pueblo impedía su implementación, ya que la competencia para determinar las indemnizaciones había sido conferida a esa nueva institución creada por la Constitución de 1992. Recién en octubre de 2001 se logró un acuerdo político para designar como defensor del Pueblo a un colorado, antiguo funcionario público del régimen, sin ninguna trayectoria ni experiencia en derechos humanos[3]. Las indemnizaciones no se empezaron a efectivizar sino hasta 2004[4]. Este sistema prontamente fue señalado por sus resultados insatisfactorios, en tanto no aseguraba una reparación integral[5], así como por la excesiva burocratización y revictimización que suponía el procedimiento para acceder a las indemnizaciones[6]. El defensor del Pueblo, que permaneció en el cargo luego de venci-

1 Dionisio Gauto y Nelson García Ramírez, "Derecho a la Indemnización", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996), 227-232. Nelson García Ramírez, "Derecho a la Indemnización", en *Derechos Humanos en Paraguay 1997* (Asunción: Adavi *et al.*, 1997), 188.

2 Dionisio Gauto, "Indemnización", en *Derechos Humanos en Paraguay 1999* (Asunción: Codehupy, 1999), 157-160.

3 Se trata de Manuel Páez Monges. Dionisio Gauto, Nelson García Ramírez y Raquel Talavera, "Reparación, rehabilitación e indemnización de violaciones a los Derechos Humanos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2001* (Asunción: Codehupy, 2001), 122-123.

4 Dionisio Gauto, "Avances tímidos después de nueve años", en *Derechos Humanos en Paraguay 2004* (Asunción: Codehupy, 2004), 102-104.

5 Dionisio Gauto y Nelson García Ramírez, "Derecho a la Indemnización", en *Derechos Humanos en Paraguay 1998* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1998), 131-135.

6 Dionisio Gauto y Raquel Talavera, "Signo de esperanza de lograr la reparación: la Comisión de Verdad y Justicia", en *Derechos Humanos en Paraguay 2003* (Asunción: Codehupy, 2003), 122-123.

do su mandato durante muchos años[7], fue una pieza clave para hacer de este sistema de indemnizaciones una trampa para las víctimas[8] y una nueva veta para la corrupción institucionalizada, al asignarse reparaciones a personas que invocaron fraudulentamente su condición de supuestas víctimas.

Emparentado con la demanda de reparaciones económicas, estuvo el tema de la recuperación de tierras malhabidas. Una de las tesis principales sostenida por la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) es que la dictadura cívico-militar de 1954-1989 fue un régimen totalitario que cometió ataques sistemáticos y generalizados contra la población civil para imponer un modelo basado en la apropiación de recursos. La adjudicación ilegal de tierras públicas a jerarcas, validos y colaboradores del régimen fue la clave para construir las redes de complicidad económica de la dictadura[9]. Sobrevivientes de la comunidad de Jejuí, de las Ligas Agrarias Cristianas, llevaron adelante una histórica lucha para recuperar las tierras de las que la asociación había sido despojada[10]. No hubo otros casos exitosos de reversión de adjudicaciones ilegales de la dictadura. Sin embargo, la demanda de recuperación de las tierras malhabidas es la única que logró transmitirse intergeneracionalmente y mantiene una intensa actualidad en sus usos sociales.

El Archivo del Terror, descubierto en 1992, operó como el mayor evento de reconocimiento de verdad ocurrido en la transición y aportó un inagotable acervo probatorio para investigaciones penales e históricas. No obstante, siempre estuvo presente la demanda de una comisión de verdad[11], en particular la determinación oficial del paradero de las personas desaparecidas[12]. En el 2000, una cumbre de los tres poderes del Estado suscribió un acuerdo político para, entre otros puntos de una agenda de derechos humanos, conformar una comisión de verdad[13]. En cambio, fueron otras iniciativas de la sociedad civil las que lograron en 2003 la creación de la CVJ[14]. Con algunos grandes aportes y otros grandes vacíos, esta comisión presentó su informe en agosto de 2008. La circulación pública y los usos sociales del informe fue-

7 Se mantuvo en el cargo hasta finales de 2016.

8 Gauto, "Avances tímidos después de nueve años", 105-106. Sin embargo, cabe señalar que el exdefensor del Pueblo Manuel Páez Monges fue absuelto de la acusación fiscal por lesión de confianza en los casos denunciados de asignación indebida de indemnizaciones a víctimas de la dictadura.

9 Comisión de Verdad y Justicia, *Informe Final Anive haguã oiko. Tomo IV Tierras malhabidas* (Asunción: Comisión de Verdad y Justicia, 2008).

10 Alejandra Estigarribia y Alejandra Torrents, "El caso Jejuí en el contexto postdictatorial. Un análisis de la lucha de la Asociación Campesina San Isidro del Jejuí por la recuperación de sus tierras" (tesina de licenciatura, Universidad Católica, 2014).

11 Gauto *et al.*, "Derecho a la Indemnización", 81.

12 Soledad Villagra de Biedermann y Juan Carlos Yuste, "Derecho a la Vida", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996), 29.

13 Gauto *et al.*, "Reparación, rehabilitación e indemnización de violaciones a los Derechos Humanos", 119.

14 Gauto *et al.*, "Signo de esperanza de lograr la reparación: la Comisión de Verdad y Justicia", 82-84.

ron exclusivamente realizados por iniciativa de la sociedad civil[15]. En otro orden de políticas de memoria, un solo centro represivo fue recuperado para instituirlo como un sitio de conciencia[16].

En 2011 se creó el Equipo Nacional para la investigación, búsqueda e identificación plena de personas detenidas-desaparecidas y ejecutadas extrajudicialmente, durante el periodo 1954-1989[17], la instancia interinstitucional responsable de la búsqueda e identificación de las 336 personas víctimas de desaparición forzada de la dictadura[18]. Gracias a la cooperación de la República Argentina y del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) se creó un banco genético de los familiares y el perfil genético de la población paraguaya[19]. Se localizaron osamentas correspondientes a 40 personas desaparecidas y, hasta ahora, se logró identificar a cuatro. Sin embargo, el programa sufre un severo desfinanciamiento y falta de respaldo del Gobierno, lo que le impide avanzar con más exhumaciones.

En Paraguay no hubo una ley de autoamnistía o punto final que impidiera jurídicamente la investigación, el juicio y la sanción de los crímenes de lesa humanidad. Aun así, la impunidad operó por la ineficacia sistemática de los recursos judiciales para llevar justicia a las víctimas. El Estado no asumió como un deber propio las investigaciones y todo el peso de la acción penal recayó en las querellas de las víctimas. Los procesos judiciales fueron lentos y los policías acusados recibieron asesoría jurídica de la Policía, costeada por los contribuyentes[20]. Se identificaron como los principales obstáculos para la persecución penal el alto costo de las acciones judiciales y el blindaje que supuso el asilo político otorgado a los más altos jerarcas del régimen[21]. La morosidad fue a tal punto fraudulenta que, por ejemplo, en 2019 se declaró la extinción de la acción en una causa por tortura, tras diecisiete años de inactividad por parte del Ministerio Público[22]. Luego de 31 años de posdictadura, ocho perpetradores han sido condenados por la Justicia, lo que representa apenas el 1,7% de los 450 represores identificados por la CVJ (anexo 1). Además, familiares de las víctimas de un emblemático caso de lesa humanidad ganaron una demanda ante la Corte Interamericana[23].

---

15 María Stella Cáceres de Almada, "Los riesgos del presente. Los usos de la memoria en la construcción de los derechos culturales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: Codehupy, 2010), 505-516.

16 Dionisio Gauto y Nelson García Ramírez, "Avances, estancamientos y deudas", en *Derechos Humanos en Paraguay 2005* (Asunción: Codehupy, 2005), 151.

17 Decreto N.º 7101 del 11 de agosto de 2011, modificado por Decreto N.º 10970/2013.

18 Comisión de Verdad y Justicia, *Informe Final Anive haguã oiko* (Asunción: Comisión de Verdad y Justicia, 2008).

19 Carlos Portillo Esquivel, "La memoria hace reaparecer hechos del pasado", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 400.

20 Villagra *et al.*, "Derecho a la Vida", 28-29. Soledad Villagra y Hugo Valiente, "Abusos y torturas cometidos por agentes públicos", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996), 96-98.

21 Gauto *et al.*, "Reparación, rehabilitación e indemnización de violaciones a los Derechos Humanos", 120.

22 Portillo Esquivel, "La memoria hace reaparecer hechos del pasado", 400.

23 Corte IDH, *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay*, sentencia del 22 de septiembre de 2006.

El balance en estos 25 años arroja resultados dispares. Hubo relevantes avances en cuanto a políticas de verdad, con el hito destacable de la CVJ que complementa el anterior descubrimiento del Archivo del Terror. La política de indemnizaciones, la única con pretensiones de alcance masivo, demostró ser insatisfactoria por falta de integralidad y una excesiva burocratización. En lo relativo a justicia penal, ciertamente se castigó a notorios perpetradores, pero dentro de una lógica de chivos expiatorios, mandos intermedios y ejecutores de órdenes que pertenecieron a uno de los varios centros represivos que operaron durante la dictadura[24], el Departamento de Investigación de Delitos de la Policía, para dejar libre al resto. El avance de estos casos dependió íntegramente de la actividad probatoria y la acción de las querellas. El balance nos indica que las políticas de justicia transicional no fueron integrales y que la impunidad de los perpetradores y altos jerarcas del régimen fue un factor que limitó fuertemente la ulterior construcción de la democracia.

SITUACIÓN DEL DERECHO

USOS SOCIALES DE LA MEMORIA

En todo sentido, el 2020 fue un año de intensos usos sociales de la memoria.

EL FUEGO QUE ATIZÓ LA PANDEMIA POR COVID-19. La emergencia sanitaria, las medidas de aislamiento general obligatorio y el temprano cierre de fronteras decretado por el Gobierno paraguayo tuvieron evidentes resonancias que evocaron al sempiterno estado de sitio de la dictadura. La retórica nacionalista y belicista del Gobierno, así como el tono autoritario asumido por algunos de sus voceros[25] contribuyeron a que ese pasado sea convocado desde todo el espectro de la opinión política. La estrategia comunicacional gubernamental que, en los primeros meses de la cuarentena, apeló al chovinismo con mensajes anclados en el pasado heroico de las guerras antes que a la promoción de la colaboración consciente con información de base científica, se puede considerar desacertada por buscar el disciplinamiento social en vez del empoderamiento de la población para la prevención. Algunos conceptos, ya en desuso en el debate público, como "toque de queda", volvieron a ser pronunciados con toda la carga semántica que su uso conlleva en el Paraguay posdictatorial[26]. La estrategia de los albergues de aislamiento obliga-

24 Como el servicio de inteligencia del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (D2 Esmagenfa), la Técnica, la Comisaría Tercera o la Guardia de Seguridad. Todas estas instituciones fueron notorios centros de tortura, detención ilegal prolongada y/o lugares de entierro clandestino de personas detenidas desaparecidas, dentro del circuito represivo del régimen de Stroessner.

25 Carlos Aníbal Peris Castiglioni, "Paraguay y su discurso bélico-autoritario contra el COVID-19", *Harvard Review on Latin America*, agosto 2020, acceso el 1 de octubre de 2020, https://revista.drclas.harvard.edu/book/paraguay-y-su-discurso-b%C3%A9lico%E2%80%93autoritario-contra-el-covid-19-0.

26 "Gobierno descarta toque de queda por COVID-19" [Archivo de video], ABC TV Paraguay, 29 de junio de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=z0iCJQd16PU. "[URGENTE] A partir de las 20:00 Hs hasta las 4:00 Hs la circulación de personas y vehículos será absolutamente restringida…" [Tweet], ABC TV Paraguay [@ABCTVpy], 16 de marzo de 2020, https://twitter.com/ABCTVpy/status/1239529891558809600.

torio para nacionales migrantes que retornaron al Paraguay con la crisis de la pandemia, que fue considerada como una limitación desproporcionada e innecesaria de libertades fundamentales[27], implicó que el Estado custodie el mayor volumen de personas privadas de libertad *de facto* por razones no penales desde el final de la dictadura. Al menos siete personas fueron procesadas penalmente por el solo hecho de haber participado de reuniones pacíficas en las que se expresaron opiniones contrarias al Gobierno, so pretexto de una supuesta violación de las medidas sanitarias contra la covid-19[28], lo que disparó disputas de memoria entre quienes convocaron el pasado para justificar la criminalización de la protesta y quienes alertaron sobre el retorno de prácticas liberticidas. La vandalización del Panteón Nacional de los Héroes, lugar de la memoria nacional militarista, por parte de algunas manifestantes, agudizó los enfrentamientos. Como cada año, el fuego de la memoria es atizado por inoportunas reivindicaciones de la dictadura que emprenden voceros gubernamentales. Esta vez, la afrenta a las víctimas provino del propio presidente de la República quien, en un acto oficial, dijo: "Ipu porã la 3 de noviembre o nahániri" ("¿Suena lindo el 3 de noviembre, o no?")[29], haciendo alusión al cumpleaños del dictador, fecha de culto oficial del régimen y de conmemoración para quienes permanecieron leales tras su caída. Antes de esto, en febrero, el Ministerio de Educación lanzó una edición conmemorativa de dos libros de alfabetización que fueron icónicos de la reforma educativa promovida por la dictadura[30].

CONTRA EL MULTILATERALISMO Y LOS DERECHOS HUMANOS. El bochornoso operativo en el que fuerzas militares que acechaban al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) dieron muerte a dos niñas de once años de nacionalidad argentina –lo que provocó las protestas del Gobierno argentino[31], de la CIDH[32] y de la oficina del ACNUDH[33]– fue otro evento que disparó las

27 Amnistía Internacional, *Cuando la protección se vuelve represión. Cuarentenas obligatorias durante Covid-19 en las Américas* (Londres: Amnistía Internacional, 2020).

28 Causa N.º 5616/2020 "Paloma Chaparro y otras s/ S. H. P. Daños a cosas de interés común y otros, transgresión de la ley 716/96 Delitos contra el medio ambiente en vedas y cuarentenas", ante la Unidad Penal N.º 1 Especializada en Seguridad y Convivencia entre las Personas y la Unidad Penal Ordinaria N.º 2 de la Sede N.º 1 Capital. Causa N.º 319/2020 "María Esther Roa de Espínola y otros s/ Violación a la Ley 716/96 Que sanciona delitos contra el Medio Ambiente y otros", ante la Unidad Penal N.º 1 Especializada en Seguridad y Convivencia entre las Personas.

29 "'Ipu porã la 3 de noviembre o nahániri', Mario Abdo Benítez, presidente de la República" [Tweet], Monumental AM 1080 [@AM_1080], 21 de julio de 2020, https://twitter.com/AM_1080/status/1285572723658326016.

30 "Lanzan ediciones limitadas de los emblemáticos libros de lectura Semillita y Estrellita", *IP Agencia de Información Paraguaya*, 6 de febrero de 2020, acceso el 1 de octubre de 2020, https://www.ip.gov.py/ip/lanzan-ediciones-limitadas-de-los-emblematicos-libros-de-lectura-semillita-y-estrellita/. "Homenaje a las creadoras de Estrellita y Semillita" [Archivo de video], mecdigitalmultimedia, https://www.youtube.com/watch?v=9-F81iKfcNg.

31 "Información para la Prensa N.º: 241/20", Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, acceso el 1 de octubre de 2020, https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-demanda-al-gobierno-paraguayo-el-esclarecimiento-y-la.

32 "#Paraguay La @CIDH repudia la muerte de dos #adolescentes…" [Tweet], CIDH - IAHCR [@CIDH], 5 de septiembre de 2020, https://twitter.com/CIDH/status/1302219286807707648.

33 "Paraguay debe esclarecer muerte de dos niñas en operativo estatal, pide ONU Derechos Humanos", Oficina Regional para América del Sur de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, acceso el 24 de septiembre de 2020, https://acnudh.org/paraguay-debe-esclarecer-muerte-de-dos-ninas-en-operativo-estatal-pide-onu-derechos-humanos%E2%80%A8/.

posiciones más cerriles de sectores oficiales[34] y convocó las rancias líneas discursivas de la dictadura: su mitología soberanista y su política refractaria hacia el multilateralismo basado en los derechos humanos.

TIERRAS MALHABIDAS, UN DEBATE VIGENTE. La crisis climática global, que en Paraguay está vinculada al modelo económico agroexportador basado en el latifundio, recuperó la discusión sobre las tierras malhabidas desde diversos sectores[35]. El senador por el Partido Patria Querida (PPQ) Fidel Zavala –quien ya ganara nombradía por adherir al negacionismo del cambio climático, atacar a prestigiosos centros de investigación social que afectan a los intereses de la clase terrateniente[36] y participar de una alianza regional interpartidaria conservadora liderada por Jair Bolsonaro[37]– asumió la vocería de los sectores negacionistas de los crímenes del stronismo, poniendo en duda la credibilidad del informe final de la CVJ. Este documento señala que familiares del senador fueron beneficiados ilegalmente con tierras destinadas a la reforma agraria durante la dictadura. La ocasión sirvió para traer al centro del debate el informe final de la CVJ y constatar que el documento no estaba disponible en línea en la web institucional de organismo del Estado alguno, pero tampoco de la sociedad civil.

INDEMNIZACIONES

Desde que inició sus desembolsos en 2004 hasta agosto de 2020, el programa de indemnizaciones pagó poco más de 640 mil millones de guaraníes a favor de 9.861 beneficiarios, entre víctimas directas y sus herederos (gráficos 1 y 2). El programa se desaceleró en 2020, año en que únicamente se ha pagado a cuatro beneficiarios, a pesar de existir una cartera de indemnizaciones de más de 143 mil millones de guaraníes a favor de 1.653 víctimas directas ya acordadas y pendientes de pago, algunas desde el 2013[38]. En 2020 (hasta el

34 "Respuesta a la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de DDHH de las NNUU", Ministerio de Relaciones Exteriores, acceso el 1 de octubre de 2020, https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/Respuesta-a-la-Oficina-Regional-para-Am%C3%A9rica-del-Sur-del-Alto-Comisionado-de-DDHH-de-las-NNUU. El ministro de Educación reclamó a la Argentina, desde su perfil de Twitter, por los niños muertos en la batalla de Acosta Ñu, el 16 de agosto de 1869, lo que generó encendidos debates que involucraron a historiadores que señalaron los abusos de la historia del ministro. Ver: "Sobre Acosta Ñu?" [Tweet], Eduardo Petta [@petta08], 4 de septiembre de 2020, https://twitter.com/petta08/status/1302023844560019459.

35 "El problema de la tierra en Py..." [Tweet], Pedro Arthuro Santa Cruz [@pedrosantacruz], 9 de octubre de 2020, https://twitter.com/pedroasantacruz/status/1314586274184007687. "El valor de las 8 millones de hectáreas..." [Tweet], Hugo Richer [@HugoRicher], 15 de octubre de 2020, https://twitter.com/HugoRicher_/status/1316765239740968960. Véase también: "Pronunciamiento emitido por Partidos Políticos de Oposición..." [Tweet], Frente Guasu [@FrenteGuasuPy], 14 de octubre de 2020, https://twitter.com/FrenteGuasuPY/status/1316391610570158080.

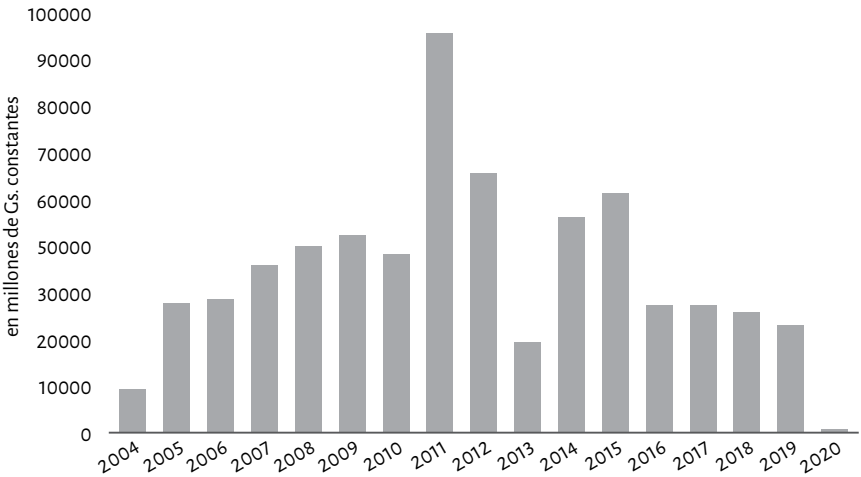
36 "BASTA de destinar fondos de CONACYT..." [Tweet], Fidel Zavala [@fidelzavala2018], 6 de agosto de 2020, https://twitter.com/fidelzavala2018/status/1291406596283797506.

37 "Compartimos en la ciudad de Foz de Iguazú..." [Tweet], Fidel Zavala [@fidelzavala2018], 8 de diciembre de 2018, https://twitter.com/fidelzavala2018/status/1071558410188013568.

38 "Solicitud #32745. Informe sobre indemnizaciones a víctimas de la dictadura", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/32745

mes de julio), la Defensoría del Pueblo acordó indemnizaciones a 29 víctimas directas[39]. Se observa que después del bienio 2011-2012, cuando el Estado se puso al día con el pago de indemnizaciones pendientes, hay una tendencia a retacear el resarcimiento. A esto se suma otra situación planteada con el rechazo de solicitudes de indemnización por la aplicación retroactiva en perjuicio de las víctimas de una modificación del procedimiento administrativo para acceder a las indemnizaciones[40]. En noviembre, el Ministerio de Hacienda informó que en este año se abonarían las indemnizaciones correspondientes a 91 víctimas[41].

Gráfico 1. Indemnizaciones pagadas a víctimas de la dictadura (2004-2020)



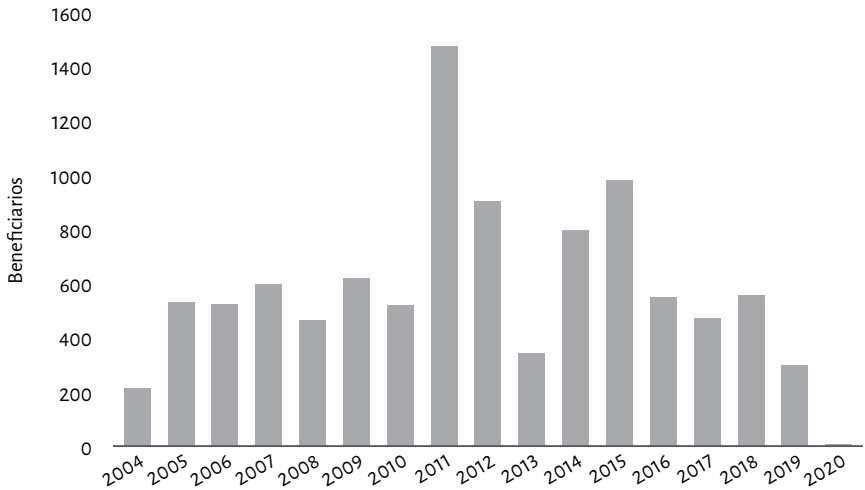
Fuente: Ministerio de Hacienda.

39 "Solicitud #32739. Informe sobre indemnizaciones a víctimas de la dictadura 1954-1989", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/32739

40 En 2011 se modificó el procedimiento de reclamo de indemnizaciones y se aclaró el carácter vinculante del dictamen de la Procuraduría General de la República. Se denuncia que el nuevo procedimiento se aplica a los reclamos iniciados con anterioridad a la modificación de la legislación. Así también se registraron casos en los que el Ministerio de Hacienda denegó el pago de indemnizaciones resueltas por la Defensoría del Pueblo, por contar con un dictamen no vinculante desfavorable de la Procuraduría General de la República, lo que señala una forma aún más abusiva de aplicación retroactiva de la ley.

41 "Hoy se desembolsa más de G. 10.500 millones para Víctimas de la Dictadura", *Ministerio de Hacienda*, 6 de noviembre de 2020, acceso el 7 de noviembre de 2020, https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=972&n=13098.

Gráfico 2. Beneficiarios de indemnizaciones a víctimas de la dictadura (2004-2020)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

LA JUSTICIA FRENTE A LOS CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

SOBRE LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LA ACCIÓN INDEMNIZATORIA. En el periodo se registran dos decisiones judiciales de relevancia para esta discusión. La Sala Civil de la CSJ, en su actual conformación, mantiene dos tesis contrapuestas[42]. En noviembre de 2019, la mayoría de la Sala declaró la aplicación de la regla de la imprescriptibilidad de la acción civil resarcitoria, en una demanda promovida por una mujer, hija supérstite de una víctima de tortura[43]. En julio de 2020, otra conformación de la Sala declaró

42 Si bien la Sala coincide en que la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad declarada por la Constitución solo refiere a la acción penal, en el análisis interno del derecho civil aplicable se manifiestan dos posiciones. El ministro Eugenio Jiménez Rolón sostiene la aplicación de la prescripción ordinaria de la responsabilidad extracontractual a las acciones resarcitorias por crímenes de lesa humanidad, estableciendo que el plazo de inicio del cómputo debe darse con la sanción y promulgación de la Constitución de 1992, considerando la suspensión del plazo durante la vigencia del régimen dictatorial y su Constitución; por lo tanto, todas las demandas presentadas después del 20 de junio de 1994 deben ser rechazadas. El ministro Alberto Martínez Simón, aplicando la teoría de los actos propios, sostiene que la sanción de las leyes de reparación a víctimas de la dictadura (la Ley N.º 838/1996 y sus modificaciones, en particular la Ley N.º 4381/2011, que dispuso la imprescriptibilidad de las reclamaciones en sede administrativa) supuso un reconocimiento de la obligación y una renuncia al plazo liberatorio, aplicables a la totalidad de los rubros de la obligación indemnizatoria del Estado, que es una sola, que no puede dividirse ni regirse por reglas normativas diferentes.

43 Corte Suprema de Justicia, Acuerdo y Sentencia N.º 95 del 5 de noviembre de 2019 en el juicio "María Zunilda López Torres c/ Procuraduría General de la República s/ Indemnización de daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual". En este caso, la ministra Miryam Peña Candia se adhirió a la tesis de Martínez Simón, con lo que se conformó la mayoría.

que era aplicable el régimen de prescripción ordinaria, con lo cual fue rechazada la pretensión resarcitoria de una mujer, víctima directa de tortura ella y todo su núcleo familiar, durante la dura campaña represiva de 1976[44]. Ninguna de estas decisiones de la Corte aplicó el control de convencionalidad ni resolvió la cuestión conforme a los estándares de derecho internacional de los derechos humanos que determinan la imprescriptibilidad de la acción resarcitoria en caso de crímenes de lesa humanidad[45] y, específicamente, respecto de tortura[46].

CAUSAS PENALES ACTIVAS. Ante la Justicia se encuentran activas 141 causas relacionadas a crímenes de lesa humanidad. En su totalidad, estas causas investigan hechos de tortura y/o desaparición forzada de personas (cuadro 1). En su mayor parte, se encuentran sin imputación, es decir, sin un represor identificado ni una hipótesis investigativa formulada por el Ministerio Público. Solamente cuatro causas están con acusados identificados. En la Unidad 1 existe una causa con una acusación presentada en contra de Eusebio Torres y otra con una reciente condena en primera instancia (véase *infra*). La Unidad 2 tiene una causa con una acusación presentada en 2017 en contra de nueve represores, que se encuentra paralizada en la Sala Penal de la CSJ, pendiente de una recusación. La Unidad 3 tiene una acusación presentada en febrero de 2019 en una causa contra cinco represores (Lucilo Benítez, Camilo Almada Morel, Juan Martínez, Agustín Belotto y Eusebio Torres)[47].

Cuadro 1. Causas por crímenes de lesa humanidad (1954-1989) bajo investigación de la Unidad Especializada de Derechos Humanos. Por hecho punible y unidad penal asignada

HECHO PUNIBLE	UNIDAD 1	UNIDAD 2	UNIDAD 3	TOTAL
Desaparición forzada y tortura	39	-	3	42
Desaparición forzada	11	11	9	31
Tortura	35	13	20	68

Fuente: Ministerio Público. Unidad Especializada de Derechos Humanos. Los datos están actualizados hasta agosto de 2020.

44 Corte Suprema de Justicia, Acuerdo y Sentencia N.º 76 del 13 de julio de 2020 en el juicio "Juana Guerrero de Cardozo c/ Procuraduría General de la República s/ Indemnización de daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual". En este caso, luego de la salida de la ministra Peña Candia por jubilación, la Sala se integró con el ministro Garay, quien se adhirió a la tesis de Jiménez Rolón.

45 Corte IDH, *Caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile*, Sentencia del 29 de noviembre de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas).

46 Comité contra la Tortura, *Observación general N.º 3 (2012). Aplicación del artículo 14 por los Estados partes* (Doc. ONU CAT/C/GC/3, 13 de diciembre de 2012), párr. 40.

47 Además, se registran en la Unidad 2 cinco causas que fueron declaradas extintas por fallecimiento de los denunciados, fueron archivadas o desestimadas. La Unidad 3 tiene tres causas desestimadas o archivadas.

En una de estas causas, el 20 de diciembre de 2019 se dictó condena en primera instancia contra Lucilo Benítez (doce años), Camilo Almada Morel (siete años) y Lorenzo Fortunato Laspina (siete años), por la privación ilegítima de libertad y torturas físicas y psicológicas sufridas por Martín Almada y Celestina Pérez de Almada, que derivaron en la muerte de ella en 1974[48]. La denuncia en la causa fue presentada en mayo de 1989 y la Justicia demoró treinta años en dictar una sentencia, que todavía está pendiente de apelación. La causa rescata, en cierta medida, lo que fue el patrón de tortura psicológica que victimizó a las mujeres durante la dictadura, cuadro que tuvo menos destaque que el sufrimiento masculino en la narrativa de la experiencia de la represión[49]. Pero la excesiva demora en su resolución deja pocas chances para que su impacto se proyecte a futuro en otras causas. Con la excepción de Laspina, el castigo recayó sobre represores que ya se encontraban condenados (anexo 1), por lo que la Justicia en este caso aporta muy poco respecto de la ampliación del espectro de represores sometidos a la acción de la Justicia. El auto de procesamiento inicial incluía a 24 represores, entre ellos el exdictador, su ministro del Interior y quien fuera su secretario privado, padre del actual presidente de la República, desvinculados paulatinamente de la causa por fallecimiento.

POLÍTICAS DE MEMORIA

Existen varios proyectos de ley presentados en ambas cámaras del Poder Legislativo, cuyo denominador común es encontrarse estancados, sin avances y sin respaldo político. Son iniciativas cuyos proyectistas, en general, ya no forman parte del Legislativo y/o que tuvieron poca participación o respaldo de las organizaciones de víctimas.

INCLUSIÓN DEL TEMA EN EL PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS. Un grupo de cinco diputados y diputadas propone incluir en la malla curricular de todos los niveles de enseñanza, como materia y eje transversal, el conocimiento de la Memoria Histórica de la Dictadura y sus violaciones a los Derechos Humanos. El proyecto no ha tenido trámite desde octubre de 2017[50].

48 S. D. N.º 3 del 20 de diciembre de 2019 en la causa N.º 3154/1989 "Pastor Milcíades Coronel, Sabino Augusto Montanaro, Alcibíades Brítez Borges y otros s/ Lesión Corporal y otros", ante el Juzgado Penal de Liquidación y Sentencia N.º 3 de Capital.

49 El Tribunal dio por probado que Celestina Pérez de Almada falleció de una hemorragia cerebral masiva por estallido de un aneurisma, provocado por el estrés que le produjo la tortura psicológica a que fue sometida mediante llamadas telefónicas en las que le hacían escuchar los alaridos del marido al ser torturado o mediante el envío de paquetes que contenían las ropas ensangrentadas y las uñas arrancadas de su esposo.

50 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 2 de septiembre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/101947.

SISTEMA DE GESTIÓN DE LOS SITIOS DE MEMORIA RELACIONADOS A LOS CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD DURANTE LA DICTADURA. Originado en la Defensoría del Pueblo, este proyecto se encuentra sin movimiento en la Cámara de Senadores desde mayo de 2018[51].

PROPUESTA DE REPARACIÓN INTEGRAL. También paralizado en el Senado desde noviembre de 2016, este proyecto –también presentado por la Defensoría del Pueblo– propone un "sistema de reparación integral" para las víctimas de la dictadura, pero consiste básicamente en el mismo sistema actualmente vigente[52].

CONMEMORACIONES. Existe un proyecto de ley para declarar el 30 de septiembre Día Nacional por los Derechos LGTBI, que tiene como fundamento las recomendaciones de la CVJ sobre represión a la diversidad sexual y busca que ese día se incorpore al calendario escolar para recordar la persecución a las personas LGTBI durante la dictadura; se encuentra paralizado desde el 2013[53]. Asimismo, otro proyecto propone establecer el 3 de febrero como Día Nacional de la Democracia, en recordación de la caída de la dictadura de Stroessner, con media sanción en Diputados en agosto de 2020[54]. Estas iniciativas se sumarían al 22 de diciembre, declarado Día Nacional de la Dignidad (Ley N.º 561/1995), en recordación del descubrimiento del Archivo del Terror y homenaje a las personas que lucharon contra la dictadura.

RECOMENDACIONES, SIN AVANCES

El Estado no reportó avances sobre la implementación de las recomendaciones específicamente dirigidas sobre verdad, justicia y reparación formuladas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas (2014), el Comité contra la Tortura (2017) y el Comité de Derechos Humanos (2019) en sus respectivas observaciones finales[55]. El Paraguay tenía que presentar su segundo informe periódico al Comité contra las Desapariciones Forzadas el 26 de septiembre de 2020 y no lo hizo; por otro lado, debe presentar su siguiente informe al Comité contra la Tortura hasta el 11 de agosto de 2021.

---

51 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 7 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/107169.

52 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 7 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/105673.

53 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 7 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/102033.

54 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 7 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/119888. A inicios de la transición, el 2 y 3 de febrero fue conmemorado dentro del calendario oficial por parte de los militares triunfantes del golpe. La necesidad de una amplia reconciliación colorada y el retorno de los stronistas a la conducción partidaria relegaron la fecha y sus sentidos en la liturgia de ceremonias gubernamentales.

55 SIMORE Plus, Ministerio de Relaciones Exteriores, accedido el 8 de septiembre de 2020, https://www.mre.gov.py/simoreplus/.

CASO OCURRIDO EN 2020

En mayo de 2020 se presentó ante el Ministerio Público la primera denuncia formal sobre apropiación de niños y niñas durante la dictadura[56], un fenómeno violatorio de derechos humanos que fue invisibilizado en el caso paraguayo[57], como ocurrió, en general, con el sufrimiento de niños, niñas y adolescentes en el marco del terrorismo de Estado. La víctima y denunciante, Emilio Cricera, nació en 1966, hijo de una mujer de dieciocho años detenida por agentes de policía de la Comisaría Tercera por un supuesto hecho de "abandono de menor", según el informe policial. Emilio fue entregado por los policías al Hogar Santa Teresita, donde permaneció ocho meses, hasta que fue apropiado por el matrimonio de una paraguaya y un argentino, quienes le sustituyeron la identidad, falsificando documentos de inscripción del nacimiento. La madre fue derivada al correccional de mujeres del Buen Pastor, de donde desapareció sin dejar rastros. La desaparición del niño también fue maquinada por las personas encargadas del hogar, quienes informaron a los familiares maternos que el niño había fallecido. Como suele suceder en esos casos, Emilio fue reconstruyendo su historia e identidad a partir de las mentiras, los vacíos y silencios de sus apropiadores[58]. Investigando por cuenta propia, llegó a ubicar su ficha personal en el orfanato, a establecer contacto con su familia biológica y a realizarse una prueba que determinó la relación de parentesco con su abuela materna mediante la comparación del perfil genético. El caso se encuentra actualmente bajo investigación y el fiscal Santiago González, de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, realizó un allanamiento del hogar con el comiso de la documentación relacionada al caso.

CONCLUSIONES

Los pocos avances en materia de justicia penal fueron excesivamente lentos. La justicia que no fue pronta tampoco será eficaz. En poco menos de diez años se cumplirán cuatro décadas del fin de la dictadura y, previsiblemente, ya no quedarán represores vivos. Las nuevas condenas aplicadas en el 2020 vuelven a focalizarse en el mismo equipo operacional del Departamento de Investigaciones, sin incluir a militares o agentes que actuaron en otros centros del circuito represivo del régimen de Stroessner.

---

56 Causa N.º 74/2020 "Personas innominadas s/ Desaparición Forzada" ante la Unidad N.º 1 de la Unidad Especializada de Derechos Humanos.

57 A pesar de ser un fenómeno muy extendido en la dictadura y que se proyectó años después durante la transición a la democracia. Véase, al respecto: Rosa María Ortiz, *Adopción internacional o tráfico de niños* (Asunción: Centro de Documentación y Estudios, 1994). La CVJ documentó otros fenómenos que victimizaron a niños y niñas, como el traslado forzoso de niños y niñas aché a hogares de paraguayos de manera a forzar su asimilación, la violación de niños y niñas en el marco de ataque a comunidades como el caso de Costa Rosado o las redes de trata y abuso sexual de niñas y adolescentes para el solaz de jerarcas del régimen y del mismo Stroessner.

58 Un testimonio en primera persona de Emilio Cricera se puede observar en: "El niño al que la dictadura le robó su historia - Primera parte" [Archivo de video], *Última Hora*, 20 de agosto de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=Hpbqhh4RZwI.

No hubo avances en cuanto a localización e identificación de personas desaparecidas y el programa de búsqueda sufre restricciones presupuestarias. Los recortes provocados por la crisis de la pandemia previsiblemente tendrán un impacto regresivo en el pago de indemnizaciones. La decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia, en julio de 2020, declarando la prescripción de la acción civil resarcitoria de una mujer víctima de tortura durante la dictadura, es regresiva respecto de estándares legales ya reconocidos previamente por el Estado paraguayo, incumple gravemente los compromisos en materia de esclarecimiento de los hechos y justicia para las víctimas de crímenes de lesa humanidad, que son de carácter fundamental. La decisión de la máxima instancia judicial representa una violación de su deber de asegurar un efectivo control de convencionalidad.

Las urgencias actuales, materializadas en el 2020 con la pandemia, llevaron al discurso oficial a convocar al pasado como un argumento político para la justificación de la dominación en el tiempo presente. El miedo del Gobierno a que la pandemia se lo lleve por delante puso al descubierto otro temor, más profundo, visceral y de larga data: el pánico que las élites hegemónicas paraguayas le tienen a la democracia. Parafraseando el célebre microrrelato de Augusto Monterroso, la pandemia despertó a la sociedad paraguaya de su intranquilo sueño en el sopor de la siesta de treinta años de democracia, solo para constatar que el dinosaurio todavía estaba allí.

RECOMENDACIONES

El Ministerio Público y el Poder Judicial deben acelerar la investigación y el enjuiciamiento criminal de los crímenes de lesa humanidad, asegurando el deber de investigar de manera pronta, exhaustiva e independiente.

El Poder Judicial debe incorporar el control de convencionalidad al juzgamiento de las acciones civiles resarcitorias relativas a crímenes de lesa humanidad, en particular, respecto de la observancia del principio de imprescriptibilidad de la acción civil.

El Poder Ejecutivo debe:

- asegurar la reparación pronta y oportuna de las víctimas de la dictadura, conforme a las normas vigentes, asegurando el desembolso de las indemnizaciones ya acordadas y pendientes de pago a favor de 1.653 víctimas directas.
- dotar de recursos financieros, humanos, técnicos y científicos adecuados al equipo de investigación, localización e identificación de personas desaparecidas.

El Ministerio de Educación y Ciencias debe dar difusión al informe final de la Comisión de Verdad y Justicia en todos los niveles del sistema educativo.

Anexo 1. Condenas penales impuestas por crímenes de lesa humanidad

HECHO	VÍCTIMA(S)	REPRESORES Y CONDENAS	AÑO DE LA SENTENCIA FIRME
Homicidio por tortura	Mario Schaerer Prono	Lucilo Benítez (25 años) Camilo Almada Morel (25 años) Juan Aniceto Martínez (25 años) Pastor Milcíades Coronel (25 años)	1999
Desaparición forzada	Amílcar Oviedo Duarte	Pastor Milcíades Coronel (25 años) Lucilo Benítez (25 años) Agustín Belotto Vouga (12 años y 6 meses) Más una multa de 5.500.000 guaraníes a cada uno.	2002
Detenciones ilegales y torturas	Gumercindo Galeano Leopoldo Morínigo Bernardo Morínigo Isabelino Silva Antonio Silva Hilario Martínez	Camilo Almada Morel (7 años)	2000
Detención ilegal y torturas	Alberto Alegre Portillo	Pastor Milcíades Coronel (8 años) Lucilo Benítez (8 años)	1999
Desaparición forzada	Miguel Ángel Soler	Camilo Almada Morel (16 años, 6 meses y 6 días) Lucilo Benítez (16 años, 6 meses y 6 días) Juan Aniceto Martínez (16 años, 6 meses y 6 días)	2007
Desaparición forzada	Benjamín y Rodolfo Ramírez Villalba	Pastor Milcíades Coronel (25 años) Alberto Buenaventura Cantero (12 años y 6 meses) Lucilo Benítez (12 años y 6 meses) Agustín Belotto Vouga (12 años y 6 meses) Juan Aniceto Martínez (12 años y 6 meses)	1999
Desaparición forzada	Carlos Mancuello Bareiro	Pastor Milcíades Coronel (17 años) Camilo Almada Morel (13 años y 9 meses) Lucilo Benítez (13 años y 9 meses) Alberto Buenaventura Cantero (7 años y 6 meses) Agustín Belotto Vouga (7 años y 6 meses)	2008

Detención ilegal y torturas	Julián Cubas	Camilo Almada Morel (12 años) Lucilo Benítez (12 años)	2003
Desaparición forzada	Agustín Goiburú	Francisco Ortiz Téllez (10 años)*	2007
Detención ilegal y tortura	Sebastián Castillo	Ramón Duarte Vera (13 años y 4 meses)*	2002

* Las condenas impuestas no fueron cumplidas porque los represores se beneficiaron con el arresto domiciliario, teniendo en cuenta que sobrepasaban el límite de 70 años.
Fuente: Tabulación propia sobre los expedientes: "Pastor Milcíades Coronel y otros s/ muerte y torturas. Capital"; "Sabino Augusto Montanaro y otros s/ Abuso de autoridad, secuestro, privación de libertad torturas, homicidio en Capital"; "Camilo Almada Morel y otros s/ Tortura, apresamiento ilegal, abuso de autoridad y otros"; "Pastor Milcíades Coronel, Lucilo Benítez y otros s/ abuso de autoridad y otros. Capital"; "Francisco Alcibíades Brítez Borges y otros s/ homicidio, violación de domicilio, abuso de autoridad, privación ilegítima de libertad, secuestro, torturas y amenaza de muerte – Capital"; "Sabino Augusto Montanaro y otros s/ secuestro, privación ilegítima de libertad, abuso de autoridad, tortura y doble homicidio. Capital"; "Francisco Alcibíades Brítez Borges y otros s/ secuestro, privación ilegítima de libertad, abuso de autoridad, tortura y supuesto homicidio en Capital"; "Pastor Milcíades Coronel y otros s/ abuso de autoridad, privación ilegítima de libertad, secuestro, torturas y amenaza de muerte. Capital"; "Sabino Augusto Montanaro y otros s/ delitos contra la vida, la integridad orgánica, la salud y las garantías constitucionales".

PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

PANDEMIA DE GARROTAZOS

En los últimos 25 años, la impunidad de la tortura ha sido el factor estructural que ha impedido erradicar la práctica. La situación y los casos registrados en 2020 no han dado señales de cambio sustancial en este sentido. La emergencia sanitaria de la covid-19 y las medidas que se aplicaron para hacer respetar la cuarentena pusieron en evidencia cuestiones que pasan desapercibidas en el cotidiano: la arbitrariedad y el uso abusivo de la fuerza, así como la ausencia de espacios adecuados y dignos para la custodia policial. La tortura sigue presente en la práctica de las fuerzas públicas y la tolerancia oficial es un factor que alienta su repetición.

PALABRAS CLAVES: tortura, impunidad, policía, Ministerio Público, víctimas.

Hugo Valiente

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

El Código Penal vigente en 1996 no tipificaba el crimen de tortura, lo que obligaba a perseguir los casos actuales y de la dictadura bajo otras figuras penales que no sancionaban adecuadamente la gravedad de esta práctica[1]. Su renovación, en 1997, que entró en vigor al año siguiente, incorporó el crimen de tortura con una pena apropiada a su gravedad, pero con una definición típica que no se adecuaba a las definiciones contenidas en los tratados internacionales relativos a la tortura[2]. En 2012 se modificó la tipificación legal para ajustarla a las convenciones y cumplir una sentencia de la Corte Interamericana[3]. No obstante, la definición actual sigue siendo observada por el Comité contra la Tortura por no contemplar la discriminación como fin específico de la conducta del autor[4]. En 2016, por ley se prohibieron expresamente el castigo físico y el trato humillante como métodos disciplinarios, tanto en ámbitos privados como institucionalizados[5].

En la posdictadura, la tortura se cebó sobre un perfil victimológico caracterizado por la vulnerabilidad y la exclusión social[6]. Se señaló con preocupación el excesivo uso de la fuerza en la represión de la protesta social, sobre todo la campesina[7]. Entre el 2000 y el 2002, se alertó sobre el retorno de la tortura contra personas acusadas de delitos comunes cometidos con fines políticos[8].

En 1996 se recomendó que las víctimas pudieran acceder a un recurso judicial rápido que garantizara investigaciones eficaces e independientes, debiéndose combatir la impunidad causada por la lentitud del sistema judicial[9]. La

1 Soledad Villagra y Hugo Valiente, "Abusos y torturas cometidos por agentes públicos", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996), 95-114.

2 Soledad Villagra, "Abusos y torturas por agentes públicos", en *Derechos Humanos en Paraguay 1997* (Asunción: Adavi *et al.*, 1997), 55-70. Hugo Valiente, "¿Retorna la tortura?", en Derechos Humanos en Paraguay 2002 (Asunción: Codehupy, 2002), 46-49.

3 Corte IDH, *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay*, sentencia del 22 de septiembre de 2006.

4 Comité contra la Tortura, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay* (CAT/C/PRY/CO/7, 5 de septiembre de 2017), párrs. 8-9.

5 Ley N.º 5659/2016 de Promoción del Buen Trato, Crianza Positiva y de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes contra el Castigo Físico o cualquier tipo de violencia como método de corrección o disciplina.

6 Carlos Portillo, "Preámbulo y adendas de las prácticas de tortura", en *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: Codehupy, 2009), 71.

7 Villagra, "Abusos y torturas por agentes públicos", 58. Claudia Cuenca Franco, Ximena López y Dante Leguizamón, "Investigaciones ineficaces aseguran la impunidad en los casos de torturas", en *Derechos Humanos en Paraguay 2014* (Asunción: Codehupy, 2014), 553-579.

8 César Báez Samaniego, "Abusos y torturas de agentes públicos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2000* (Asunción: Codehupy, 2000), 43-50. Valiente, "¿Retorna la tortura?", 50-59.

9 Villagra y Valiente, "Abusos y torturas cometidos por agentes públicos", 113. Villagra, "Abusos y torturas por agentes públicos", 65.

impunidad y los privilegios de los torturadores facilitaron nuevos casos[10]. La impunidad también operó para blindar responsabilidades políticas en el encubrimiento de notorios casos, lo que alertó sobre la falta de independencia del Poder Judicial como causa preponderante de la impunidad[11]. Para 2017, solo el 0,2% de las denuncias terminó en una condena, lo que evidencia la ineficacia de las investigaciones y la negligencia o tolerancia de quienes investigan[12].

Bajo el sistema penal inquisitivo se indicó que el procedimiento de detención policial no cumplía salvaguardias mínimas de prevención de la tortura, entre ellas, el control judicial dentro de las 24 horas y la estricta legalidad de las aprehensiones[13]. La entrada en vigor de un nuevo Código Procesal Penal en el 2000 (publicado dos años antes) no redujo el margen de arbitrariedad, porque la Policía continuó con la incorrección de sus procedimientos y el Ministerio Público omitió enviar señales claras para hacer cumplir los presupuestos legales de la aprehensión. El parte policial siguió siendo el principal, a veces el único, requisito para fundar una imputación[14]. La Policía no se adecuó al sistema acusatorio garantista y el personal policial "sin instrucciones, capacitación, directrices de política y sin control jurisdiccional" recurrirían a lo que siempre hicieron[15]. La tortura sigue siendo funcional al modelo de procesamiento penal. La resistencia policial al garantismo es un factor que explica el fracaso de las salvaguardias antitortura traídas por la reforma garantista de los Códigos Penal y Procesal Penal.

Desde 1996 se recomendó el establecimiento de instituciones que realicen visitas preventivas sin previo aviso a lugares de reclusión[16]. No obstante, recién desde el 2013 empezó a funcionar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), que permitió visibilizar este crimen endémico en las instituciones de encierro. Para ese entonces, todas las instituciones estata-

10 Villagra, "Abusos y torturas por agentes públicos", 65. Valiente, "¿Retorna la tortura?", 49-50. Hugo Valiente y Yeny Villalba, "Escasos esfuerzos para eliminar la tortura", en *Derechos Humanos en Paraguay 2005* (Asunción: Codehupy, 2005), 59-79. Juan Martens, "Impunidad sistémica alienta casos de tortura", en *Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: Codehupy, 2010), 75-85. Claudia Cuenca Franco y Dante Ariel Leguizamón, "La inacción del Estado para sancionar la tortura sostiene la utilización sistemática de esta práctica por parte de las fuerzas de seguridad", en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 467-483. Sonia von Lepel, "La investigación y sanción de los responsables de actos de tortura para el Estado sigue siendo materia pendiente", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 499-510.

11 Valiente, "¿Retorna la tortura?", 61-63.

12 Codehupy, *Impunidad. Aproximación a las Actuaciones de la Fiscalía de Derechos Humanos en la Persecución y Sanción de la Tortura y Otros Delitos* (Asunción: Codehupy, 2017).

13 Villagra, "Abusos y torturas por agentes públicos", 56-57. Soledad Villagra, "Abusos y torturas de agentes públicos", en *Derechos Humanos en Paraguay 1998* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1998), 45-51.

14 Hugo Valiente, "Torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes", en *Derechos Humanos en Paraguay 2001* (Asunción: Codehupy, 2001), 53-74.

15 Hugo Valiente, "Tortura, fuera de la agenda pública", en *Derechos Humanos en Paraguay 2004* (Asunción: Codehupy, 2004), 60.

16 Villagra y Valiente, "Abusos y torturas cometidos por agentes públicos", 113.

les involucradas en el circuito punitivo contaban con unidades de derechos humanos. En 2001, el Ministerio Público creó una Unidad Especializada de Derechos Humanos, entre cuyas funciones está la persecución de la tortura.

Igualmente, en el año 1996 se recomendó la baja de agentes policiales y militares involucrados en la tortura mediante procesos disciplinarios administrativos[17]. No se depuraron las instituciones de sus represores, sobre todo en los mandos medios, circunstancia que permitió que notorios torturadores señalados por la Comisión Verdad y Justicia (CVJ) o identificados por sus víctimas llegaran a niveles superiores[18].

En 1996 y 1998, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) acogió el principio de imprescriptibilidad de la acción en la persecución de la tortura en los precedentes de Napoleón Ortigoza[19] y Julián Cubas[20], respectivamente. En 2008, la CSJ hizo extensiva la imprescriptibilidad de la tortura tanto a la acción, la ejecución de la pena y, específicamente, a la duración del procedimiento[21]. Sin embargo, en 2019, tras diecisiete años de inacción por parte de la Fiscalía, se declaró la extinción de la acción en una causa de tortura de la dictadura. Este hecho fue calificado por organizaciones de la sociedad civil como "fraude en la persecución penal"[22] y dejó en evidencia la ausencia de una línea coherente de la Justicia con el precedente previo de la máxima instancia judicial y las obligaciones en materia de derechos humanos[23]. La CSJ declaró en 1996 la nulidad de una condena fundada en confesiones obtenidas bajo

17 Villagra y Valiente, "Abusos y torturas cometidos por agentes públicos", 114.

18 Báez, "Abusos y torturas de agentes públicos", 48.

19 Corte Suprema de Justicia, Acuerdo y Sentencia N.º 585 del 31 de diciembre de 1996, en el expediente "Acción de inconstitucionalidad en el juicio: Modesto Napoleón Ortigoza s/ Supuesto homicidio del cadete Alberto Anastacio Benítez".

20 Corte Suprema de Justicia, Acuerdo y Sentencia N.º 9 del 18 de febrero de 1998, en el expediente "Acción de Inconstitucionalidad en el Juicio: Pastor M. Coronel y otros s/ Abuso de autoridad, privación ilegítima de libertad, secuestro, torturas y amenaza en muerte en esta Capital".

21 Andrés Ramírez, "Entre imprescriptible y perpetua. El crimen de tortura y sus horizontes entre la imprescriptibilidad absoluta y reconocida por la justicia y su perpetuación como práctica generalizada", en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 183-186. Ver el precedente citado en: Corte Suprema de Justicia, Acuerdo y Sentencia N.º 195 del 5 de mayo de 2008, en el expediente "Excepción de Inconstitucionalidad en el juicio: Basilio Pavón, Merardo Palacios, Osvaldo Vera y Walter Bower s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas".

22 Carlos Portillo Esquivel, "La memoria hace reaparecer hechos del pasado", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 400.

23 Sobre la ponderación de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad y el derecho al plazo razonable, no hay una posición unificada en las organizaciones de la sociedad civil. Si bien este debate excede completamente el objetivo y propósito de este artículo, el autor desea justificar su posición personal que postula que el mandato de optimización de esta ponderación debe hacerse cargo de los lineamientos establecidos en los precedentes de Barrios Altos y Almonacid, en el sentido de la manifiesta incompatibilidad con la Convención Americana de todas las disposiciones de prescripción que representen un obstáculo para la investigación de los crímenes de lesa humanidad y para la identificación y el castigo de sus responsables (Corte IDH, Caso Barrios Altos [Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú], sentencia de 14 de marzo de 2001, párr. 41; Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr. 112). La solución congruente con la legitimidad democrática del Estado Social de Derecho y aun con la seguridad jurídica debe dar carácter precedente a la persecución penal de los más graves crímenes contra los derechos humanos. Además, la doctrina y el derecho comparados nos indican que la extinción de la acción no es el único método de sanción de la mora judicial violatoria del derecho al plazo razonable, aunque este sea el más afín al paradigma garantista (Daniel Pastor, "Acerca del derecho fundamental al plazo razonable de duración del proceso penal", *Revista de Estudios de la Justicia*, N.º 4, 2004, 51-76.

tortura en un emblemático caso[24]. A pesar de todo, este valioso precedente no fue replicado en una línea sistemática. Ni los Juzgados Penales de Garantía ni agentes fiscales, en general, cuestionan hasta ahora la legalidad de las actuaciones policiales abusivas que dan inicio a un proceso penal, y mucha evidencia obtenida bajo apremios ilegales sigue siendo validada en juicio[25].

Se han llevado casos ante el sistema internacional de protección de derechos humanos y el Paraguay fue observado por hechos de tortura por órganos supranacionales, lo que constituye un signo positivo que evidencia que las víctimas han ganado agencia y la sociedad capacidad de defenderse[26].

En 2003 se señaló que la tortura se sostenía sobre una tríada: una insuficiencia legal, la falta de una política pública contra la tortura y la impunidad[27]. La gravedad de la impunidad ha sido apuntada, además, por órganos de tratados[28]. El balance de los 25 años nos muestra que se superaron las deficiencias legales y se han creado instituciones, tales como el MNP y la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, que podrían ser instrumentos eficaces en la lucha contra la tortura, siempre que se aseguren su independencia y un adecuado financiamiento. El obstáculo estructural para enfrentar la tortura radica en la impunidad, factor que contribuye a perpetuar su práctica en las instituciones del circuito penal y penitenciario.

SITUACIÓN DEL DERECHO

La pandemia de la covid-19 y las medidas de aislamiento general obligatorio y/o cuarentena dispuestas por la autoridad sanitaria facilitaron situaciones de violencia policial, so pretexto de la cuarentena. Las desacertadas expresiones del ministro del Interior, quien amenazó que "a los inadaptados lamentablemente se los garrotea, así nomás es…", aludiendo a quienes violen la prohibición de circulación[29], indicaron la existencia de una tolerancia oficial con el uso excesivo de la fuerza. Numerosos videos grabados por quie-

24 Villagra, "Abusos y torturas por agentes públicos", 59. Acuerdo y Sentencia N.º 585/1996 en el juicio "Acción de Inconstitucionalidad en el juicio: Modesto Napoléon Ortigoza s/ Supuesto Homicidio del Cadete Alberto Anastacio Benítez".

25 Valiente, "Torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes", 54-55.

26 Comité de Derechos Humanos, *comunicación 1829/2008 Benítez Gamarra c. Paraguay* (CCPR/C/104/D/1829/2008, 30 de abril de 2012). Corte IDH, *Caso Arrom Suhurt y otros Vs. Paraguay*, sentencia del 13 de mayo de 2019; *Caso Vargas Areco Vs. Paraguay*, sentencia de 26 de septiembre de 2006; *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay*, sentencia de 22 de septiembre de 2006; *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay*, sentencia del 2 de septiembre de 2004.

27 Hugo Valiente, "Tortura: impunidad garantizada", en *Derechos Humanos en Paraguay 2003* (Asunción: Codehupy, 2003), 39.

28 Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay* (CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019), párrs. 12-13, 22-23 y 24-25. Comité contra la Tortura, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay* (CAT/C/PRY/CO/7, 5 de septiembre de 2017), párrs. 16-17.

29 "Coronavirus: A los inadaptados simplemente se los garrotea dice ministro Acevedo sobre medidas de restricción", *ABC Color*, 23 de marzo de 2020, acceso el 26 de agosto de 2020, https://www.abc.com.py/730am/la-primera-manana/2020/03/23/coronavirus-a-los-inadaptados-simplemente-se-los-garrotea-dice-ministro-acevedo-sobre-medidas-de-restriccion/.

nes presenciaban los hechos y hasta por agentes policiales intervinientes se viralizaron en redes sociales, dando testimonio de la manera en la que integrantes de la institución policial entendieron sus facultades en el marco de la emergencia[30]. Hasta fines de agosto de 2020, la Policía Nacional reportó la aprehensión de 8.634 personas por trasgresiones al aislamiento sanitario, la mayoría de ellas en la capital y en los departamentos Central y Alto Paraná[31].

Si bien no hay manera de dimensionar la práctica de la tortura, por falta de un registro metodológicamente confiable que permita hacer proyecciones[32], las denuncias ingresadas al Ministerio Público reflejan que, en los últimos nueve años, se han presentado 150 denuncias por tortura y 1.308 por lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas (cuadro 1). La calificación inicial del hecho denunciado es realizada por la Fiscalía, por lo que esta no es definitiva ni representativa de la gravedad real del hecho o fiel a la versión de la víctima.

30 Una compilación de los videos más viralizados se puede observar en: "Fiscalía de Derechos Humanos solicitó informes sobre Video en redes sociales" [Tweet], Fiscalía Paraguay [@MinPublicoPy], 23 de marzo de 2020, https://twitter.com/MinPublicoPy/status/1242824707969335296; "Castigos de efectivos de grupo Lince a quienes no se quedan en sus casas" [Archivo de vídeo], *Primer Pliego*, 24 de marzo de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=Ctpm3c7sUZA; "Otro ciudadano que no respetó la cuarentena #QuedateEnCasa" [Archivo de video], *Lince PY Oficial*, 24 de marzo de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=zptyzDDZn5Y: "Intervenciones del Grupo Lince 24.3.2020" [Archivo de video], *ABCDigitalPy*, 24 de marzo de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=FVJFnbtLAtU.

31 "Solicitud #33590. Aprehensiones por violación de cuarentena sanitaria", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/33590.

32 Algunos datos del MNP, basados en censos, indican que el 35,3% de las mujeres privadas de libertad y el 68,3% de los(as) adolescentes alegaron haber sido víctimas de tortura y/o malos tratos al momento de su aprehensión policial. Véase Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Censo de mujeres privadas de libertad 2015* (Asunción: MNP, 2016) y José Galeano y Óscar Balbuena, *Abriendo puertas al encierro. Realidad de adolescentes en privación de libertad en Paraguay* (Asunción: MNP - CDIA, 2015).

Cuadro 1. Denuncias ingresadas a la Unidad Especializada de Derechos Humanos por hecho punible y unidad penal asignada. Años 2011-2020

HECHO PUNIBLE	UNIDAD 1	UNIDAD 2	UNIDAD 3	TOTAL
Lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas	443	481	384	1.308
Desaparición forzada	43	22	9	74
Tortura	26	69	55	150
Persecución de inocentes	62	64	55	181
Coacción respecto de las declaraciones	4	6	2	12
Ejecución penal contra inocentes	1	0	7	8
Privación de libertad	2	9	0	11
Crímenes de guerra	0	0	0	0
Genocidio	0	0	0	0
Violación del secreto de correo y comunicaciones	0	0	1	1
Homicidio doloso	1	0	0	1
Perturbación de servicio público	1	0	0	1
A determinar / Atípico	36	35	0	71

Fuente: Ministerio Público. Unidad Especializada de Derechos Humanos. Los datos abarcan hasta julio de 2020.

La Fiscalía no explicita sus criterios para determinar en qué circunstancias un hecho es tortura y en qué otras maltrato o lesión. El protocolo de investigación no determina este aspecto[33] y la práctica más bien parece indicar que el criterio seguido es una decisión política encaminada a subsumir la mayor parte de las denuncias bajo una hipótesis investigativa que contemple marcos penales más benignos. La relación indica que por cada caso que el Ministerio Público decide investigar como tortura, hay nueve en los que el hecho les merece una calificación menos grave.

Por otro lado, los resultados de gestión de la Unidad Especializada de Derechos Humanos continúan señalando importantes niveles de ineficacia. Un 75,5% de las causas ingresadas se encuentra en la etapa de investigación sin imputados y/o archivadas, es decir que las denuncias ni siquiera cuentan con una hipótesis investigativa formulada. Un 3% de las causas se halla activa, con perpetradores identificados, imputados o acusados, en diferentes etapas del procedimiento. Se impusieron condenas en siete causas y otras 26

33 Ministerio Público, *Manual práctico de investigación en casos de tortura* (Asunción: Ministerio Público, 2012).

se encuentran finiquitadas con absolución o sobreseimiento (cuadro 2). La ratio de condenas respecto del total de denuncias es 1/256 y la de condenas con relación a casos cerrados con la impunidad del perpetrador es 1/14.

Cuadro 2. Denuncias ingresadas a la Unidad Especializada de Derechos Humanos por estado procesal y unidad penal asignada. Años 2011-2020

ESTADO PROCESAL	UP N.° 1	UP N.° 2	UP N.° 3
CAUSAS ACTIVAS			
En etapa investigativa (sin personas imputadas)	324	264	324
En etapa investigativa (con personas imputadas)	20	3	1
Con acusación en etapa intermedia	10	1	5
Elevadas a juicio oral y público	6	1	2
Con recurso de apelación pendiente	2	2	1
Con recurso de casación pendiente	2	1	0
CAUSAS CON SALIDAS ALTERNATIVAS AL JUICIO ORAL			
Archivadas	221	112	106
Desestimadas	28	178	67
Con suspensión condicional	15	33	7
Con criterio de oportunidad	11	7	2
CON CONDENA FIRME			
Condena en procedimiento abreviado	0	5	0
Condena en juicio oral	0	2	0
CAUSAS FINIQUITADAS SIN CONDENA			
Causas absueltas en juicio oral	5	0	0
Con sobreseimiento definitivo	0	0	14
Con sobreseimiento provisional	3	0	4

Fuente: Ministerio Público. Unidad Especializada de Derechos Humanos. Los datos abarcan hasta julio de 2020.

El MNP no ha desarrollado una eficaz estrategia metodológica de control sobre el procedimiento de detención policial. A nivel internacional existe un modelo metodológico promocionado por la Asociación para la Prevención contra la Tortura (APT), que se basa en la adopción de cuatro salvaguardias: la notificación a terceras personas de la detención, el acceso a asistencia le-

gal, el examen médico independiente y la información sobre los derechos de la persona detenida[34]. La implementación de estas salvaguardias es aún insatisfactoria, en particular se carece de propuestas técnicas y financieras para garantizar el acceso a la defensa pública desde los primeros momentos de detención y el examen médico independiente[35]. Para julio de 2020, el MNP utilizó el 38% de su presupuesto aprobado, o el 42% de su presupuesto real, luego de los topes financieros establecidos por el Ministerio de Hacienda. Para el 2021, el proyecto del Poder Ejecutivo establece un recorte del 11% con respecto al presupuesto aprobado para el 2020, o del 2,3% respecto del presupuesto real ejecutable del mismo ejercicio fiscal[36]. Los recortes son justificados por las medidas de austeridad frente a la pandemia y por la baja ejecución; impactan en viáticos y combustibles de las visitas de monitoreo del Programa Central de la entidad, comprometiendo su capacidad operativa en territorio, en particular, en sitios alejados de la capital.

La emergencia sanitaria de la covid-19 agravó las condiciones de detención en los centros primarios de detención y el riesgo de sufrir malos tratos durante la custodia policial. Desde marzo de 2019, el Ministerio de Justicia dispuso en los establecimientos penitenciarios la restricción de visitas familiares y nuevos ingresos de personas privadas de libertad. Esta decisión provocó el hacinamiento de personas en prisión preventiva alojadas en comisarías. Las dependencias policiales no son lugares adecuados para la privación de libertad. Carecen de espacio mínimo, atención médica y presupuesto para alimentar a las personas detenidas. Para agosto de 2020, la Policía Nacional reportó que se encontraban 1.224 personas (1.119 hombres adultos, un adolescente y 24 mujeres adultas) guardando prisión preventiva en calabozos policiales[37], una cifra récord que supera el aforo de las dependencias policiales.

En cuanto a lo jurídico, existe un proyecto de ley presentado en 2018 por un grupo de cinco diputados y diputadas que plantea la modificación del tipo penal de tortura. Si bien el proyecto se fundamenta en la Convención contra la Tortura y en la recomendación del Comité relativa a la incorporación de la discriminación como un fin específico de la conducta, por otro lado, suprime otros elementos del crimen que están presentes en la legislación vigente y

34 Richard Carver y Lisa Handley, (eds.), *Does Torture Prevention Work?* (Liverpool: Liverpool University Press, 2016). Asociación para la Prevención de la Tortura, *Sí, la prevención de la tortura funciona. Conclusiones principales de un estudio mundial sobre 30 años de prevención de la tortura* (Geneva: APT, 2016).

35 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Informe anual de gestión 2019* (Asunción: MNP, 2020), 72-80.

36 Listado de Ejecución Presupuestaria por el Objeto del Gasto sobre el Movimiento desde el 01/01/2020 al 31/07/2020, Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura, acceso el 7 de septiembre de 2020, http://www.mnp.gov.py/index.php/about/informacion-publica/func-startdown/405/. Ley N.º 6489 Ejercicio Fiscal 2020 15 - 02, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *MNP*, acceso el 7 de septiembre de 2020, http://www.mnp.gov.py/index.php/about/informacion-publica/Informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica/Presupuestos-de-Gastos/Presupuesto-2020/. Proyecto de Ley de Presupuesto Ejercicio Fiscal 2021 15 - 02 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Ministerio de Hacienda*, acceso el 7 de septiembre de 2020, https://www.hacienda.gov.py/pgn-2021/archivos/GASTOS/G15-02.pdf.

37 "Solicitud #33591. Personas en prisión preventiva en comisarías", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 16 de septiembre de 2020, https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/33591.

que obedecen a la definición de la Convención, como la condición de funcionaria de la persona autora o la autorización o aquiescencia de ésta cuando la autoría directa provenga de una persona particular. El proyecto no ha tenido trámite desde septiembre de 2019[38].

Por último, el Estado no reportó avances sobre la implementación de las recomendaciones formuladas por el Comité contra la Tortura (2017) y el Comité de Derechos Humanos (2019) en sus respectivas observaciones finales[39]. El Paraguay tiene plazo para presentar su siguiente informe al Comité contra la Tortura hasta el 11 de agosto de 2021.

CASOS OCURRIDOS EN 2020

En 2020 se dieron casos que han apuntado al sistema penitenciario y a la Policía Nacional como los actores institucionales más involucrados.

PENALES DE CONCEPCIÓN Y PEDRO JUAN CABALLERO. El 19 de enero se produjo una espectacular fuga de 76 personas privadas de libertad de la Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero, la segunda de mayor envergadura registrada en Paraguay[40]. Miembros de la organización criminal de base penitenciaria Primeiro Comando da Capital (PCC) cavaron un túnel desde su pabellón hasta la calle, pasando por debajo del muro perimetral. La mayoría de los fugados fueron miembros del PCC, pero hubo algunos que no: o aprovecharon la situación para fugarse o fueron obligados a salir en primer lugar, como escudos humanos en prevención de una emboscada. La inmediata operación de recaptura desplegada por las fuerzas públicas atrapó a ocho fugados. Otro se entregó voluntariamente. Ninguno era miembro de la organización criminal. Varios de los recapturados señalaron que hubo fugados que no salieron por el túnel, sino por el acceso principal, insinuando la complicidad de agentes penitenciarios. Las personas recapturadas fueron sometidas a golpes y amenazas de muerte por parte de policías durante el traslado entre el sitio de captura y los penales de Concepción y Pedro Juan Caballero, a los que fueron devueltos. Los policías dieron patadas y golpes –con la mano envuelta en una toalla para no dejar marcas– para obtener información sobre el paradero de los demás fugados. Pero las torturas más graves y prolongadas las propinaron los guardias penitenciarios. Durante horas, los guardias aplicaron *popyte* (golpes con cachiporras en la palma de las manos) y *pypyte* (nombre en guaraní de la *falanga*, una técnica universal de tortura que consiste en aplicar golpes en la planta de los pies). Después de

38 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 2 de septiembre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/113966.

39 SIMORE Plus, Ministerio de Relaciones Exteriores, accedido el 8 de septiembre de 2020, https://www.mre.gov.py/simoreplus/.

40 La mayor fuga registrada en el Paraguay fue el escape masivo de 106 personas privadas de libertad de la Penitenciaría de la Antigua Emboscada, ocurrida el 26 de febrero de 1998.

cada sesión de golpes, las víctimas eran obligadas a saltar para agravar el dolor. También aplicaron el "submarino seco", método de tortura consistente en provocar asfixia ajustando una bolsa plástica en la cabeza. Ambos penales tienen un notorio historial de aplicar tormentos físicos similares como técnica de control disciplinario. La Fiscalía no ha imputado a ningún guardia o policía por estos hechos[41].

CIUDAD DEL ESTE. En la noche del 15 de julio, una patrulla de la Prefectura Naval de Ciudad del Este mantuvo un enfrentamiento con presuntos contrabandistas en el seno del río Paraná, a la altura del barrio San Miguel de la capital esteña. En el intercambio de disparos fue herido de gravedad un suboficial de la Armada, quien posteriormente falleció. Media hora luego de la balacera, una patrulla de militares atacó el barrio, ingresando de manera violenta y sin orden judicial de allanamiento a los domicilios del vecindario. Los militares aprehendieron arbitrariamente a las personas y las sometieron a torturas en sus propias casas o en la calle, interrogándolas sobre la identidad de quienes habían efectuado los disparos y preguntando sobre el paradero de cuatro personas específicamente. La violencia fue aplicada de manera indiscriminada contra cualquier persona del barrio, incluso niños y niñas. Al término del operativo, los militares aprehendieron a 35 personas –entre ellas siete adolescentes, una de ellas mujer, tres personas trans y un adulto mayor– y las trasladaron a la base naval de la Prefectura. Allí, las torturas prosiguieron hasta las diez de la mañana del día siguiente. Las personas aprehendidas fueron obligadas a permanecer en el suelo, boca abajo, y siguieron los golpes de puño, con cachiporras, mangueras o sogas. Algunas personas fueron torturadas con picana eléctrica, mediante quemaduras con agua hirviendo o con el "submarino seco"; mientras que a otras las obligaron a hacer ejercicios físicos, acompañados de insultos discriminatorios. Aproximadamente a las 07:00 horas, personal de Investigaciones de la Policía Nacional tomó muestras de parafina de las manos de las personas detenidas, momento en el cual las torturas cesaron[42].

La Fiscalía inició dos investigaciones, una en la que fueron imputadas bajo el cargo de homicidio del suboficial dos de las personas detenidas; en tanto que otras 26 se encuentran procesadas por resistencia, violación de la cuarentena sanitaria y otros cargos menores. En otra carpeta de investigación se acumularon las denuncias por tortura. En esta causa, a la fecha del cierre del informe, la Fiscalía no ha identificado a ningún responsable ni ha formulado imputaciones. La investigación fiscal consistió, hasta ese momento, en una inspección médico-forense de 26 personas adultas detenidas y cinco adolescentes. En ningún caso, el informe forense cumple con los requi-

41 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Informe Confidencial de Intervención N.º 01/2020. Situación de las personas recapturadas de la fuga de la Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero*, 24 de enero de 2020.

42 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Informe Preliminar de Intervención N.º 01/2020. Denuncias de tortura en intervención de la Armada Nacional en Ciudad del Este*, 20 y 21 de julio de 2020.

sitos mínimos del Protocolo de Estambul[43]. Un dictamen de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Comando de la Armada determinó que no se dieron por probadas la comisión de torturas o malos tratos por parte de personal naval interviniente en los hechos ni otra falta disciplinaria[44]. Aunque este dictamen no representa un obstáculo para la investigación fiscal, indica una reacción corporativa encaminada a asegurar la impunidad de los posibles autores.

SEGUIMIENTO DE CAUSAS ANTERIORES

CASO TORTURAS DEL AÑO 2000. El 30 de diciembre de 2019, un Tribunal de Sentencia absolvió de una acusación de tortura al exministro del Interior Walter Bower y a los agentes de policía Merardo Palacios y Osvaldo Vera. El caso refiere a las torturas que fueron aplicadas a otros agentes de policía que habrían participado del intento de golpe de Estado del 18 y 19 de mayo de 2000, protagonizado por leales al exgeneral Lino Oviedo[45]. El Tribunal consideró que el cargo de tortura no fue probado por la Fiscalía y que, para arribar a esa conclusión, se basó principalmente en la descalificación de los testimonios de cargo[46]. La decisión fue apelada por el Ministerio Público.

CASOS DERIVADOS DE LA REPRESIÓN POR LA QUEMA DEL CONGRESO EN MARZO DE 2017. En agosto de 2020 fue condenado el agente de policía Fernando Agüero Benítez, declarado responsable del delito de lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas, por haber provocado lesiones en el cuerpo, ojos, cabeza, oído, con golpes de puño, cachiporra, culata de escopeta, disparos con balines de goma y pisotones a las hermanas Blanca y Diana Brizuela, durante la represión en horas de la tarde del 31 de marzo de 2017[47]. El policía fue condenado a una pena de dos años y seis meses de prisión, pero se encuentra en apelación. Es la tercera causa en la que se impone una condena en el marco de la causa de la quema del Congreso. En otro caso, en julio de 2019, se condenó a nueve años de prisión al policía Benito Sanabria Duarte, por haber provocado varias lesiones al diputado Edgar Acosta con disparos con balines de goma. La condena fue confirmada en febrero de 2020[48]. En mayo de 2019 se condenó a cuatro años al agente Jorge Ramírez

43 Carpeta Fiscal Causa N.º 8779/2020 "Personas innominadas s/ tortura y otros", ante la Unidad Fiscal N.º 3 de la Unidad Especializada de Derechos Humanos.

44 Dictamen N.º 496/20 del 30 de julio de 2020 de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Comando de la Armada.

45 Antecedentes del caso podemos encontrar en Báez, "Abusos y torturas de agentes públicos", 44-48, y Valiente, "¿Retorna la tortura?", 51.

46 S. D. N.º 1 del 30 de diciembre de 2019 en la causa N.º 2606/2000 "Basilio Pavón, Merardo Palacios, Osvaldo Vera, Walter Bower s/ lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas y otros", ante el Tribunal de Sentencia de la circunscripción judicial de capital.

47 S. D. N.º 223 del 4 de agosto de 2020 en la causa N.º 140/2017 "Fernando Agüero Benítez s/ lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas", ante el Tribunal de Sentencia N.º 6 de capital.

48 Causa N.º 51/20017 "Benito Joel Sanabria s/ Lesión Corporal en Ejercicio de Funciones Públicas", ante el Tribunal de Sentencia N.º 5 de Capital.

Bogarín, hallado responsable de las lesiones sufridas por Alicia Cabrera durante el ataque a la sede del local partidario del Partido Liberal Radical Auténtico. La condena fue anulada en apelación en julio de 2020 y se dispuso el reenvío del caso a un nuevo juicio, pero la decisión fue objeto de una acción de inconstitucionalidad por parte del Ministerio Público[49].

CONDENAS EN UNA CAUSA DE LA DICTADURA. Con respecto a las más de cien causas en investigación sobre casos de la dictadura[50], en una de ellas, las torturas sufridas por Martín Almada y Celestina Pérez, el 20 de diciembre de 2019 se dictaron condenas en primera instancia de entre doce y siete años en contra de tres represores del Departamento de Investigaciones de la Policía de la Capital[51].

CAUSAS ESTANCADAS. La mayor parte de los demás casos no registra avance alguno. Por ejemplo, en el caso que investiga las torturas posteriores a la masacre de Marina Cué, en junio de 2012, en la querella adhesiva promovida por la Codehupy en representación de Miguel Ángel Correa, la víctima, en su declaración testifical brindada en julio de 2012, había identificado por sus apellidos a tres agentes de policía que lo habían torturado. En septiembre de 2012, el Ministerio Público efectuó una constitución en la comisaría de Curuguaty en la que obtuvo el registro del libro de novedades, donde figuraban los nombres de los tres agentes identificados que se encontraban de guardia el día de los hechos. La Fiscalía demoró injustificadamente hasta el 2018 para solicitar el legajo de estos tres policías. Uno de ellos fue citado a prestar declaración indagatoria, pero no se presentó. Desde entonces, la investigación no registra movimiento[52]. Otras carpetas de investigación fiscal por torturas en los incidentes de Marina Cué del 2012 tampoco cuentan con imputaciones.

CONCLUSIONES

Los casos registrados en 2020 dejan al descubierto que la tortura es una práctica bien arraigada en la cultura institucional de las fuerzas públicas y en el circuito penal y penitenciario. La Fiscalía General del Estado sigue sin formular una política criminal que la enfrente de manera eficaz. O, en caso de existir una directriz no expresa, esta sería consistente con un patrón que deja impune a la mayor parte de las denuncias registradas. La impunidad

49 S. D. N.º 158 del 22 de mayo de 2019 y S. D. N.º 41 del 6 de julio de 2020 en la causa N.º 53/2017 "Jorge Ramírez Bogarín s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas".

50 Véase el artículo sobre Derecho a la verdad, justicia y reparación del presente informe.

51 S. D. N.º 3 del 20 de diciembre de 2019 en la causa N.º 3154/1989 "Pastor Milcíades Coronel, Sabino Augusto Montanaro, Alcibíades Brítez Borges y otros s/ Lesión Corporal y otros", ante el Juzgado Penal de Liquidación y Sentencia N.º 3 de capital.

52 Causa N.º 46/2012 "Personas Innominadas s/ tortura", ante la Unidad Fiscal N.º 3 de la Unidad Especializada de Derechos Humanos.

es el principal aliciente para los perpetradores y es tan generalizada que alcanza un umbral de tolerancia oficial. De otro modo no se explica por qué la formación profesionalizada que reciben los agentes, los controles internos y externos que existen o la conducción jerárquica de mandos responsables ante autoridades civiles no hayan contribuido en nada a su erradicación.

El escenario de la emergencia sanitaria por la pandemia de la covid-19 fue complementario a la falta de señales claras de las instituciones frente a los abusos policiales. El miedo de la población al contagio abonó la tolerancia social con los abusos y la receptividad de la audiencia al exhibicionismo de la brutalidad policial. Este contexto y estas prácticas contribuyen peligrosamente a normalizar y naturalizar la tortura. Igualmente, la emergencia dejó en evidencia las pésimas condiciones de las comisarías como lugares completamente inadecuados para mantener a las personas privadas de libertad, aunque sea transitoriamente. Y, si bien las grandes emergencias públicas requieren controles extraordinarios para prevenir el abuso de poder, esa no será la situación, al menos por lo que respecta al MNP, que verá aún más disminuidos sus recursos financieros operacionales para el 2021.

RECOMENDACIONES

El Ministerio Público debe:

- formular una política criminal contra la tortura que sea consistente con la obligación del Estado de prevenir y sancionar este crimen.

- investigar de manera rápida, imparcial y exhaustiva, de acuerdo con el Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul), todas las denuncias de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, asegurando que los autores sean enjuiciados y, de ser declarados culpables, sean castigados con penas adecuadas.

El Estado paraguayo debe:

- garantizar que el MNP disponga de los recursos necesarios para el pleno cumplimiento de sus misiones operativas.

- cumplir las recomendaciones formuladas por el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos formuladas al Estado paraguayo en 2017 y 2019, respectivamente, y las recomendaciones del MNP.

CAPÍTULO 6

DERECHOS GENERACIONALES

DERECHOS DE NIÑAS,
NIÑOS Y ADOLESCENTES

EL PARADIGMA DE LA PROTECCIÓN ESPECIAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA: UNA DEUDA EN PARAGUAY

La realización de este balance sobre los derechos de la niñez y la adolescencia en Paraguay toma lugar en un contexto de profundización de las exclusiones y las desigualdades. La pandemia de covid-19 trajo consigo la desaceleración económica y la polarización social. Esta crisis, que emergió como sanitaria, desnuda para este año los persistentes problemas estructurales que amenazan el cumplimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

PALABRAS CLAVES: niñez y adolescencia, derechos de grupos especiales, protección de los derechos humanos, promoción de los derechos humanos.

Analía Martínez Aldana y Camila Corvalán

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)

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

Las recomendaciones relativas a la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA) integran los informes anuales de derechos humanos de manera transversal desde el primer tomo en 1996, presentadas en la coyuntura del final de la transición hacia la democracia en un contexto que auguraba el surgimiento de condiciones de mayor igualdad. El ejercicio de condensar 25 años en materia de derechos de la niñez y la adolescencia permitió observar que ese camino es sinuoso, y que avanzar hacia el bienestar de todas las personas requiere de estrategias de incidencia y vigilancia sostenidas, a la par de un trabajo conjunto con el Estado, que integre exigencias, pero también la cooperación para el desarrollo de capacidades y la institucionalización de políticas públicas que garanticen de modo progresivo todos los derechos humanos.

La ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña (CDN)[1] y la promulgación por Ley N.º 1680/2001 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), junto con la creación de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), y la elevación de la SNNA al rango de Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) por Ley N.º 6174/18, son hitos en la responsabilidad del Estado de promover y garantizar derechos para NNA en Paraguay. A través de este marco normativo se estableció además el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (SNPPINA), que regula e integra los programas y las acciones a nivel nacional, departamental y municipal.

Las acciones de fortalecimiento institucional en el sentido de la adopción de los tratados internacionales, las homologaciones locales de acuerdos e instrumentos de protección, la infraestructura y los mecanismos de coordinación para la implementación de políticas públicas han sido sostenidos en este cuarto de siglo.

En términos del mejoramiento de las condiciones de vida de NNA en Paraguay, desde el año 2009 se han creado programas emblemáticos que impactaron de forma directa o indirecta sobre la niñez y la adolescencia, como: Tekoporã, Abrazo, el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria para la Agricultura Familiar, el Programa Alimentario Nutricional Integral (Pani) y las Unidades de Salud Familiar (USF), pero su continuidad y calidad han quedado a merced de las prioridades político-partidarias de los gobiernos.

Uno de los avances más recientes y de gran relevancia en materia de protección social es la próxima implementación del Sistema de Protección Social

1 Paraguay ha aprobado y ratificado la CDN por Ley N.º 57/1990; al igual que el Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en conflictos armados (Ley N.º 1897/2002); el Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (Ley N.º 2134/2003) y el Protocolo Facultativo relativo a un procedimiento de comunicaciones (presentaciones individuales de quejas) (Ley N.º 5770/2016).

"¡Vamos!", el que será ejecutado por ciclo de vida. Este tendría un enfoque integral de coordinación entre los distintos Organismos y Entidades del Estado (OEE) que componen el sistema en los tres niveles de gobierno. Cuenta con un apoyo presupuestario de la Unión Europea. El principal desafío es su perspectiva universalista, carente de un enfoque para situaciones de vulnerabilidad[2].

En materia educativa, la promulgación de la Ley N.º 4088/2010 "Que establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y la Educación Media" representa un hito para la garantía de este derecho, al igual que –más adelante– la Ley N.º 5136/2013 "De Educación Inclusiva" es un avance respecto a la atención de las necesidades específicas de NNA con discapacidad; pero ambas leyes no garantizan, en sí mismas, calidad ni cobertura. Además, en el caso de la Ley de Educación Inclusiva, si bien ha sido reglamentada, aún subsisten fuertes brechas en su aplicación como un nuevo paradigma educativo. Todavía existen "escuelas especiales" para la niñez con discapacidad y persiste la práctica del rechazo a NNA con discapacidad intelectual y psicosocial en las instituciones, o su inscripción es aceptada solo si la familia cubre los costos de un maestro o una maestra integrador(a)[3].

Las diferentes expresiones de la violencia contra NNA retratan que la prevención, protección y restitución de derechos siguen sin ser garantizadas integralmente.

Con respecto a la protección contra las formas de violencia hacia NNA, recientemente se han promulgado varias leyes. En primer lugar, la Ley N.º 5659/2016 de "Promoción del Buen Trato, Crianza Positiva y de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes contra el castigo físico o cualquier tipo de violencia como método de corrección y disciplina". Además, la Ley N.º 5777/2016 "De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia", a pesar de que la versión promulgada no cuenta con perspectiva de género y todavía se requiere de un desarrollo institucional, esta instala un sistema de prevención, protección y atención a nivel local que contempla a niñas y adolescentes mujeres. Por último, la Ley N.º 6202/2018 "Que adopta normas para la prevención del abuso sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual". Estos marcos normativos establecen responsabilidades claras en materia de prevención de la violencia y el abuso sexual para diferentes instituciones del Estado, entre ellas el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). Sin embargo, acciones protagonizadas por sus más altas autoridades retratan la falta de voluntad política a la hora de cumplir a cabalidad con estas disposiciones legales.

2 Villeta (Central), San Juan Nepomuceno (Caazapá), Santa Rosa del Aguaray (San Pedro) y Mcal. Estigarribia (Boquerón).

3 Mario Rubén Marecos, Emilio Pineda y Eva Insfrán, "La gran brecha", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019*, (Asunción: Codehupy, 2019), 151-162.

En el 2017, el entonces ministro de Educación Enrique Riera Escudero prohibió la difusión y utilización de materiales que hicieran referencia a la perspectiva o teoría de género en instituciones educativas dependientes del MEC[4], e incluso amenazó con quemar libros de esta índole en plazas públicas[5]. En el 2019, el actual ministro de Educación, Eduardo Petta, quien es además líder de una Iglesia evangélica[6], prohibió la Guía de Educación Sexual Integral para Docentes de Educación Permanente[7], al tiempo que permitió capacitaciones realizadas por una ONG de carácter religioso llamada Decisiones. El apoyo a la diseminación de ideas anticientíficas, a través de charlas y materiales impresos con recursos públicos[8], afecta seriamente los derechos sexuales y reproductivos de NNA[9].

La negativa de modo constante de los sucesivos gobiernos a implementar la Educación Sexual Integral (ESI) en el sistema educativo, junto con modelos pedagógicos con abordaje de género, es un factor que sostiene el aumento de las cifras de violencia sexual hacia NNA[10] que pasaron en promedio[11] de dos por día en 2010 a doce por día en 2019.

A lo largo de los años se ha insistido en que los casos de abuso, violencia y muertes de NNA no esclarecidos no pueden quedar impunes. Entre muchos de ellos, pueden mencionarse la muerte de la niña Felicita Estigarribia (2004), de la niña Idalina Coronel en Capilla del Monte (2006), la de dos niños de 10 y 11 años en Concepción (2008)[12] y la muerte de la niña Viviana Paredes (2016) en un operativo de la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad).

---

4 Resolución N.º 29664/2017, del 5 de octubre de 2017, por la cual se prohíbe la difusión y utilización de materiales impresos como digitales, referentes a la teoría y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.mec.gov.py/sigmec/resoluciones/29664-2017-RIERA.pdf.

5 "Ministro Riera se ofreció a quemar libros sobre ideología de género", *ABC Color*, 6 de octubre de 2017, acceso el 5 de noviembre de 2020, www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/ministro-riera-se-ofrecio-a-quemar-libros-sobre-ideologia-de-genero-1638050.html.

6 Ana Portillo y Ramón Corvalán, "Un derecho colonizado por la religión", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 221-232.

7 Resolución N.º 1761/2019, del 6 de marzo de 2019, por la cual se dispone la no utilización del material denominado "Guía para docentes sobre educación integral de la sexualidad - Educación permanente", en instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada de todo el país, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://mec.gov.py/sigmec/resoluciones/1761-2019-PETTA.pdf.

8 Maximiliano Manzoni, "La ONG evangélica que se mete con tus hijos usando dinero del Estado", *El Surtidor*, 20 de febrero de 2019, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://archivo.elsurti.com/decisiones/.

9 Los materiales difundidos alegan la falta de efectividad del condón para prevenir infecciones de transmisión sexual (ITS), la patologización de la homosexualidad y la culpabilización de las mujeres que sufren violencia sexual, entre otros contenidos falsos o discriminatorios.

10 El término incluye los tipos penales: abuso sexual en niños, abuso sexual en personas bajo tutela, actos homosexuales con personas menores y estupro.

11 CDIA Observa, 2020. Recuento de datos sobre niñez y adolescencia, vinculados a salud (embarazo y nacimientos) y hechos de violencia, entre los años 2008 y 2019.

12 No se tienen datos sobre sus identidades. "Dos niños son asesinados a balazos en Concepción", *ABC Color*, 14 de julio de 2008, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/edicion-impresa/policiales/dos-ninos-son-asesinados-a-balazos-en-concepcion-1084193.html.

Se ha hecho hincapié en la necesidad de la aplicación de la doctrina de la protección integral indicada en la CDN y el CNA, por medio de la capacitación de operadores del sistema de justicia y el nombramiento de auxiliares de justicia en la jurisdicción especializada de niñez y adolescencia. El caso Cristina Aguayo (2000/01) con Acuerdo de Solución Amistosa en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la falta de celeridad de la Justicia en el caso de Carolina Marín (2014) o las controversias alrededor de la actuación del juez Édgar Ramírez en el caso Panambí (2016) son muestras de la larga persistencia de la necesidad de una política judicial ágil, inclusiva, imparcial, oportuna y no revictimizante[13].

Un hito que involucra a la Justicia penal adolescente fue la condena al Estado paraguayo por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en septiembre de 2004, en la causa por la violación de los derechos humanos de los adolescentes privados de libertad en el Instituto de Reeducación del Menor "Coronel Panchito López". Entre esas violaciones se encuentra la muerte de 12 adolescentes en un incendio en el establecimiento. Desde entonces, Paraguay mejoró los programas penitenciarios para adolescentes considerablemente, pero el modelo socioeducativo ha resultado difícil de sostener. Además, a pesar de que Paraguay asumió el compromiso internacional de aplicar medidas de no repetición ante esos hechos, en el año 2014 otros dos adolescentes fueron asesinados por disparos de armas de fuego dentro del Centro Educativo de Itauguá. Por otro lado, en el 2017, dos adolescentes perdieron la vida en circunstancias similares en el Centro Educativo de Ciudad del Este.

La niñez rural e indígena ha sido protagonista de recomendaciones que exigen para ellas una protección urgente. Para avanzar hacia el cumplimiento de estas exigencias, las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codeni) son fundamentales, pues son la puerta de entrada al SNPPINA, por lo cual es una prioridad potenciarlas y continuar caminando hacia el establecimiento y efectivo funcionamiento de las oficinas en el 100% de los distritos[14]. La cobertura y el financiamiento de los programas siguen siendo uno de los principales obstáculos en este sentido.

La progresiva disminución de recursos del MINNA desde el 2013 indica que para el Estado no es prioritaria la atención de uno de los grupos de población más importantes del país. Respecto al manejo de los limitados recursos, se ha insistido en varias ocasiones con que la forma de organización del presupuesto implica un escollo para tornar visibles las áreas de inversión y transparentar el uso de recursos públicos. El Comité de los Derechos del Niño ha recomendado en el 2010 la utilización de "un enfoque basado en los derechos

13 Otros casos reconocidos internacionalmente que involucran derechos de niñas, niños y adolescentes son las medidas previsionales del caso LM, la sentencia del caso Xakmok Kasek vs. Paraguay, el caso Vargas Areco vs. Paraguay y el caso Mainumby.

14 Según datos proveídos por el MINNA, del 2015 al 2020 el número de las Codeni habilitadas ha pasado de 177 a 232. El 90% de los municipios en Paraguay cuenta con Codeni para el año 2020.

del niño al elaborar el presupuesto del Estado, aplicando un sistema de seguimiento para la asignación y el uso de los recursos destinados a los niños en todo el presupuesto, que permita asegurar la visibilidad de la inversión en la infancia"[15].

Desde el año 2000 persisten observaciones sobre la importancia de contar con sistemas de información y mecanismos de monitoreo de datos que permitan tomar decisiones de políticas públicas informadas y utilizar de forma adecuada y eficiente el presupuesto público. En temas de NNA, la mayor producción de datos, informaciones y generación de conocimientos proviene de las organizaciones de la sociedad civil, aunque se reconoce el rol de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y de algunas instancias públicas, como el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y el Ministerio Público (MP) en generar datos que visibilicen a NNA.

La escasa inversión social en Paraguay recrudece las circunstancias de pobreza económica que impactan de forma directa y particular sobre la niñez y la adolescencia. Esta situación implica la privación de oportunidades esenciales para su desarrollo integral y es además un factor que pone a NNA en riesgo de sufrir diferentes formas de explotación laboral, ser víctimas de la captación por redes de trata de personas o ser reclutados forzosamente.

Los problemas estructurales van más allá del acceso a recursos económicos: la cultura patriarcal y machista imperante en nuestra sociedad, arraigada también como violencia institucional, se erige como amenaza concreta para la vida de las niñas y las adolescentes. Asimismo, las dificultades en la promoción de una cultura democrática con enfoque de derechos humanos y la persistencia del adultocentrismo relegaron la participación de NNA en las decisiones que les atañen, muchas veces dejando de lado el Principio del Interés Superior de la Niñez, y desmotivando su involucramiento cívico.

SITUACIÓN DEL DERECHO

EL IMPACTO DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19 EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

En un año signado por la urgencia y la incertidumbre alrededor de la aparición del nuevo coronavirus, las condiciones de vida de NNA cambiaron drásticamente, haciéndoles experimentar de manera particular los impactos de las medidas sanitarias adoptadas por el Gobierno para enfrentar la pandemia.

15 Comité de los Derechos del Niño, "Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención" (53.º periodo de sesiones, Paraguay, 29 de enero de 2010), acceso el 5 de noviembre de 2020, https://acnudh.org/comite-de-los-derechos-del-nino-crc-paraguay-2010/.

Esta realidad puso a prueba la capacidad de respuesta de los OEE, exigiéndoles un tipo de atención de extrema inmediatez y eficiencia sin precedentes. Sin embargo, el cierre inicial de gran parte de las Codeni, una vez decretada la cuarentena total en el territorio nacional, puso en evidencia la ausencia de una perspectiva de derecho para NNA y el desconocimiento del rol clave de las Codeni dentro del sistema de protección por parte de los municipios.

Solo siete municipios mantuvieron activas a las oficinas de las Codeni[16], situación ante la cual la ministra de la Niñez y la Adolescencia, Teresa Martínez, solicitó el traslado de las oficinas a las gobernaciones. Fuera de los riesgos particulares que representa la pandemia y la atención especial que las Codeni deben brindar, se observa la urgencia de fortalecer estas instancias. Un reciente diagnóstico situacional de las mismas[17] revela que, de 184 Codeni encuestadas, el 89% no tiene un Plan Municipal de la Niñez y Adolescencia, y 85% no cuenta con un presupuesto propio[18]. El SNPPINA no puede ser eficiente ni eficaz en contexto alguno, si no se materializan recursos para su funcionamiento en los tres niveles de gobierno.

Aunque el coronavirus sea una amenaza sanitaria, uno de sus principales impactos en NNA se dio en el ámbito del derecho a la educación. La suspensión de las actividades académicas en todos los sectores fue anunciada el 10 de marzo, refrendada por el MEC vía Resolución N.º 308, en principio, por el término de 15 días. El 24 de mayo, la institución dispuso medidas de contingencia a ser aplicadas por las instituciones privadas y privadas subvencionadas, a fin de asegurar el servicio educativo a los y las estudiantes, con la implementación y aplicación de herramientas tecnológicas para el cumplimiento del calendario académico.

Como parte del plan de contingencia adoptado por el MEC para la continuidad de los procesos educativos, fue lanzada la plataforma virtual "Tu escuela en casa". El ministro Petta aseguró que las clases virtuales llegaron a un 87% de los estudiantes; sin embargo, las perspectivas respecto a la efectividad de esta y otras medidas del ente contradicen sus declaraciones. Según los resultados de un estudio realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) Paraguay[19], solo el 22% de los estudiantes se conecta a las plataformas virtuales y otro 52% recibe tareas mediante WhatsApp. Según la misma encuesta, el 82% de las madres y los padres identificaron el ámbito

16 "Ministra de la Niñez insta a los municipios a mantener activas sus Codenis", *Última Hora*, 21 de abril de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/ministra-la-ninez-insta-los-municipios-mantener-activas-sus-codenis-n2881210.html.

17 CDIA Observa, "Diagnóstico situacional de las Consejerías Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Paraguay" (Asunción: CDIA Observa, 2020).

18 Es decir, no cuentan con un presupuesto asignado de manera específica a la consejería para su funcionalidad.

19 Andrés Osorio y Valeria Walder, *Conocimientos, actitudes y prácticas de comportamiento de familias paraguayas sobre la covid-19: resultados de la encuesta* (Asunción: Unicef Paraguay, 2020), acceso el 5 de noviembre de 2020, https://uni.cf/2I4anDc.

educativo como el segundo más impactado por las medidas sanitarias adoptadas para hacer frente a la pandemia, después del ámbito económico.

El documento "Nuestros Derechos, Nuestras Voces"[20] recogió algunos testimonios de NNA respecto a esta situación. Los participantes manifestaron que: "se supone que la educación es un derecho de todos y en esta situación no todos recibe[n] una buena educación, ya antes de esta pandemia la educación no estaba siendo de buena calidad". Entre los motivos identificados como factores que inciden en esta baja calidad, dijeron:

> Algunos profesores[21] ni siquiera entienden cómo explicarnos las tareas, o no conocen y se les complica. Todas las tareas de todos los cursos están siendo iguales, lo que está viniendo del Ministerio es más avanzado y no va con el plan diario que armaban nuestros profesores para la clase. Lo que ellos se acostumbraban a dar es diferente, por así decirlo: nos están poniendo a todos en nivel de los asuncenos, pero ni sus asuncenos entienden sus tareas.

> [...] ¿qué pasa con la educación *online*? Mi papá solamente entró a la escuela hasta el segundo grado, mi mamá hasta el tercer grado. ¿Qué educación me van a brindar mi papá y mi mamá a mí, siendo que lo que recibieron ellos hace años atrás ya no sirve, ya no es lo mismo? Hay temas que ellos ni siquiera saben [...].

Los datos del estudio "1.000 Voces"[22] indican que el 67,8% de las y los encuestados manifestaron que los mecanismos de educación a distancia tienen desventajas, identificándose la dificultad en el entendimiento de los temas como principal obstáculo. El 83,8% de las familias solo tiene acceso a celulares como principal dispositivo para la realización de las tareas, y la conectividad se reconoce como un problema importante en las zonas rurales. El 3,6% de las personas encuestadas en el estudio "1.000 Voces" dijo no tener forma de continuar sus estudios. Esta cifra aumenta al 29,4% en el caso de las familias indígenas.

Asegurar la alimentación de NNA fue una tarea con creciente dificultad para las familias, al tener que enfrentar el desempleo de forma repentina o la disminución drástica de sus ingresos. El Estado implementó dos programas de

---

20 Testimonios de niñas, niños y adolescentes en el encuentro "Nuestros derechos, nuestras voces" en el marco de la elaboración del Informe alternativo de niñas, niños y adolescentes presentado al Consejo de Derechos Humanos para el tercer ciclo del Examen Periódico Universal de Paraguay, con el apoyo técnico de la CDIA, Fundación Alda, Callescuela, Plan International y Fundación Maristas, en el 2020.

21 Cabe aclarar que el lenguaje utilizado en las citas difiere del lenguaje inclusivo implementado en el resto de este documento; ello se debe a que las mismas son citas directas de NNA, quienes no han utilizado dicha forma del lenguaje en el contexto en el cual tuvieron lugar estas manifestaciones. Esta situación se repite en otras citas textuales incluidas en este documento

22 CDIA Observa 2020, Estudio 1.000 Voces. Amplificando las voces de las personas referentes de las comunidades (Asunción: CDIA, 2020).

emergencia para paliar la crisis alimentaria[23], pero las medidas fueron insuficientes, obligando a las comunidades a la autogestión urgente.

Utilizando como fuente la encuesta "1.000 Voces"[24], se constata que estas transferencias paliaron de forma deficiente el problema alimenticio. Se observó que las organizaciones sociales, comunitarias y barriales mantuvieron o incrementaron sus actividades a pesar de las medidas sanitarias en un 50% de los casos, siendo las convocatorias para la elaboración de ollas populares el principal motivo. El 94,1% de las personas referentes de comunidades indígenas rurales, así como el 87,5% de referentes de comunidades indígenas urbanas, mencionan que durante la cuarentena activaron para organizar ollas populares.

La misma fuente relevó que, durante la aplicación de la cuarentena (total e inteligente), la ingesta alimentaria de las familias y, por supuesto, de NNA que las integran, se redujo, pasando de tres a dos platos de comida por día en más de un 40% de los casos. En lo que respecta a la calidad de la alimentación de las familias, el 66,6% de las personas consultadas indicó que durante la cuarentena total se comió peor[25].

El informe alternativo de NNA presentado al Consejo de Derechos Humanos para el tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU) de Paraguay, recogió expresiones que indican que, debido al desempleo, "[se] generó muchísima pobreza, de ahí vinieron muchísimas problemáticas por el tema de la economía que bajó muchísimo, que aumentó la pobreza, que está[n] sobreviviendo de ollas populares"[26].

El 29 de marzo, el ministro Petta anunció la entrega de kits alimentarios a alumnos de escuelas de Asunción, destinando los fondos programados para la entrega del almuerzo y la merienda escolar. Desde la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) se denunció que estos kits, al ser entregados, contenían productos vencidos o incluso en descomposición y que, en algunos casos, la cantidad de kits a ser distribuidos no se condecía con la cantidad de estudiantes matriculados.

---

23 El MEC tuvo a su cargo la distribución de kits de alimentos para estudiantes de todos los niveles en las instituciones de enseñanza pública, en reemplazo de la entrega del almuerzo y la merienda escolar. Además, el Gobierno nacional creó el Programa de Seguridad Alimentaria Ñangareko, por Decreto N.º 3495/2020, un beneficio administrado por la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN). Por otra parte, por Ley N.º 6587/2020 fue creado el Programa Pytyvõ de subsidios para trabajadoras y trabajadores por cuenta propia, dependientes de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y despedidos aportantes al Instituto de Previsión Social (IPS). Para más datos, véase el artículo sobre derecho a la alimentación en este informe.

24 Ibíd.

25 Ibíd.

26 Testimonios de niñas, niños y adolescentes en el encuentro "Nuestros derechos, nuestras voces", en el marco de la elaboración del Informe alternativo de niñas, niños y adolescentes presentado al Consejo de Derechos Humanos para el tercer ciclo del Examen Periódico Universal de Paraguay, con el apoyo técnico de la CDIA, Fundación Alda, Callescuela, Plan International y Fundación Maristas, en el 2020.

El 27 de abril, el ministro de Educación anunció por medios de comunicación que el reparto de los kits alimentarios estaría condicionado a la entrega de tareas por parte de los familiares, dando instrucciones a los equipos docentes de negar el suministro de dichos kits a las familias que no las entregasen[27]. A pesar de que no existe un documento oficial sobre el cual se fundamentan las declaraciones del ministro, su actuación como autoridad máxima del ente rector en el ámbito educativo convierte sus expresiones en hechos políticos de relevancia, en manifestaciones de las prioridades gubernamentales y ubica sus términos en posición de órdenes para la práctica en los niveles locales del sistema educativo.

La niñez y la adolescencia son etapas de desarrollo evolutivo que requieren de una alimentación equilibrada y suficiente, sana, disponible de forma accesible, estable y duradera, es responsabilidad del Estado movilizar todos los medios que tiene a disposición para garantizarla, sin ningún tipo de condicionantes. Además –en el contexto de una amenaza para la salud–, el deterioro de la alimentación implica la fragilidad para hacer frente a enfermedades.

Al 2 de noviembre de 2020 se registran cuatro fallecidos de entre 0 y 19 años por covid-19 y 4.227 casos confirmados (6,5% del total) en el mismo rango de edad[28]. En Paraguay se sostiene una diferencia en el acceso a la salud entre quintiles de pobreza y zonas rurales[29], en especial para comunidades indígenas, que siguen siendo las más rezagadas al momento de generar respuestas desde las instituciones públicas.

La pandemia implicó el regreso en masa de compatriotas que se encontraban en el exterior de forma temporal o permanente por una diversidad de motivos, entre ellos, la migración económica. La última información pública actualizada brindada por la Secretaría Nacional de Inteligencia (SNI) data de fecha 1 de mayo de 2020, en donde refiere que durante el cierre total de las fronteras ingresaron al país un total de 2.257 connacionales, 1.104 hombres, 782 mujeres y 371 niños (no se cuenta con datos discriminados por edad, sexo y lugares de albergue)[30].

27 "Petta condiciona entrega de kits alimenticios a cambio de tareas", *Última Hora*, 27 de abril de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/petta-condiciona-entrega-kits-alimenticios-cambio-tareas-n2882299.html.

28 "Reportes - covid-19", *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.mspbs.gov.py/reporte-covid19.html.

29 Milda Rivarola, coordinadora general, *Fiscalidad para la equidad social* (Asunción: Decidamos, 2018), acceso el 5 de noviembre de 2020, https://bit.ly/3n059XS.

30 "Hasta la fecha, tras el cierre total de las fronteras han ingresado al país el total de 2.257 connacionales" [Tweet], MDN Paraguay [@MDN_Paraguay], 1 de mayo de 2020, acceso el 4 de noviembre de 2020, https://twitter.com/MDN_PY/status/1256323574089957377.

El 16 de marzo de 2020, el Poder Ejecutivo declaró estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional[31], y se dispuso el aislamiento preventivo general de toda la población, en el horario comprendido entre las 20:00 hasta las 04:00 h[32], junto con el cierre parcial y temporal de Puestos de Control Migratorio en Frontera, como medida de prevención de riesgo de expansión del coronavirus[33].

La situación en los albergues distó de lo planteado en la normativa. Se registraron inconvenientes que afectaron a embarazadas, niñas y niños en edad lactante, y a NNA en general, entre ellos el hacinamiento, la falta de espacios sectorizados, la provisión de leche, frutas y pañales, así como artículos de limpieza. La mayoría de las familias albergadas no contaba con recursos para comprar estos productos. Las condiciones de espera en el Puente de la Amistad fueron todavía más graves, pues las familias no contaron con asistencia mínima de alimentación, sufrieron hacinamiento en la intemperie y no tenían cubiertas siquiera sus necesidades sanitarias.

Informes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) indican que en el albergue ubicado en Ciudad del Este[34] fueron encontrados dos adolescentes varones que fueron separados de sus personas cuidadoras en el Puente de la Amistad a la hora de ser ubicados en los albergues. Asimismo, se vio que no se realizaron notificaciones a Juzgados de la Niñez y la Adolescencia, al MINNA u otra entidad sobre la situación de los adolescentes. Posteriormente, fue realizada una comunicación a la Codeni de Ciudad del Este, pero allí manifestaron que no contaban con políticas públicas establecidas ni diseñadas para asistir a NNA en esta particular situación. En este albergue, el promedio de estadía era de 75 días. Allí se registraron denuncias por maltrato verbal por parte de los agentes de seguridad: Grupo Especial de Operaciones (GEO) y militares. Ninguna de las personas recibió información alguna sobre sus derechos dentro de dicho albergue, tampoco consulta con un médico privado, comunicación libre con sus familiares o personas de confianza ni asesoría jurídica. La mayoría de las personas tenían reclamos respecto a la calidad de la comida, la cual fue calificada como mala y regular.

Por otro lado, al momento de ser visitado por el MNP, en el albergue Casa de la Familia Salesiana se encontraban ocho niñas y cinco niños de entre dos

31 En base a los artículos 13, 25, 32 y 298 de la Ley N.°836/1980 "Código Sanitario".

32 Decreto N.° 3456/2020, del 16 de marzo de 2020, por el cual se declara estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional para el control del cumplimiento de las medidas sanitarias dispuestas en la implementación de las acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19), acceso el 5 de noviembre de 2020, https://bit.ly/32jQ77v.

33 Decreto N.º 3526/2020, del 9 de abril de 2020, por el cual se autoriza al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social habilitar albergues destinados para el aislamiento supervisado de personas que han dado positivo en los test de coronavirus (covid-19), acceso el 5 de noviembre de 2020, https://bit.ly/36dfd8T.

34 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, "Informe de Monitoreo - Albergue - Escuela de Artes y Oficios", 10 de agosto de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://bit.ly/2TZRMKF.

meses y 13 años. El MNP dio la misma recomendación que en Ciudad del Este: establecer un procedimiento de notificación al Juzgado de la Niñez, a la Codeni local y/o al MINNA. Ninguno recibió información sobre por qué estaban alojados en un albergue, tampoco se les informó acerca de sus derechos. No se contemplaron protocolos contra la discriminación ni la posibilidad de dietas especiales.

Otra situación de gravedad involucró el abandono de NNA posibles víctimas de trata de personas y explotación en la zona fronteriza. El 7 de mayo tomó estado público[35] que 22 niñas y adolescentes de entre 12 y 17 años fueron abandonadas cerca del Puente de la Amistad, del lado brasileño. Según información publicada por la prensa, algunas eran explotadas en fábricas de San Pablo y otras realizaban tareas domésticas. A partir de este caso, según información proveída por la Fiscalía de la Unidad Especializada en la Lucha Contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, se abrieron cinco causas penales en investigación.

Siendo Paraguay uno de los países más desiguales de la región, no son de sorprender las consecuencias socioeconómicas que la pandemia tiene y tendrá en el territorio. El 68,5% de los hogares del país declaró que al menos una persona en ellos sufrió una disminución de ingresos, especialmente en áreas urbanas: 72,9% (73% en Asunción y Central). El 37,8% de los casos (42,4% de los urbanos) perdió su fuente de ingresos, mientras que el 27,7% (32,4% urbanos y 35,3% en Asunción y Central) sufrió suspensión del trabajo sin pago. El 41,8% a nivel país (47,1% en áreas urbanas) declaró problemas para pagar deudas, alquileres o créditos. El 41% de los hogares declaró tener inconvenientes para conseguir trabajo o iniciar un negocio (frente al 26,8% rural). No obstante, en áreas rurales el 15,9% declaró dificultades para conseguir alimentos o productos de limpieza, mientras que solo 14,1% en zonas urbanas (10,9% en Asunción y Central) se encontró con ese inconveniente. Durante la cuarentena total (del 20 de marzo al 3 de mayo), el Ministerio de Trabajo registró 1.500 despidos, pero un mes más tarde estimaba que la crisis generada por la pandemia dejaría a unas 250.000 personas desempleadas. Además, IPS informó que más de 90 mil trabajadores fueron cesados en el primer semestre del año[36]. Esto implica una disminución sustancial en la calidad de vida de las familias, cuya recuperación será paulatina y estrechamente vinculada a la adopción e incremento de políticas estatales de protección y promoción del empleo digno y el sistema de protección social.

35 "Unas 22 niñas paraguayas víctimas de trata en Brasil fueron abandonadas en la frontera", *Última Hora*, 8 de mayo de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/unas-22-ninas-paraguayas-victimas-trata-brasil-fueron-abandonadas-la-frontera-n2884090.html

36 "IPS recibió 50 mil nuevos pedidos de suspensión laboral y podría aumentar", *La Nación*, 18 de junio de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.lanacion.com.py/negocios/2020/06/18/ips-recibio-50-mil-nuevos-pedidos-de-suspension-laboral-y-podria-aumentar/.

LOS EFECTOS DE LA CRISIS EN LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

El proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) 2021 plantea recortes que impactan directamente en la inversión social, una de las más bajas de la región. En el caso del MINNA, el PGN 2021 aplica un recorte del 3,7% en comparación a lo otorgado en el 2020 (casi unos 400 mil dólares), una disminución significativa a una disposición de recursos de por sí ya muy limitada. De ser aprobado, el MINNA contará con el irrisorio monto de Gs. 28.550 por NNA, por año, lo cual pone en riesgo de regresión a planes y programas orientados a la garantía de derechos de NNA, en particular de aquellos en situaciones de mayor vulnerabilidad. Uno de los argumentos para la reducción de su presupuesto fue la integralidad del Sistema de Protección Social (SPS), pues la inversión en niñez y adolescencia se encuentra "dividida" entre distintas instituciones. Sin embargo, las reducciones alcanzan a todo el sistema, registrándose drásticos recortes en el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) (16,38% menos entre 2021 y 2020), el Ministerio de la Vivienda (28,46%), el MEC (7,62%) y el MSPyBS (3,2%).

POLÍTICAS PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN LA PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

La pandemia de la covid-19 originó cambios sustanciales en las formas de comunicación, manifestación y participación social. A raíz de la pandemia, la capacidad de participación de NNA se ve condicionada por su acceso (desigual) a los espacios digitales, los mismos factores que limitan la participación en la escuela en casa: acceso a Internet y la ubicación geográfica.

Respecto a la situación de las Codeni en relación con la participación de NNA, un diagnóstico realizado por la CDIA en el contexto de la pandemia muestra la punta del iceberg: solo tres de cada 10 Codeni (28%) indican que cuentan con la participación de NNA siempre; mientras que el 72% restante contempla esta participación solo a veces (39%) o nunca (33%). En las condiciones actuales se incrementan y emergen nuevos y mayores desafíos para asegurar que NNA sean oídos, sin distinción.

> Creo que nuestra opinión cuenta más en estos tiempos que la de un adulto respecto a lo que las niñas, niños y adolescentes vivimos. [...] Algunas veces, las autoridades no hacen caso a las niñas, niños y adolescentes porque somos chicos, tan solo toman lo que a ellos les parece bien y toman decisiones por nosotros sin preguntarnos si está bien, si lo que están haciendo ellos por nosotros es lo correcto. A los jóvenes no nos incluyen en muchas decisiones en las

> que deberían incluirnos, porque somos también los afectados. Hay muchas veces en que se habla muy técnicamente y pocos llegan a entender lo que en realidad se quiere decir[37].

La participación protagónica de NNA es más que nunca un desafío a ser atendido en las nuevas condiciones que trajo consigo el distanciamiento social, pero es además un derecho que contempla la libre expresión de la opinión de NNA, los reconoce a ellos como sujetos de derecho, lo que debe ser tenido en cuenta en el horizonte de las acciones de las instituciones. En este sentido, se observa con extrema preocupación que en el nuevo organigrama del MINNA no figuran las direcciones de Participación Protagónica y de Pueblos Indígenas, un retroceso en materia del enfoque de acción que había logrado instalarse como política pública en la institución[38].

Mientras los espacios de potencial formación política sigan siendo restringidos, los resultados respecto a la participación efectiva seguirán siendo fragmentados y la formación de generaciones en el ejercicio y reclamo de sus derechos resultará en una ciudadanía indiferente a la construcción no solamente de políticas públicas eficaces, sino de una sociedad igualitaria y sin ningún tipo de discriminación.

AVANCES LEGISLATIVOS EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA

En términos legislativos, se ha dado un celebrado avance en términos del derecho a vivir en familia: la promulgación de la Ley N.º 6486/2020 "De promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes a vivir en familia", que regula las medidas de cuidados alternativos y la adopción. Esta ley tiene por objeto asegurar el derecho de NNA a vivir y desarrollarse en su familia o en un entorno familiar, a través de políticas públicas dirigidas al fortalecimiento familiar de prevención de la separación, y se ve como un hito de avance hacia la disminución de la institucionalización de la niñez, si cuenta con un presupuesto público a nivel local y nacional que la respalde. La reglamentación de esta ley se encuentra en proceso de implementación a cargo del MINNA, en consulta con los equipos de la Dirección General de Cuidados Alternativos (Dicuida) y el consejo directivo del Centro de Adopciones.

Por otro lado, fue promulgada la Ley N.º 6572/2020 que crea el Registro Nacional de agresores sexuales de niños, niñas y adolescentes (RNAS) y el Banco Genético. Si bien este nuevo marco legal podría constituirse en una herra-

37 Testimonios de niñas, niños y adolescentes en el encuentro "Nuestros derechos, nuestras voces", en el marco de la elaboración del Informe alternativo de niñas, niños y adolescentes presentado al Consejo de Derechos Humanos para el tercer ciclo del Examen Periódico Universal de Paraguay, con el apoyo técnico de la CDIA, Fundación Alda, Callescuela, Plan International y Fundación Maristas, en el 2020.

38 Según Decreto N.º 4132/2020 que reglamenta la Ley N.º 6174/2018.

mienta para garantizar el derecho de NNA a una vida libre de violencia[39], se considera que esto sería posible únicamente si esta –al igual que el cuerpo de leyes de prevención, protección y atención a NNA referidas a violencia, abusos y agresiones, ya aprobadas, promulgadas y en vigencia– tuviera: presupuesto adecuado, institucionalidad real, recursos técnicos y materiales para el desarrollo efectivo de programas concretos en cada departamento del país.

Por otro lado, la decisión legislativa de que las sentencias de condena de agresores sexuales se inscriban al registro con carácter permanente contraviene la Constitución Nacional e instrumentos internacionales de derechos humanos y los compromisos adquiridos por el Estado paraguayo, puesto que se propugna que las condenas a penas privativas de la libertad tengan como finalidad la readaptación social de los condenados y las condenadas, y la progresividad de los derechos esenciales de la persona. De declararse su inconstitucionalidad, esta ley sería inaplicable.

En cuanto a la Justicia penal adolescente, el 26 de septiembre de 2020, luego de 18 años de implementación del Proyecto Piloto de Atención a Adolescentes Infractores (PAI), la Corte Suprema de Justicia (CJS) ha dispuesto la institución de un Equipo Asesor de la Justicia, cuya función principal será asesorar a la Justicia Penal de la Adolescencia, como equipo auxiliar adscrito al Juzgado, realizando las actividades de Atención Directa a los adolescentes. La Acordada N.° 1.440 que dispone esta resolución indica, además, que en adelante la Dirección de Derechos Humanos de la CSJ se encargará de la Política del Programa de Atención a adolescentes en conflicto con la ley, instalando los Equipos Asesores y transfiriendo el modelo sociojurídico a los técnicos integrantes del Equipo Asesor.

LA VIOLENCIA QUE PERSISTE

A nivel general, las medidas de confinamiento conllevaron un aumento de las denuncias por violencia intrafamiliar[40], y se ha visualizado una agudización de la violencia hacia NNA. Solo de enero a junio de 2020 fueron registrados 12 mil casos de violencia familiar por el MP[41] [42], pasando de 61 a 72 denuncias por día en el mes de marzo[43].

39 La ley contempla un registro de agresores sexuales con sentencia firme, un banco genético que permite mejorar la investigación científica y la obligación de las instituciones públicas y privadas de solicitar el certificado expedido por el RNAS a las personas que trabajen de manera directa e indirecta con niñas, niños y adolescentes.

40 Ver el artículo sobre derechos de las mujeres a una vida libre de violencia en este informe.

41 "Aumentaron los casos de violencia familiar durante la cuarentena", *Hoy*, 14 de agosto de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/aumentaron-los-casos-de-violencia-familiar-durante-la-cuarentena.

42 "Casos de violencia familiar aumentaron en Paraguay durante aislamiento social", *Ñandutí Diario Digital*, 15 de agosto de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, http://www.nanduti.com.py/2020/08/15/casos-violencia-familiar-aumentaron-paraguay-aislamiento-social

43 "Fiscalía registra más de 12 mil denuncias por violencia familiar durante los primeros 6 meses del año" [Facebook], Ministerio Público, Fiscalía General de la República del Paraguay, [@FiscaliaParaguay], 14 de agosto de 2020, acceso el 6 de agosto de 2020, https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=4207592349312111&id=121539894584064.

Más de 7.442 llamadas al servicio Fono Ayuda 147 fueron registradas entre enero y junio del 2020. El 33% de las mismas corresponden a notificaciones sobre vulneración de derechos de NNA[44]. A partir de estas llamadas de denuncia fueron sujetos de intervenciones 3.067 NNA, de quienes el 78,2% tendría menos de 14 años. Cabe destacar que, si bien en el primer semestre de 2019 se recibieron 3.166 llamadas más que en el correspondiente al 2020 (10.608 en total), en ese año solamente el 21% fue sobre vulneración de derechos (unas 2.225 llamadas en el 2019, lo que representa menos casos que en 2020)[45].

NNA sostienen que los casos de violencia fueron agravados por factores relativos a la pandemia, como la extendida convivencia de todas las personas que integran el hogar y las dificultades que implicó mantener las clases a través de los sistemas virtuales:

> Lo que yo más veo es que ahora que los niños se quedan en la casa es como que la violencia es más constante hacia ellos, si antes luego cuando se iban al colegio o la escuela sufrían violencia por parte de sus padres o de parte de sus encargados ahora seguramente es mayor, y por acá por ejemplo por mi comunidad yo veo mucho eso y realmente me indigna saber que hay padres que no le tienen paciencia a sus hijos y así le maltratan ya sea físicamente o mentalmente y dificultando por el tema justamente de que las tareas del colegio son más complicados de entender y como que ahí reciben algún tipo de violencia verbal vamos a decirlo, eso de lo que yo más veo[46].

Datos de Unicef[47] sobre la situación en el hogar y la violencia muestran que un 12% de las personas encuestadas reportan que castigan más a los NNA bajo su cuidado y 15% que les han gritado. La tasa de no respuesta sobre estas situaciones es alta (47% y 45%, respectivamente), lo cual indicaría que este ha sido un tema difícil de abordar.

En cuanto a los casos de abuso sexual hacia NNA, se recibieron 1.202 denuncias entre enero y junio de este año, con víctimas que tendrían de 0 a 13 años. El 85% de los casos de abusos fueron cometidos por personas de su entorno familiar cercano[48]. En relación con los últimos años, se ha visto que los casos de intervención del equipo técnico de la unidad de trata de personas del Ministerio Público han ido en aumento, pasando de 70 intervenciones que

44 Datos proveídos por el MINNA a CDIA Observa, 2020.

45 Ibíd.

46 Testimonios de niñas, niños y adolescentes en el encuentro "Nuestros derechos, nuestras voces", en el marco de la elaboración del Informe alternativo de niñas, niños y adolescentes presentado al Consejo de Derechos Humanos para el tercer ciclo del Examen Periódico Universal de Paraguay, con el apoyo técnico de la CDIA, Fundación Alda, Callescuela, Plan International y Fundación Maristas, en el 2020.

47 *Encuesta de percepción sobre la covid-19 en Paraguay*, Unicef, 26 de junio de 2020, https://www.unicef.org/paraguay/informes/encuesta-de-percepci%C3%B3n-sobre-la-covid-19-en-paraguay.

48 Datos proveídos por el Ministerio Público a CDIA Observa, 2020.

involucran a NNA con menos de 16 años en el 2018 a 115 intervenciones en lo que va del 2020[49].

Dos casos han evidenciado la multiplicidad de vulnerabilidades a las que se encuentran expuestas las niñas y adolescentes indígenas en particular. El 28 de enero, una adolescente indígena que fue rescatada en el predio de la excervecería del centro de Asunción había sido encontraba maniatada y con signos de abuso[50]. El viceministro de protección integral de la niñez del MINNA, Eduardo Escobar, confirmó que la adolescente es oriunda de la comunidad Kavaju Paso del distrito de Ypejhú, departamento de Canindeyú, y había sido víctima de una red de explotación sexual[51]. Por otro lado, el 24 de febrero fue encontrado el cuerpo de una niña indígena de 12 años, oriunda de Curuguaty, departamento de Canindeyú, dentro de una mochila en las inmediaciones de la Terminal de Asunción[52]. La Policía detuvo a un joven mbya guaraní en el marco de esta investigación.

La violencia tomó otras expresiones fuera del hogar, que involucraron a agentes públicos. Se han visto un recrudecimiento de las medidas represivas y el uso desproporcionado de la fuerza. Durante la aplicación de las medidas de confinamiento por la cuarentena fueron registrados varios casos de abuso de poder por parte de las autoridades policiales[53] [54].

Diversas denuncias fueron realizadas por redes sociales por casos de humillación y malos tratos por parte de las fuerzas de seguridad a distintas personas, principalmente en barrios populares[55] [56] [57]. Euclides Acevedo, ministro

49 Información proveída por la Unidad Especializada en la Lucha Contra la Trata de Personas y la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes.

50 "Hallan a niña indígena desnuda y maniatada en depósito de Asunción", *Última Hora*, 28 de enero de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/hallan-nina-indigena-desnuda-y-maniatada-deposito-asuncion-n2867100.html.

51 "Niña hallada en depósito céntrico es víctima de explotación sexual", *Última Hora*, 28 de enero de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/nina-hallada-deposito-centrico-es-victima-explotacion-sexual-n2867117.html.

52 "Hallan cadáver de una niña indígena en una mochila", *ABC Color*, 24 de febrero de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/02/25/hallan-el-cadaver-que-seria-de-una-indigena-en-inmediaciones-de-la-terminal/.

53 "Policías y militares realizan estrictos controles en varios puntos", *La Nación*, 24 de marzo de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/03/24/policias-y-militares-realizan-estrictos-controles-en-varios-puntos/.

54 "Paraguay decretó toque de queda en Asunción y departamento Central", *Radio Nacional Perú*, 23 de agosto de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.radionacional.com.pe/noticias/internacionales/paraguay-decreto-toque-de-queda-en-asuncion-y-departamento-central.

55 "Policía pide a sus agentes evitar 'deslices' durante cumplimiento de la cuarentena", *ABC Color*, 25 de marzo de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/03/24/policia-pide-a-sus-agentes-evitar-deslices-durante-cumplimiento-de-la-cuarentena/.

56 "Fiscalía investigará denuncia de abuso de autoridad de Lince", *La Nación*, 25 de marzo de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais/2020/03/25/fiscalia-investigara-video-y-denuncia-de-abuso-de-autoridad-de-lince/.

57 "Hombre denuncia que linces lo agredieron con su hijo en brazos", *Última Hora*, 29 de marzo de 2020, acceso el 6 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/hombre-denuncia-que-linces-lo-agredieron-su-hijo-brazos-n2877363.html.

del Interior, en un principio apoyó estos hechos[58], tildándolos de "creativos" e insistiendo en que la ciudadanía los tome "con humor". Luego de duras críticas se retractó y pidió disculpas[59] [60].

Las Fuerzas Armadas hicieron gala del uso desproporcionado de la fuerza en los hechos ocurridos en los barrios San Miguel y Remansito de Ciudad del Este, donde con la excusa al combate del contrabando detuvieron ilegalmente y sometieron a tortura y malos tratos a 35 personas, entre ellas, seis adolescentes[61].

EJECUCIÓN DE DOS NIÑAS: UNA SÍNTESIS DE LA DESPROTECCIÓN ESTATAL. UN CASO PARADIGMÁTICO

En la mañana del 2 de septiembre de 2020 fue reportada la muerte de dos personas de sexo femenino en un operativo de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) contra integrantes del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) en una estancia ubicada en Yby Yaú, departamento de Concepción. El enfrentamiento fue, desde un primer momento, celebrado por el Poder Ejecutivo como un "operativo exitoso", comunicándose estas "bajas" de supuestas líderes del grupo guerrillero como una victoria del Estado en su objetivo de lograr seguridad y paz para la población paraguaya[62].

Con el paso de las horas, diferentes versiones sobre la identidad de las personas abatidas tomaban lugar en los medios de comunicación, entre ellas, que cabía la posibilidad de que se tratara de dos "mujeres muy jóvenes" o de "mujeres adolescentes"[63] [64].

58 "Tras pedir garrote para los inadaptados, ahora Acevedo señala 'que no hay sitio para la violencia'", *ABC Color*, 26 de marzo de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/03/26/tras-pedir-garrote-para-los-inadaptados-ahora-acevedo-senala-que-no-hay-sitio-para-la-violencia/.

59 "Acevedo pide disculpas por comportamiento del Grupo Lince durante la cuarentena", *Última Hora*, 25 de marzo de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/acevedo-pide-disculpas-comportamiento-del-grupo-lince-la-cuarentena-n2876855.html.

60 "Apartan a policías por abuso de autoridad y advierten con severos castigos", *ABC Color*, 27 de marzo de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/03/27/apartan-a-policias-por-abuso-de-autoridad-y-advierten-con-severos-castigos/.

61 "Fue tortura", *El Surtidor*, 21 de junio de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://elsurti.com/poder/scroll/2020/07/21/fue-tortura/.

62 "Mario Abdo afirma que principales miembros del EPP estaban en campamento", *Última Hora*, 2 de septiembre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/mario-abdo-afirma-que-principales-miembros-del-epp-estaban-campamento-n2902953.html.

63 "Policía informa que mujeres abatidas eran jóvenes y que aún no pueden identificarlas", *Última Hora*, 2 de septiembre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/policia-informa-que-mujeres-abatidas-eran-jovenes-y-que-aun-no-pueden-identificarlas-n2902955.html.

64 "Gobierno de Paraguay denuncia que grupo guerrillero utiliza a niños y adolescentes", *Infobae*, 4 de septiembre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.infobae.com/america/agencias/2020/09/04/gobierno-de-paraguay-denuncia-que-grupo-guerrillero-utiliza-a-ninos-y-adolescentes/.

Los cuerpos fueron llevados hasta el hospital de Yby Yaú para la inspección médica. Según el profesional forense, la inspección médica determinó que el primer cuerpo tenía seis heridas de arma de fuego: dos disparos en el glúteo derecho, uno en la región axilar derecha, uno en el tórax y dos en la pierna izquierda[65].

Caída la noche, el equipo de gobierno de Mario Abdo reconoció que estas mujeres eran niñas. El vocero de la FTC, teniente coronel Luis Apesteguía, confirmó en vivo en declaraciones a un periodista[66] que las abatidas eran niñas, hijas de líderes del EPP nacidas en la clandestinidad, motivo por el cual no estarían en los registros oficiales. Señaló que estas habrían estado de guardia, por lo que cayeron en la incursión de la FTC. Sin embargo, la incursión del ejército no fue registrada, imposibilitando obtener pruebas objetivas de este hecho.

Las niñas Liliana y Aurora fueron enterradas en tumbas NN sin identificar, el mismo día en el que fueron abatidas[67], y sus pertenencias fueron quemadas por orden de la Fiscalía, alegándose que este procedimiento se debía al protocolo sanitario establecido para evitar el contagio de covid-19. El protocolo de manejo de cadáveres en el marco de la pandemia covid-19[68] no estipula la quema de prendas como obligación en el procedimiento; sin embargo, expresa que, en casos de muertes violentas, debe procederse según el protocolo de actuación de medicina legal del MP. De la inspección médica de los cuerpos no habrían participado representantes de la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia ni del MP.

En la mañana siguiente, el fiscal antisecuestro Federico Delfino lamentó la muerte de las dos niñas, pero destacó el trabajo realizado. En sus declaraciones expresó: "Lastimosamente, tenemos que hablar de dos ciudadanas paraguayas, que prefirieron enfrentarse a las autoridades en vez de enfrentar a la Justicia"[69]. Pronto, se tendrían informaciones de que las niñas eran de nacionalidad argentina, que sería confirmada por el Gobierno argentino a través de su Cancillería, que indicó también que las dos niñas tendrían 11 años.

---

65 "Forense indica que todo el operativo de la FTC es demostrable", *Radio Monumental 1080 AM*, 3 de septiembre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://monumental.com.py/avisa-no-traiciona/03/09/2020/forense-indica-que-todo-el-operativo-de-la-ftc-es-demostrable/.

66 "Apesteguía me confirma que las abatidas son menores de edad…" [Twitter], Luis Bareiro [@LuisBareiro], 2 de septiembre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://twitter.com/LuisBareiro/status/1301334189212684289?s=20.

67 "Gremial de abogados de Argentina dice que niñas asesinadas vinieron 'de visita' y culpan al gobierno" *ABC Color*, 4 de septiembre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/03/gremial-de-abogados-de-argentina-dice-que-ninas-asesinadas-vinieron-de-visita-y-culpan-al-gobierno/.

68 "Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Protocolo para Manejo de Cadáveres en el marco de la Pandemia covid-19*, https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/a91160-ProtocoloManejodeCadveres.pdf.

69 "¿Fracaso? Más de 10 personas habrían escapado del campamento del EPP", *Megacadena*, 3 de septiembre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://megacadena.com.py/fracaso-mas-de-10-personas-habrian-escapado-del-campamento-del-epp/.

El comunicado de prensa de la Cancillería argentina, de fecha 4 de septiembre de 2020, demanda al Gobierno paraguayo el esclarecimiento y la identificación de responsables por la muerte de dos ciudadanas argentinas de once años[70].

Como consecuencia, dos días después del enfrentamiento, la jueza Penal de Garantías Lici Sánchez ordenó la exhumación y las autopsias de los cuerpos[71], que llegaron a la capital en una ambulancia y con fuerte custodia militar. El médico forense Pablo Lemir se encargó de los trabajos de toma de muestras de ADN de las niñas para identificarlas. No se registró la presencia de ningún familiar o de representantes de las mismas en el momento de la exhumación[72].

La abogada de la familia, Daysi Irala, manifestó que acudió hasta la Morgue Judicial con un familiar de la víctima y una carta poder para acompañar el procedimiento, y denunció que la jueza de Garantías, Lici Sánchez, no permitió que ella ni el cónsul argentino participaran del procedimiento en la Morgue Judicial[73]. Como resultado, el médico forense Pablo Lemir confirmó que las niñas tenían 11 años (y no 15 y 17, como se había sostenido anteriormente), con una diferencia de unos meses, e informó que se tomaron muestras de ADN y que los cuerpos fueron entregados a uno de los familiares.

Sobre estos hechos, se expresó el Frente Parlamentario por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en un comunicado:

> El uso de la fuerza debe ser proporcional, necesario y racional. Todas aquellas personas y especialmente los menores de edad, que se encuentren en situación de reclutamiento forzoso por parte de grupos armados no estatales deben ser protegidos y sus derechos restituidos. Los niños, niñas y adolescentes deben crecer en condiciones seguras a ser brindadas por sus familias, la sociedad y el Estado: esa triada de protección, el caso que nos ocupa, ha fallado. Sus familias han decidido exponerlos, lo cual resulta repudiable en todo sentido, sin embargo, ello no habilita al Estado a acabar con sus vidas y además sepultarlas sin siquiera tener la identidad de las mismas. El Frente Parlamentario por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia insta al Ministerio Público a

70 "El Gobierno argentino demanda al Gobierno paraguayo el esclarecimiento y la identificación de responsables por la muerte de dos ciudadanas argentinas de once años de edad", *Cancillería del Gobierno Argentino*, https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-demanda-al-gobierno-paraguayo-el-esclarecimiento-y-la.

71 "Cadena de omisiones del Estado les costó la vida a las niñas, señala CDIA", *Última Hora*, 7 de septiembre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.ultimahora.com/cadena-omisiones-del-estado-les-costo-la-vida-las-ninas-senala-cdia-n2903716.html.

72 "Cuerpos de las niñas abatidas fueron sometidos a una autopsia", *La Nación*, 6 de septiembre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.lanacion.com.py/pais_edicion_impresa/2020/09/06/cuerpos-de-las-ninas-abatidas-fueron-sometidos-a-una-autopsia/.

73 "Echan de la morgue a abogada: 'No nos dejan ver porque están ocultando algo'", *Hoy*, 5 de septiembre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.hoy.com.py/nacionales/echan-de-la-morgue-a-abogada-no-nos-dejan-ver-porque-estan-ocultando-algo.

> la apertura de una investigación penal, en la cual se extremen los esfuerzos para esclarecer los hechos de manera objetiva.[74]

El 7 de septiembre, a cinco días del incidente, autoridades del Poder Ejecutivo anunciaron la presentación de una denuncia penal ante el MP, para que investigue la utilización de NNA en actividades del EPP. La denuncia penal del Ejecutivo se da por primera vez, tras la aparición de evidencias en el campamento que indican la presencia de adolescentes en las filas de la agrupación, a pesar de que las denuncias respecto al reclutamiento forzoso de adolescentes ya llevan larga data[75].

A la fecha, ha sido abierta también una carpeta de investigación a cargo de la fiscal Silvia Cabrera, de la Fiscalía Especializada de Derechos Humanos, a fin de investigar si las niñas fueron víctimas de tortura por miembros de la FTC. La representante legal de los familiares de las niñas ha solicitado intervención en la carpeta, la autopsia de las niñas y el ingreso del Equipo Argentino de Antropología Forense, lo cual ha sido denegado por la fiscal de la causa.

La muerte de estas niñas se interpreta como resultado de una serie de malas prácticas y omisiones estatales. El Estado, teniendo información de inteligencia, no activó los mecanismos de prevención y protección hacia ellas para resguardarlas, garantizando su derecho a vivir una vida libre de violencias o vulneración en sus derechos y, una vez muertas, tampoco las reconoció como víctimas ni dictó medidas de protección para la restitución de sus derechos vulnerados. Por lo tanto, el Estado paraguayo es el principal responsable en esta cadena de omisiones que costó la vida de ambas niñas y ha fallado en su obligatoriedad del respeto de los derechos humanos.

CONCLUSIONES

En la sistematización de las recomendaciones de los últimos 25 años de este informe, es posible observar que, en general, el principio menos aplicado en cuanto a las recomendaciones es el Principio de no discriminación en el ámbito de los derechos de la niñez y la adolescencia. Así también, la participación protagónica continúa siendo una deuda pendiente, donde las voces de NNA siguen sin ser incluidas ni contempladas en los espacios específicamente diseñados para su participación. En este sentido, las preocupaciones por la correcta aplicación de los principios que rigen a la CDN en general dentro de los OEE y las adecuaciones legislativas e institucionales dejaron

74 "El Frente Parlamentario por los Derechos de la Infancia y Adolescencia emitió un comunicado..." [Tweet], FPDNYA-HCD [@FrenteParlamen3], 4 de septiembre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://twitter.com/FrenteParlamen3/status/1301902283148537858?s=20.

75 "Comunicado ante situación de reclutamiento y muerte de adolescentes en zonas rurales de Paraguay - CDIA", *CDIA*, 13 de enero de 2016, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.cdia.org.py/2016/01/13/comunicado-ante-situacion-de-reclutamiento-y-muerte-de-adolescentes-en-zonas-rurales-de-paraguay/.

de lado el reclamo por las condiciones de minorías que son objeto de todo tipo de violencia estructural e invisibilizadas en su diversidad, como comunidades afrodescendientes, comunidades rurales e indígenas lo son en sus derechos lingüísticos y culturales.

En este sentido, una de las mayores deudas es la heterogeneización de sus respuestas a problemáticas que poseen un origen estructural y común, pero requieren respuestas específicas. Con una cobertura limitada, las poblaciones de NNA en situación de mayor vulnerabilidad quedan desamparadas ante la inefectividad de las políticas y los programas en alcanzar a los grupos poblacionales en mayor riesgo: ya sea solo un 10% de niñas, niños y adolescentes trabajadores cubiertos por el programa Abrazo[76] o la educación no bilingüe dentro de las instituciones públicas.

La solidez de las instituciones, y en particular del SNPPINA, se encuentra a prueba en el actual contexto de agudización de las dificultades económicas, base de la desigualdad que genera exclusión para NNA.

Paraguay cuenta con el índice de Gini más alto de la región –coeficiente 0,4– y es el tercer país más desigual de América del Sur, donde el 70% de la población adulta que trabaja gana menos del salario mínimo y el 72,9% de la población paraguaya se encuentra en situación de pobreza o con alto riesgo de formar parte de ella, debido a un casi inexistente sistema de protección social. Este porcentaje significa un altísimo peligro cuando tenemos en cuenta las distintas crisis socioeconómicas acarreadas por la pandemia.

Durante este periodo, la suspensión inicial de los servicios de las Codeni evidenció la amenaza constante al desamparo al que están expuestos NNA, además del desconocimiento sobre su naturaleza esencial. Esto reclama una revaluación de la aplicación del sistema de protección y el reconocimiento y conocimiento real que las instancias gubernamentales poseen sobre la función de las Codeni, así como del SNPPINA en general.

Los actuales recortes implementados a los distintos OEE que componen el sistema de protección social agravan las debilidades que tiene Paraguay en la garantía de los derechos de toda la población, obstaculizando la continuidad de sus avances y poniendo en riesgo derechos básicos, como la alimentación, el trabajo digno, la salud, la educación o la protección frente a la violencia para enormes segmentos de la población de NNA.

Estas desventajas además representan riesgos en términos de la prevención de la violencia, pues las condiciones sociales de marginalización y exclusión

76 Datos proveídos por el MINNA a la CDIA en el año 2020 sostienen que la población alcanzada por el programa Abrazo es de 9.767 NNA, mientras que la Organización Internacional del Trabajo y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos en 2013 (Encuesta Nacional de Actividades de NNA 2011) determinaron que existían más de 400 mil NNA trabajando en el país.

social incrementan los factores de riesgo para la perpetración de violencias contra niñas, niños y adolescentes. Es tarea del Estado ser agente de justicia en un escenario todavía incierto, pero que vaticina enormes desafíos.

Finalmente, persisten dificultades en la construcción y el seguimiento de indicadores de derechos humanos para el procesamiento de datos que generen evidencia, tanto del resultado como de los efectos y los impactos de las políticas públicas aplicadas o los vacíos para su aplicación. La creación de sistemas estadísticos permitirá evaluar el alcance de los planes y programas, el mejor desarrollo y cobertura de servicios que persigan la universalidad y calidad, y el fortalecimiento del sistema de protección de NNA de manera general.

RECOMENDACIONES

Relativas al Principio de no discriminación de la CDN

- Sancionar y promulgar una Ley Contra Toda Forma de Discriminación, con enfoque de derechos humanos y el presupuesto público necesario para su implementación en todo el país.

- Coordinar entre las distintas instancias del Estado una política pública de acceso al servicio de Internet para toda la población, a fin de ir eliminando las desigualdades en el acceso, principalmente para la implementación efectiva de la educación a distancia.

- Realizar planes educativos en base a la evidencia, con enfoque de desarrollo territorial y descentralizado, para lograr una mayor pertinencia.

- Reincorporar una dirección de nivel en el organigrama del MINNA que atienda específicamente las necesidades de la niñez y adolescencia indígenas.

Relativas al Principio de observar siempre el interés superior del niño

- Mejorar la articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial del SNPPINA en los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal).

- Incluir en los presupuestos de los gobiernos locales partidas específicas para la implementación de los planes locales de niñez y adolescencia, para prevenir la violencia y promover los derechos de NNA.

- Generar indicadores específicos en los presupuestos y programas vinculados a NNA, a fin de realizar un monitoreo sobre la cantidad y la calidad del gasto público en la garantía de sus derechos.

- Implementar procesos de difusión y promoción del acceso a la Justicia de NNA a nivel de las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia, Defensoría del Pueblo, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) y la aplicación efectiva del Tercer Protocolo Facultativo relativo a comunicaciones.

- Mejorar el acceso a la Justicia de NNA, incrementando el presupuesto para la jurisdicción especializada de niñez y adolescencia, a modo de expandirla a todo el país.

- Redefinir los programas de rehabilitación de adolescentes, varones y mujeres, en los centros educativos, con enfoque de derechos, desde la educación formal y no formal, y con alternativas de formación técnica profesional.

- Repensar las políticas de alimentación escolar dándoles un sentido comunitario, pedagógico y nutricional, más allá de la entrega de víveres. Organizar programas de huertas escolares, cantinas saludables, talleres de ciencias a través de la cocción de alimentos.

- Intensificar la recopilación y el análisis de datos para elaborar estadísticas –a nivel nacional, departamental y local– que utilicen datos desglosados por edad, sexo, origen étnico, renta familiar y discapacidad.

- Fortalecer los sistemas de información para la toma de decisiones de planificación, asignación presupuestaria y ejecución basadas en evidencia.

- Poner en práctica mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

- Reglamentar, dotar de presupuesto para su aplicación adecuada y capacitar a equipos técnicos en todos los niveles de gobierno respecto a la Ley N.º 6486/2020.

Relativas al Principio del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo

- Incrementar la cobertura de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) a familias de NNA de las zonas rurales, suburbanas y pueblos indígenas con mayor riesgo de vulnerabilidad social y económica.

- Garantizar los recursos necesarios para la implementación universal del SPS, que atienda de manera prioritaria a la población de niñez y adolescencia y sus familias que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social y económica.

- Reglamentar e implementar la Ley N.º 6202/2018 "de prevención del abuso sexual y la atención integral de los NNA víctimas de abuso sexual", principalmente en el sistema educativo, con recursos pedagógicos de base científica, con enfoque de derechos humanos y pertinencia sociocultural.

- Implementar un programa articulado a nivel territorial entre el Estado y la sociedad civil para la atención integral a NNA victimizadas por la trata de personas, con enfoque de DD. HH., interculturalidad y género, con presupuesto requerido.

- Acelerar la expansión de las USF a las comunidades con mayor riesgo de vulneración social y económica, principalmente en zonas rurales y comunidades indígenas, para incrementar la cobertura de atención primaria de salud.

- Expandir los servicios amigables de salud para adolescentes a todos los territorios con mayor porcentaje de embarazo adolescente del país, a fin de acompañar acciones de prevención de embarazos en mujeres, niñas y adolescentes menores de 18 años.

- Generar medidas de prevención del reclutamiento forzado, tanto por grupos armados estatales como no estatales. Tipificar penalmente el reclutamiento de adolescentes de menos de 18 años como crimen. Atender a las y los adolescentes como sujetos de protección especial en función de lo indicado por el Protocolo Facultativo de las NN. UU. relativo a niños soldados, firmado y ratificado por Paraguay.

- Derogar la Ley N.º 5063/2013, que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N.º 1337/1999 "De Defensa Nacional y Seguridad Interna", que habilita a operar a las FF. AA. en territorio nacional y en cuestiones de seguridad interna. Y por extralimitar las funciones de las FF. AA., propiciando violaciones de DD. HH. en la zona norte del país, sin control, investigaciones y sanciones.

- Abrir una investigación independiente e imparcial, con apoyo internacional, para esclarecer el asesinato de las dos niñas por parte de la FTC, y generar medidas de no repetición.

- Aplicar protocolos específicos de actuación para las fuerzas públicas de seguridad en el abordaje de NNA, en virtud de su carácter de sujetos de protección.

- Aumentar el presupuesto de educación en al menos un 0,5% anual, hasta alcanzar el 6% del PIB, como parte de la estrategia de lucha contra la pobreza.

Principio de participación y ser escuchado

- Implementar el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, como herramienta pedagógica para fortalecer el ejercicio de la participación protagónica.

- Establecer mecanismos de rendición de cuentas que permitan recoger las opiniones e inquietudes de NNA, tomando en cuenta su autonomía progresiva.

- Alentar la organización y la libre expresión de la opinión de NNA.

- Reincorporar una dirección de nivel en el organigrama del MINNA relativa a la participación protagónica de NNA.

CAPÍTULO 7

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DD.HH.

SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN
DE DERECHOS HUMANOS

NUMEROSAS OBLIGACIONES Y MODESTAS ACCIONES DEL ESTADO PARAGUAYO

A 25 años de la presentación ininterrumpida del informe de derechos humanos, y a más de tres décadas del retorno de la democracia, la consideración de los avances normativos e institucionales experimentados, así como los estancamientos operativos en el cumplimiento de sus responsabilidades con relación al respeto y la garantía por parte del Estado paraguayo tras la caída de la dictadura, arrojan un balance modesto. Si bien ante el sistema universal existen contadas demoras, una nueva sentencia y el próximo juzgamiento de un caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos ameritan imprimir mayor celeridad en el cumplimiento de las reparaciones que aún se encuentran pendientes.

PALABRAS CLAVES: pueblos indígenas, niños soldados, independencia de la magistratura, libertad de expresión, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Mario J. Barrios Cáceres

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

En un cuarto de siglo de cumplimiento de obligaciones internacionales en derechos humanos se dieron avances, retrocesos y estancamientos.

AVANCES LEGISLATIVOS Y RATIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Tras gobernar una de las dictaduras más largas del Cono Sur, fue derrocado Alfredo Stroessner en febrero de 1989. Tras su caída, se dio inicio a una transición democrática con celebración de nuevas elecciones en 1991 y a un proceso de reforma constitucional al año siguiente, que culminó con una nueva constitución apartada en lo axiológico y teleológico de la Carta Magna stronista, adoptando un gobierno democrático, representativo, participativo y pluralista, fundado en la dignidad humana (art.1), adoptando la protección internacional de los derechos humanos como principio en sus relaciones internacionales (art. 143 inc. 5), además de dotar a los tratados internacionales de derechos humanos de una protección especial, al requerir las formalidades de la enmienda para su denuncia.

Estos avances fueron complementados por otra parte con la ratificación de la mayoría de los instrumentos en materia de derechos humanos, tanto del sistema regional como el universal[1], que se inicia en este periodo[2]; pero no se tradujo necesariamente en la adopción en forma inmediata de las medidas a fin de respetar y garantizar los derechos consagrados. Sin embargo, esto permitió que víctimas de violaciones de derechos humanos accedan al litigio interamericano o a la presentación de peticiones individuales ante órganos convencionales de Naciones Unidas[3]. A su vez, esto posibilitó la firma de los primeros acuerdos de solución amistosa ante la Comisión Interamericana

1 Por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N.º 1215/1986) fue la única en ser ratificada del sistema de Naciones Unidas, durante la dictadura stronista. Luego de su caída, serían ratificados: la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes (Ley N.º 69/1989); la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley N.º 57/1990); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N.º 4/1992); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N.º 5/1992). Ya en la siguiente década se ratificarían la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Ley N.º 2128/2003), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Ley N.º 3452/2008), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley N.º 3540/2008) y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Ley N.º 3977/2010), entre otras.

2 Andrés Ramírez, "A veinte años del encuentro con los tratados", en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 730.

3 A modo ilustrativo, hasta el momento, el Comité de Derechos Humanos ha aprobado dictámenes en comunicaciones presentadas en relación a violaciones de derechos humanos donde resultaron víctimas Ernesto Benítez Gamarra (detención en el curso de una manifestación); Eulalio Blanco Domínguez (privación de la vida de una persona en el curso de una manifestación); Juan Asensi Martínez (traslado al extranjero de las hijas menores del autor sin su consentimiento); Evelio Ramón Giménez (debido proceso y derecho a la reunión pacífica); y más recientemente Rubén Portillo Cáceres y otros (fumigaciones con agroquímicos y sus consecuencias para la vida).

de Derechos Humanos (CIDH)[4], así como las primeras condenas del Paraguay ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que hasta la fecha suman ocho condenas y una absolución[5]. Si bien las sentencias del tribunal interamericano constituyen *per se* una forma de reparación para las víctimas, no garantizaron el cumplimiento irrestricto por parte del Estado de todos los puntos resolutivos, ya sea por causas que van desde una deficiente estructura organizacional o por la falta de mecanismos internos del dictado de normas que se adecuen a la Convención. Los informes elaborados por la sociedad civil en esa década dan cuenta de la necesidad, entre otras, de una coordinación interinstitucional dentro del Estado[6], debido a "la confusión reinante en el seno de los agentes estatales y la falta de liderazgo para asumir la coordinación de las acciones tendientes a la ejecución de dichos puntos resolutivos por parte del Estado"[7].

RETROCESOS Y ESTANCAMIENTOS

Ahora bien, las dificultades de cumplir a cabalidad con las obligaciones generales en materia de derechos humanos no han sido privativas de los compromisos asumidos a nivel regional: de igual manera, ante el sistema universal, el Estado paraguayo se ha caracterizado por el atraso en la presentación de sus informes periódicos. En este sentido, los de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial constituyen el retraso más significativo y prolongado. Asimismo, en algunos casos, las demoras en la presentación de informes periódicos han llevado a que se presentaran varios en forma combinada.

Reiteradas recomendaciones de los órganos de supervisión se hicieron eco de tal circunstancia, por lo que los esfuerzos estatales estuvieron dirigidos a crear e integrar una comisión interinstitucional responsable de la ejecución de las acciones necesarias para el cumplimiento de las sentencias internacionales dictadas por la Corte IDH y las recomendaciones emanadas de la CIDH[8], ampliándose posteriormente el ámbito de competencia de la comi-

4 En este contexto, dos denuncias de incumplimiento de compromisos internacionales planteadas ante la CIDH fueron solucionadas por el Gobierno paraguayo en esta instancia, sin pasar a la Corte IDH. Son los casos de las comunidades indígenas Lamenxay y Keyleyphapopyet (1999), víctimas del despojo de sus tierras en el Chaco, y el de Víctor Hugo Maciel (2006), quien había muerto mientras prestaba el servicio militar obligatorio siendo adolescente. Ramírez, "A veinte años...", 734.

5 A día de hoy, el Estado paraguayo fue condenado ante la Corte IDH en los casos: Ricardo Canese vs. Paraguay (2004), Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay (2004), Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (2005), Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay (2006), Goiburú y otros vs. Paraguay (2006), Vargas Areco vs. Paraguay (2006), Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (2010) y Noguera y otra vs. Paraguay (2020). Fue absuelto en el caso Arrom Suhurt y otros vs. Paraguay (2019).

6 Raquel Talavera, "Cumplimiento de compromisos internacionales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2001* (Asunción: Codehupy, 2001), 346.

7 Óscar Ayala Amarilla y María Julia Cabello, "Entre la realidad y los avances de la justicia internacional", en *Derechos Humanos en Paraguay 2006* (Asunción: Codehupy, 2006), 363.

8 Decreto N.º 1595 del 26 de febrero de 2009.

sión a las obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas[9]. Finalmente, la comisión adoptó en nombre de Comisión Interinstitucional Ejecutiva responsable de la ejecución de acciones necesarias para el cumplimiento de Sentencias, Recomendaciones, Solicitudes y otros compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos (CICSI)[10].

SISTEMA SIMORE

La necesidad de evitar dispersiones y duplicaciones de acciones para garantizar la implementación efectiva de las recomendaciones impulsó al Estado a desarrollar el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE)[11], otra de las herramientas empleadas en su esfuerzo por dotar de una institucionalidad para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

POSICIONAMIENTO EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Cabe destacar un hecho relevante para la política internacional paraguaya y las consecuencias en relación con el cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. El 21 de octubre de 2014, Paraguay fue electo, por primera vez, como miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, lo que implicó su visibilización ante el sistema universal de protección. Este posicionamiento en el escenario internacional lo llevó a tomar ciertos recaudos respecto a sus pendientes, pero ciertas medidas regresivas llevadas en paralelo –como el vaciamiento y recorte de los recursos y una reconversión institucional en materia de derechos humanos– ponen en duda la autenticidad del compromiso político del Gobierno[12].

9 Decreto N.º 10744 del 5 de mayo de 2013.

10 Decreto N.º 4367 del 9 de noviembre de 2015.

11 Plataforma informática que facilita la sistematización de las recomendaciones internacionales de derechos humanos realizadas al Paraguay por los diferentes órganos y procedimientos especiales de derechos humanos, los sistemas universal e interamericano, que debería permitir el acceso a información actualizada sobre las acciones desplegadas por las instituciones del Estado, vinculadas al cumplimiento e implementación de las mismas. Su versión ampliada, SIMORE Plus, vincula el seguimiento de las recomendaciones internacionales de derechos humanos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas, además de las observaciones generales. Esta versión incluye mejoras en la funcionalidad, fortaleciendo el mecanismo estatal de seguimiento e implementación, dando así un salto innovador, en línea con las prioridades de la comunidad internacional.

12 Julia Cabello Alonso y Mario J. Barrios Cáceres, "Doble discurso en la política internacional de protección de derechos humanos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018).

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2020

SISTEMA UNIVERSAL

Informes

En cuanto al calendario de vencimientos de informes ante el sistema universal, varios se encuentran en curso.

TERCER CICLO DEL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL (EPU). El plazo de remisión de informes de la sociedad civil y de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) venció el 8 de octubre de 2020. El Estado deberá presentar su informe nacional en febrero de 2021. La sesión del Grupo de Trabajo del EPU en la que se examinará al Paraguay está prevista para el 5 de mayo de 2021.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA. El próximo compromiso estatal lo constituye el informe a la lista de cuestiones[13], la cual se publicó el 11 de junio de 2020. En la misma se destacan las medidas adoptadas respecto:

- a la armonización del artículo 309 a efectos de identificar la discriminación como una de las finalidades específicas de la conducta;
- al Ministerio de la Defensa Pública para reforzar su capacidad operativa;
- al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, la dotación de recursos suficientes y el cumplimiento de sus recomendaciones;
- a la prevención, el combate y la sanción de los feminicidios, la trata de personas y otras formas contemporáneas de esclavitud y todos los actos de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, desde el 2017;
- al establecimiento en los centros de detención del país de un mecanismo independiente y confidencial de presentación de denuncias a la Fiscalía; y
- al combate de la brutalidad policial y el uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes del orden, incluyendo las ejecuciones extrajudiciales (art.16).

Igualmente, el Estado paraguayo deberá informar sobre los avances que se hayan producido en la investigación y el enjuiciamiento de violaciones graves de derechos humanos bajo la dictadura (1954-1989) y durante el periodo

13 Comité contra la Tortura, CAT/C/PRY/QPR/8, *Lista de cuestiones previa a la presentación del octavo informe periódico del Paraguay*, 11 de junio de 2020, http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhspmhg%2fcwQnyYdpwJJ95j0W1YzloQqT1HKs3yiLQotVtfoVm1OC7TEGQzmnDgl%2bG68%2fSKe52QQg2U5%2f9pIR3LsbZsout8lu51Ko1rZj%2fOXGsP.

de transición hasta 2003, incluidos casos de torturas y desapariciones forzadas (arts. 12 y 13).

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. El próximo compromiso lo constituye el quinto informe periódico, con el vencimiento previsto para el día 26 de julio de 2025.

COMITÉ CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS. La siguiente entrega constituye el segundo informe periódico, que se tuvo que haber presentado el 20 de septiembre de 2020 de acuerdo al plazo fijado en las observaciones finales del primer examen, sin que a la fecha exista más información al respecto.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS). Su próximo compromiso es el octavo informe periódico, con vencimiento al 30 de noviembre de 2021. En las observaciones sobre el séptimo informe periódico, el Comité había solicitado al Estado que proporcione, en un plazo de dos años, información sobre las medidas adoptadas en cumplimiento de las recomendaciones que figuran en los párrafos 9 a), 15 a), 23 b) y 35 c) del informe[14].

En tal sentido, la relatora para el seguimiento de las observaciones finales del Comité comunicó, en fecha 14 de julio de 2020, que el Comité examinó este informe de seguimiento[15] y consideró que el Estado aún no ha tomado medidas concretas para derogar la Resolución N.º 29664/2017 del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y solicitará para el próximo informe periódico información sobre las medidas adoptadas para combatir los ataques contra la igualdad de género; así como aquellas encaminadas a dar prioridad al mandato del Ministerio de la Mujer y aumentar sustancialmente los recursos humanos, técnicos y financieros asignados, así como implementar políticas y legislación relativa a la igualdad de género en todas las unidades administrativas del Estado.

También solicitará información relativa a la asignación de recursos humanos y técnicos adecuados para el Programa Nacional de Prevención, Represión y Apoyo a las Víctimas de la Trata de Personas en el Ministerio de la Mujer, a fin de abordar la vulnerabilidad particular de las mujeres y las niñas al tráfico. Asimismo, requerirá datos acerca de las medidas adoptadas para acelerar la aprobación del proyecto de ley que penaliza la práctica de trabajo infantil doméstico y asegurar así la implementación efectiva de la Estrate-

14 Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/CPRY/CO/7, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay*, 22 de noviembre de 2017, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fPRY%2fCO%2f7&Lang=es.

15 El reporte de la relatora Lia Nadaraia se encuentra disponible en versión pdf (en idioma inglés), en este enlace: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/PRY/INT_CEDAW_FUL_PRY_42759_E.pdf.

gia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y para la Protección del Adolescente Trabajador (2019-2024), en el seguimiento y la erradicación de esta práctica.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL. El séptimo y el octavo informes periódicos combinados vencieron el 17 de septiembre de 2018 y no hay mayores detalles al respecto.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Tampoco se tienen novedades sobre su siguiente compromiso, el del quinto informe periódico, que venció el 30 de marzo de 2020. El Estado paraguayo no presentó aún dicho informe.

COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES. El segundo informe periódico fue presentado en diciembre de 2019; y su examen fue agendado para el 32.º periodo de sesiones (30 de marzo al 9 de abril de 2020), siendo pospuesto *sine die* a causa de la pandemia de la covid-19.

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. El cuarto y el quinto informes periódicos combinados fueron presentados el 5 de marzo de 2018, pero hasta el momento no existen más información, lista de cuestiones ni sesión agendada para el examen del informe.

COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. El segundo y el tercer informes periódicos combinados fueron presentados el 19 de marzo de 2019. Cabe destacar la presentación del informe alternativo por parte de la Fundación Saraki para ser considerado en ocasión del examen del informe, sin que a la fecha haya sesión agendada para tal efecto.

Situación de peticiones individuales

En diciembre de 2019 se firmó el Acuerdo sobre Medidas de Reparación entre el Estado paraguayo y Ernesto Benítez Gamarra, víctima de tortura por parte de agentes estatales luego de participar en una manifestación en 2003. Con la firma de este acuerdo, el Paraguay acepta la responsabilidad internacional establecida en el Dictamen del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, dando así cumplimiento de manera amistosa a su obligación de proporcionar a la víctima una reparación integral, que incluya una indemnización adecuada[16].

16 Comunicado de Codehupy, *El Estado paraguayo firmó acuerdo de reparación en el caso de Ernesto Benítez Gamarra*, 10 de diciembre de 2019, http://codehupy.org.py/el-estado-paraguayo-firmo-acuerdo-de-reparacion-en-el-caso-de-ernesto-benitez-gamarra/.

Por otra parte, en los casos de Norma Portillo (Yerutí) y Evelio Ramón Giménez, han transcurrido los 180 días impuestos por el Comité sin que el Estado haya enviado el acuerdo de reparación.

SISTEMA REGIONAL

Corte Interamericana de Derechos Humanos

CASO NOGUERA Y OTRA VS. PARAGUAY

La Corte IDH dictó, el 9 de marzo de 2020, su sentencia en el caso con relación a la muerte de Vicente Ariel Noguera, de 17 años, ocurrida el 11 de enero de 1996, mientras prestaba servicio militar. El Estado había suscrito ante la CIDH un Acuerdo de Solución Amistosa en el año 2011, reconociendo su responsabilidad internacional, el cual no fue homologado por la misma, por considerar la situación de incumplimiento del componente de justicia dispuesto por las partes en el acuerdo.

El tribunal regional dispuso por unanimidad que el Estado paraguayo era responsable por la violación de los derechos contenidos en los artículos 4.1 (derecho a la vida), 5.1 (derecho a la integridad personal) y 19 (derechos del niño) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en perjuicio de Vicente Noguera; y los artículos 8.1 (garantías judiciales), 25.1 (protección judicial) y 5.1 (derecho a la integridad personal) en perjuicio de su madre, María Noguera.

Entre las reparaciones ordenadas se encuentran la continuidad de la investigación en trámite, las publicaciones en el plazo de seis meses y la acreditación que dentro de la *curricula* de formación académica militar de la Escuela de Estado Mayor y Escuela de Capitanes de las Tres Armas se incluyan programas de derechos humanos, específicamente en cuanto a los estándares internacionales sobre su posición especial de garante frente a las personas que prestan el servicio militar. El Estado rendirá un informe sobre el avance del trámite legislativo relativo a la reforma de la jurisdicción penal militar, el pago de las cantidades fijadas en concepto de daño material y el reintegro de costas y gastos, la reintegración al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas de la Corte IDH por los gastos erogados durante la tramitación del presente caso. Asimismo, el Estado deberá rendir un informe dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la sentencia, sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma, sin perjuicio de las medidas que el Estado deberá adoptar para divulgar oficialmente el contenido de la sentencia por diversos medios.

CASO RÍOS ÁVALOS Y OTRO VS. PARAGUAY

Tal como se informó en el reporte anterior, en octubre de 2019, la CIDH remitió a la Corte IDH el Caso N.º 12702, por la supuesta serie de violaciones en el marco de los juicios políticos que culminaron con las destituciones, en el 2003, de los exministros de la Corte Suprema de Justicia, Bonifacio Ríos Ávalos y Carlos Fernández Gadea, este último fallecido en 2010.

En este sentido, se argumenta que el Reglamento para la Tramitación del Juicio Político –que no permitía las recusaciones contra el órgano disciplinario–, así como normas procesales para el juicio político que tuvieron un impacto sustantivo en el ejercicio de derecho de defensa y en otros aspectos relacionados con las garantías del debido proceso, llevaron a que el Estado violara el derecho a contar con un juez imparcial.

Asimismo, se arguye la violación de los principios de independencia judicial y de legalidad, al igual que el derecho a contar con decisiones debidamente motivadas, dado que la decisión que destituyó a las víctimas no contiene motivación y se limita a indicar que se aprobó la moción para removerlos. Además, se alega que el Estado violó el derecho a recurrir el fallo y el derecho a la protección judicial, pues el Reglamento para la Tramitación del Juicio Político expresaba que las resoluciones que dictara la Cámara de Senadores como Tribunal no podrían ser objeto de recurso alguno.

Durante el presente año, en trámite ante la Corte IDH fue recibido el Escrito de Solicitudes, Argumentos y Pruebas (ESAP) y sus anexos, formulándose el 17 de julio la contestación del Estado, así como la presentación de sus anexos, encontrándose a la fecha pendientes la celebración de la audiencia pública y la presentación de alegatos y observaciones finales.

CASO COMUNIDAD YAKYE AXA VS. PARAGUAY

Coincidente con el Día Internacional de los Derechos Humanos, el Poder Ejecutivo anunció el 10 de diciembre de 2019 la promulgación de la Ley N.º 6465 que expropia la franja de dominio vial, conocida como "Camino a Yakye Axa". Sin embargo, la corrección de una información errónea brindada por técnicos estatales requirió una modificación legislativa, concretada a través de la Ley N.º 6607 en agosto de 2020, a los efectos de posibilitar el acceso a la propiedad que fuera adquirida en 2012 por el Estado para esta comunidad indígena[17]. En septiembre de 2020 se dio inicio al enripiado del camino de acceso a la comunidad Yakye Axa (pueblo enxet), ubicada a la altura del km 368 de la ruta PY 05 Pozo Colorado-Concepción.

17 "Tras un largo camino, Yakye Axa podrá acceder a sus tierras", *Tierraviva*, http://www.tierraviva.org.py/tras-un-largo-camino-yakye-axa-podra-acceder-a-sus-tierras/.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CASO Y'AKÃ MARANGATU (ACUERDO DE SOLUCIÓN AMISTOSA)

El 28 de septiembre de 2020, la CIDH aprobó el Acuerdo de Solución Amistosa relativo a la "Petición 747-05 Comunidad Indígena Y'akã Marangatu del Pueblo Mbya"[18], del departamento de Itapúa.

El acuerdo fue firmado el 2 de marzo de 2009 entre las víctimas, sus representantes y el Estado paraguayo. Este último había reconocido su responsabilidad internacional y se había comprometido a implementar medidas de reparación consistentes en: i) dar cumplimiento de sentencia de amparo y medida cautelar; ii) proveer los mecanismos para que el Juzgado de Paz de la zona tomase conocimiento efectivo de las resoluciones relacionadas con la protección del territorio y realizara las acciones pertinentes para su cumplimiento; iii) iniciar la fiscalización sobre contaminación de la zona y realizar un estudio de evaluación de impacto ambiental; iv) dar seguimiento a delitos ecológicos presuntamente ocasionados en el espacio territorial señalado; v) desarrollar un programa de apoyo para el cultivo de subsistencia de la comunidad; vi) proveer a la comunidad de alimentación básica y agua potable; vii) investigar los supuestos daños causados a la comunidad; viii) proveer asistencia médica periódica a la comunidad y dotarla de los insumos para tal fin; ix) construir y habilitar una escuela, con la asignación de maestros y maestras, además de la provisión de materiales didácticos y muebles básicos; x) realizar la compra directa o expropiación de 219 hectáreas a favor de la comunidad; xi) deber de mantener informadas a las partes.

Tras valorar los avances en relación al grado de cumplimiento del acuerdo, la CIDH aprobó los términos del acuerdo suscrito por las partes el 2 de marzo de 2009 y declaró el cumplimiento total en cuanto a la prevención de los mecanismos para que el Juzgado de Paz de la zona tome conocimiento efectivo de las resoluciones relacionadas con la protección del territorio y realice las acciones pertinentes para su cumplimiento; la fiscalización sobre contaminación de la zona; lo relativo al programa de apoyo para el cultivo de subsistencia de la comunidad; la construcción y habilitación de una escuela y asignación de maestros y maestras, provisión de materiales didácticos y muebles básicos.

Asimismo, declaró el cumplimiento parcial con relación a la sentencia de amparo y medida cautelar y la provisión de alimentación básica y agua potable, así como el deber de mantener informadas a las partes del Acuerdo de Solución Amistosa. También declaró cumplimiento parcial sustancial respecto a la asistencia médica periódica a la comunidad y la dotación de los insumos,

18 CIDH, *Informe N.º 256/20. Petición 747-05. Informe de Solución Amistosa. Comunidad Indígena Y akã Marangatu del Pueblo Mbya - Paraguay*, 28 septiembre 2020, http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2020/PYSA747-05ES.pdf.

así como la compra directa o expropiación de 219 hectáreas. Finalmente, las declaró pendientes de cumplimiento a las cláusulas parcialmente cumplidas, estableciendo el deber de mantener informadas a las partes sobre los avances en su concreción, declarando que el Acuerdo de Solución Amistosa ha alcanzado un nivel de ejecución parcial sustancial, según el análisis contenido en el informe, y decidió hacerlo público e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

CASO JORGE ENRIQUE PATIÑO PALACIOS (ACUERDO DE SOLUCIÓN AMISTOSA)

La CIDH aprobó en fecha 1 de junio de 2020 el Acuerdo de Solución Amistosa que había sido suscrito el 30 de noviembre de 2012 entre representantes del Estado y familiares de Jorge Enrique Patiño Palacios, joven de 20 años, quien falleció el 21 de octubre de 1994 por un disparo de arma de fuego presuntamente por parte de civiles.

La petición inicial fue motivada por la falta de investigación y sanción de los responsables derivada de las irregularidades en la investigación de los hechos por parte de personal policial y de autoridades judiciales por la violación de los derechos humanos contemplados en los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial), en relación con el artículo 1 (obligación de respetar) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En tal sentido, la CIDH aprobó los términos del acuerdo suscrito[19] por las partes y declaró el cumplimiento total respecto a la capacitación sobre debida diligencia en la investigación, la recolección y valoración de evidencia, así como las medidas de satisfacción del Acuerdo de Solución Amistosa. También declaró el cumplimiento parcial respecto a la elaboración de un protocolo de buenas prácticas sobre la temática de la cadena de custodia. Por otra parte, la CIDH decidió continuar con la supervisión de los puntos cumplidos parcialmente y además hacer público el presente informe e incluirlo en su Informe Anual.

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA CIDH

La noche del 12 de febrero de 2020 fue asesinado brutalmente el periodista Lourenço "Leo" Veras, encargado del informativo web Porã News y corresponsal de medios del Brasil, quien recibió aproximadamente doce disparos por parte de dos presuntos sicarios mientras se encontraba cenando con su familia en su domicilio particular, en la ciudad de Pedro Juan Caballero.

19 CIDH, *Informe N.º 85/20, Caso 12.374. Informe de Solución Amistosa. Jorge Enrique Patiño Palacios. Paraguay*, 1 de junio 2020, http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2020/PYSA12374ES.pdf.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condenó el hecho y llamó al Estado paraguayo a "investigar de forma completa, efectiva e imparcial este crimen y otros que se encuentran impunes; esclarecer sus móviles y determinar judicialmente la relación que pudieran tener con la actividad periodística y la libertad de expresión"[20].

Esto cobra aún más relevancia, si se considera que en 2020 la CIDH remitió el informe de fondo sobre la responsabilidad del Estado paraguayo en el caso Santiago Leguizamón, periodista asesinado por la mafia de la narcopolítica en la misma ciudad el 26 de agosto de 1991 y cuyo caso quedara impune por la negligente falta de impulso en la investigación por parte de los órganos judiciales del Paraguay, según estableciera la CIDH[21]. El asunto podría llegar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que servirá para establecer estándares de protección para periodistas y sus familiares en situación de riesgo y combatir el patrón de impunidad frente a amenazas y muertes que sufren las personas que ejercen el periodismo en Paraguay.

ESTANCAMIENTO EN EL PROCESO DE ADECUACIÓN NORMATIVA

El futuro de la propia protección internacional de los derechos humanos depende, en gran parte, de la adopción y el perfeccionamiento de las medidas nacionales de implementación, ya que el derecho internacional y el derecho interno conforman un todo armónico. Sin embargo, desde el año 2013, aproximadamente, el Paraguay dejó de ratificar nuevos tratados de derechos humanos, después de más de una década de ponerse al día y ratificar todos los instrumentos.

En el periodo del informe, el Poder Ejecutivo retiró del Senado el mensaje que enviaba la ratificación del Acuerdo de Escazú[22], una medida que responde al fuerte *lobby* que se efectuó desde el sector agroexportador, con apoyo de la Iglesia católica[23] y del mismo ministro de Agricultura y Ganadería[24].

20 CIDH, Comunicado de Prensa R41/20, "Relatoría Especial condena asesinato del periodista Leo Veras en Paraguay y llama a adoptar acciones decididas para prevenir e investigar crímenes de periodistas en la frontera", 17 de febrero de 2020, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?lID=2&artID=1165.

21 CIDH, *Informe N.º 24/16, Petición 66-07. Admisibilidad. Santiago Leguizamón Zaván y familia. Paraguay*, 15 de abril de 2016, https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2016/PYAD66-07ES.pdf.

22 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 13 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116743.

23 "Lobby de la Iglesia y sector granero 'obligan' al Ejecutivo a retirar acuerdo que remitió al Parlamento", *ADN Digital*, 3 de diciembre de 2019, https://www.adndigital.com.py/lobby-de-la-iglesia-y-sector-granero-obligan-al-ejecutivo-a-retirar-acuerdo-que-remitio-al-parlamento/.

24 "MAG pide rechazar tratado de Escazú", *ABC Color*, 5 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/10/05/mag-pide-rechazar-tratado-de-escazu/.

En contexto, esto da continuidad a la política negativa a la ratificación de instrumentos de derechos humanos tales como el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y, en el sistema regional, la negativa a firmar la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

CONCLUSIONES

A un cuarto de siglo de publicación ininterrumpida del informe de derechos humanos en Paraguay, se puede afirmar que, en materia de obligaciones convencionales ante los sistemas internacionales de protección, la adecuación normativa e institucional no necesariamente se tradujo en respeto y garantía de los derechos fundamentales para la ciudadanía. Desde la inclusión del presente artículo, en 2008, se identifica un patrón de avances que, a pesar de ser lento y sostenido, no por ello ha dejado de ser dificultoso.

Aun así, significó en la vida de muchas personas un medio importante de protección, especialmente para las víctimas quienes, en muchos casos, enfrentan discriminación estructural, abuso, abandono y aislamiento. Por otra parte, el marco brindó un normativo nacional y las herramientas jurisprudenciales a nivel internacional cuya adecuación constante se debe alentar.

El presente año, con el calendario de obligaciones del Estado paraguayo ante el sistema de Naciones Unidas con pocos atrasos con relación a su situación histórica, casi al día, el escenario a nivel global generado por la pandemia de la covid-19 ha obligado a recalendarizar las audiencias programadas con anterioridad, por lo que en algunos casos podrían existir demoras.

Cabe destacar que, en este contexto, recomendaciones sobre participación, interculturalidad, derechos específicos, etc., fueron formuladas por los órganos internacionales[25], tales como la Resolución N.° 1/2020 de la CIDH[26]. El análisis más exhaustivo sobre su grado de cumplimiento en cada derecho en específico queda pendiente, pues importa una tarea en suma extensa; sin embargo, puede ser apreciada en otros artículos del presente informe.

En cuanto al sistema regional, mientras que la aprobación de acuerdos de solución amistosa en casos ante la CIDH brinda ciertas perspectivas de re-

25 A modo de ejemplo, en el marco de la pandemia de covid-19, el Comité de Derechos del Niño emitió una Declaración, con 11 recomendaciones relacionadas al impacto físico, emocional y psicológico en la niñez y la adolescencia, que estuvo en sintonía con la declaración realizada por diez órganos de tratados de la ONU.

26 CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución N.º* 1/2020, acceso el 10 de octubre de 2020, https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf.

paración a casos violatorios de derechos humanos que llevan ya larga data, la nueva sentencia de la Corte IDH en el caso Noguera engrosa la lista de pendientes en el cumplimiento de las reparaciones, y cuyo cumplimiento debe satisfacer sin demora, en vista de un nuevo juzgamiento en el caso Ríos Ávalos.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe cumplir efectivamente y en la brevedad:

- las reparaciones ordenadas en la sentencia de la Corte IDH recaída en el caso Noguera vs. Paraguay, así como las reparaciones pendientes de cumplimiento en los casos dictados con anterioridad por el mismo tribunal.

- los puntos pendientes en los acuerdos de solución amistosa de los casos de la comunidad indígena Y'akã Marangatu y Jorge Enrique Patiño Palacios.

Además, debe:

- imprimir mayor agilidad a los efectos de evitar la mora que, aunque es menor, también es constante en la presentación de informes ante los órganos de protección de derechos humanos.

- promover y difundir públicamente el contenido de los tratados, convenios, protocolos, así como de las observaciones finales, observaciones generales, los informes de relatorías temáticas, etc., para promover el conocimiento de todas las personas sobre su contenido, aplicación y su seguimiento, y de las brechas que deben ser cubiertas por el Estado.

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN
DE DERECHOS HUMANOS

DISPARES RESPUESTAS A HISTÓRICAS FALENCIAS EN UN AÑO DE EMERGENCIA SANITARIA

El contexto de la crisis sanitaria por la pandemia de la covid-19 puso al Estado paraguayo en el aprieto de limitar los derechos humanos para proteger intereses colectivos. Lo hizo sin poder garantizar suficientemente que las medidas afectaran a personas en situación de vulnerabilidad. Ante esta coyuntura extraordinaria, los órganos estatales dieron respuestas dispares. Esto hace evidente, una vez más, la necesidad de redoblar esfuerzos para fortalecer el sistema nacional de protección de los derechos humanos.

PALABRAS CLAVES: Defensoría del Pueblo, políticas públicas, acceso a la justicia, independencia de la magistratura, personas privadas de libertad.

Mario J. Barrios Cáceres

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

Desde la caída de la dictadura en 1989, Paraguay se ha ido adhiriendo a diferentes sistemas de protección de derechos humanos, el sistema universal, el sistema regional y la jurisdicción penal internacional. Desde su inclusión en el informe de derechos humanos en su edición de 2008, el artículo referente al sistema paraguayo de protección de derechos humanos ha pretendido dar cuenta de la incorporación de mecanismos concretos de protección dentro del Estado, presentando tanto la normativa interna para la protección y promoción de los mismos como también una panorámica de las dependencias responsables en los diferentes poderes[1]; los avances en el diseño institucional a través de la creación de direcciones y redes de derechos humanos, principalmente en la esfera del Poder Ejecutivo[2]; así como un recuento del diseño institucional de los poderes del Estado y una presentación y análisis de las acciones realizadas por la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo[3].

En el año 2011, y siguiendo el mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, se crea por Ley N.º 4288/2011 el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), para prevenir prácticas de torturas y proteger a las personas privadas de su libertad o en situación de encierro que pudieran sufrir tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Sin embargo, luego del quiebre institucional acontecido en el año 2012, que tuvo como detonante los hechos acontecidos en Marina Kue, se identificaron ciertos retrocesos. Entre estos, se destacan la invisibilidad de la perspectiva de derechos en las políticas de desarrollo, las declaraciones públicas contrarias a la garantía de derechos humanos de altas autoridades estatales, la relativización de los crímenes de lesa humanidad cometidos por la dictadura stronista, la modificación inconstitucional de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna y el proceso judicial violatorio de garantías constitucionales y legales contra personas campesinas del caso Curuguaty. Como avances puntales se rescató el Acuerdo y Sentencia de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) sobre el derecho a la información pública, ley integral contra la trata de personas[4].

Con el gobierno de Horacio Cartes, la institucionalidad en materia de derechos fundamentales se debilitó con las desapariciones de la Dirección de Educación en Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura y

1 Line Bareiro y Maridí González Parini, "Institucionalidad de la protección de los derechos humanos en el Estado paraguayo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 707-728.

2 Julia Cabello Alonso, "A la espera de resultados de los nuevos mecanismos de protección", en *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: Codehupy, 2009), 529-538.

3 Katia Gorostiaga y Mirta Moragas, "Antecedentes y desafíos de los mecanismos nacionales de protección", en *Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: Codehupy, 2010), 599-607.

4 Milena Pereira Fukuoka, "¿Dónde está el sistema nacional de protección de derechos humanos?", en *Derechos Humanos en Paraguay 2013* (Asunción: Codehupy, 2013), 559-581.

del Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos. Como aspectos positivos durante este tiempo, se destacan la consolidación de un sistema de seguimiento de recomendaciones internacionales (SIMORE)[5] y la aprobación del Plan Nacional de Derechos Humanos. Este último, sin embargo, dejó de lado puntos clave, como la exclusión de las recomendaciones específicas en materia de igualdad y no discriminación, así como cuestiones sobre derechos sexuales y reproductivos. Entretanto, en el Poder Legislativo, la Cámara de Senadores rechazó el proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación, argumentando, principalmente, la inclusión de la identidad de género y el no reconocimiento de derechos en pie de igualdad de personas LGTBI[6].

La figura del defensor del Pueblo ha sido, sin duda, otra de las grandes deudas institucionales desde su creación, con la Constitución de 1992. Manuel Páez Monges estuvo más de ocho años en el cargo después de haber vencido su mandato como el primer ombudsman en la historia del Paraguay. El segundo en ser confirmado, Miguel Godoy, inició sus funciones sin censurar públicamente los actos contrarios a los derechos humanos ni adoptar una posición firme contra el avance de la reivindicación del régimen dictatorial y a favor del fortalecimiento de la cultura democrática[7].

Ya en los últimos años, la discusión pública de temas relacionados a la corrupción y las expresiones de repudio a que dieron lugar pusieron de relieve la importancia de la transparencia y el rol que cumple el Portal de Acceso a la Información Pública[8]. Por otra parte, se presentaron los planes nacionales de cultura, así como el de igualdad (2018-2023)[9].

Finalmente, se ha incrementado la falta de independencia de la judicatura en el Paraguay. Esta circunstancia viene siendo una sentida preocupación de los órganos de supervisión tanto del sistema universal como regional. Ante el empeoramiento de la circunstancia aludida, el Estado paraguayo fue convocado a una audiencia pública por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en septiembre de 2017. Entre otras circunstancias,

5 Plataforma informática que facilita la sistematización de las recomendaciones internacionales de derechos humanos realizadas al Paraguay, hechas por los diferentes órganos y procedimientos especiales de derechos humanos de los sistemas universal y regional, permitiendo el acceso a información actualizada sobre las acciones desplegadas por las instituciones del Estado para el cumplimiento e implementación de las mismas. Su versión ampliada, SIMORE Plus, vincula el seguimiento de las recomendaciones internacionales de derechos humanos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas, además de las observaciones generales. Esta versión incluye mejoras en la funcionalidad, fortaleciendo el mecanismo estatal de seguimiento e implementación, dando así un salto innovador, en línea con las prioridades de la comunidad internacional.

6 Mario J. Barrios Cáceres, "La desconstrucción de la institucionalidad del Estado en materia de derechos humanos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2014* (Asunción: Codehupy, 2014), 633-643.

7 Mario J. Barrios Cáceres, "Ni a favor ni en contra del stronismo: Los desafíos y dilemas del nuevo Defensor del Pueblo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 439-445.

8 Mario J. Barrios Cáceres, "Es necesario seguir fortaleciendo el sistema nacional de protección de derechos humanos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 525-531.

9 Mario J. Barrios Cáceres, "Sin presupuesto ni voluntad, peligra el cumplimiento de los planes", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 559-567.

en dicha ocasión se recalcó cómo, desde sus instituciones como el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y el Consejo de la Magistratura, el Estado paraguayo somete "a procesos disciplinarios que pueden acarrear la remoción a funcionarios que aplican las reglas del debido proceso, ajustados a estándares internacionales del sistema regional de protección, mientras que premian a funcionarios que se adhieren al sistema y esquema de instrumentalización política"[10]. Estos órganos, incorporados con la Constitución de 1992, han sido absolutamente insuficientes para lograr la independencia judicial y mejorar la calidad de la Justicia, debido principalmente a la consolidación de esquemas de clientelismo y corrupción judicial que logran mantener los lazos de subordinación de los jueces a los políticos.

SITUACIÓN DEL DERECHO

RED DE DERECHOS HUMANOS DEL PODER EJECUTIVO

Durante el presente año, y en su carácter de coordinador de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo (RDDHHPE), el Ministerio de Justicia socializó con las instituciones miembros un material que contiene pronunciamientos y recomendaciones nacionales e internacionales, a fin de que las medidas adoptadas por los integrantes de la Red para la prevención del coronavirus sean tomadas atendiendo a los estándares de derechos humanos[11]. De igual forma, la Corte Suprema de Justicia, a través de su Dirección de Derechos Humanos, puso a disposición la Guía Práctica de Respuestas Inclusivas y con Enfoque de Derechos ante el COVID-19 en las Américas de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Resolución N.º 1/2020 "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas" de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[12]. Además, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados proclamó de interés nacional la declaración adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) titulada "Covid y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales"[13].

10 "Falta de independencia del Poder Judicial paraguayo fue tema central en Audiencia Pública de la Comisión Interamericana de DDHH", *Codehupy*, 26 de octubre de 2017, http://codehupy.org.py/falta-de-independencia-del-poder-judicial-paraguayo-fue-tema-central-en-audiencia-publica-de-la-comision-interamericana-de-ddhh/.

11 "Socializan recomendaciones de DDHH a tener en cuenta en [la] lucha contra el COVID-19", *Dirección General de Derechos Humanos - Ministerio de Justicia*, 27 de abril de 2020, acceso el 2 de octubre de 2020, https://www.derechoshumanos.gov.py/index.php/noticias/socializan-recomendaciones-de-ddhh-tener-en-cuenta-en-lucha-contra-el-covid-19.

12 "Dirección de DDHH pone a disposición guía práctica ante el COVID-19", *Corte Suprema de Justicia*, 17 de abril de 2020, acceso el 2 de octubre de 2020, https://www.pj.gov.py/notas/18264-direccion-de-ddhh-pone-a-disposicion-guia-practica-ante-el-covid-19.

13 "Ficha Técnica del Expediente", SIlPy - Sistema de Información Legislativa, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/120634.

Por otra parte, la Red, junto al Viceministerio de Protección de los Derechos de las Mujeres del Ministerio de la Mujer, a través de la Dirección General de Prevención y Atención contra la Trata de Personas, dieron inicio a un ciclo denominado "Capacitación en el abordaje de la trata de personas", dirigido a contribuir a la formación de los integrantes de la RDDHHPE para construir competencias y habilidades en materia de trata de personas[14].

En otro espacio de formación y capacitación, representantes de las organizaciones de la sociedad civil que integran la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conadis), fueron capacitados vía online para manejar el SIMORE Plus[15].

Por último, luego de un tiempo de no registrar movimientos, se retomó el trabajo de la Mesa Multisectorial sobre la situación de Derechos Humanos de Personas Trans, un espacio que nació en 2015 y que la conforman instituciones del Estado y la sociedad civil, con el objetivo de defender y promover los derechos y el respeto hacia las personas trans[16].

MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN CONTRA LA TORTURA

El Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (MNP) ha expresado su preocupación en el contexto de la emergencia sanitaria por la pandemia de la covid-19 por la aplicación de ciertas medidas que afectan e impactan la vida de las personas. Por ejemplo, la violencia policial y militar y el sesgo con el que se imputa a personas de escasos recursos, así como la situación de vulnerabilidad a la que se sometía a personas que eran detenidas en forma masiva por carecer ni portar justificativos en los primeros meses de restricción de la circulación[17].

Por otra parte, en uno de los casos más notorios, relacionado tanto al homicidio doloso del suboficial Marcos Agüero como a las posibles torturas realizadas por personal militar de la Armada Nacional, entre la noche y madrugada del 15 y 16 de julio en el barrio San Miguel de Ciudad del Este, el MNP remitió su informe preliminar con las recomendaciones al Ministerio Público, la

14 "Inician ciclo de Capacitación en el abordaje de la trata de personas", *Dirección General de Derechos Humanos - Ministerio de Justicia*, 10 de mayo de 2020, https://www.derechoshumanos.gov.py/index.php/noticias/inician-ciclo-de-capacitacion-en-el-abordaje-de-la-trata-de-personas.

15 "Organizaciones de CONADIS fueron capacitadas para manejo del SIMORE Plus", *Dirección General de Derechos Humanos - Ministerio de Justicia*, 10 de mayo de 2020, https://www.derechoshumanos.gov.py/index.php/noticias/organizaciones-de-la-conadis-fueron-capacitadas-para-manejo-del-simore-plus.

16 "Instituciones del Estado y Sociedad Civil se unen para trabajar derechos de la comunidad LGTBI", *Codehupy*, 19 de junio de 2020, http://codehupy.org.py/instituciones-del-estado-y-sociedad-civil-se-unen-para-trabajar-derechos-de-la-comunidad-lgtbi/.

17 "MNP resalta situaciones preocupantes de medidas en la cuarentena que impactan en la vida de las personas", *MNP*, 2 de mayo de 2020, http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/136-mnp-resalta-situaciones-preocupantes-de-medidas-en-la-cuarentena-que-impactan-en-la-vida-de-las-personas.

Municipalidad de Ciudad del Este, la Comisión de Derechos Humanos del Senado, la Comandancia en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Salud, tras una visita interinstitucional de intervención sobre las denuncias de abuso de la fuerza pública por parte de personal militar y relevó información sobre los supuestos hechos de tortura y malos tratos, realizando un registro pormenorizado de las posibles víctimas[18].

Asimismo, en el contexto de la emergencia sanitaria, la necesidad de considerar alternativas a la detención para las personas con mayor riesgo para la salud, sobre todo en condiciones de posibilidad de contagio, derivado de la obligación legal de proteger y tratar a los reclusos que permanecen bajo custodia, ha hecho que el sistema penitenciario paraguayo bajara –al menos nominalmente– su población de 15.846 en marzo de 2020 a 13.300 en septiembre de 2020[19]. Sin embargo, es preciso contrastar esta disminución de 2.546 personas privadas de libertad en los establecimientos penitenciarios con las 1.224 personas en prisión preventiva en comisarías en todo el territorio nacional hasta agosto de 2020[20], lo que arroja un número más modesto, de menos de un millar, además de considerar las condiciones precarias de reclusión en sede policial, sin suficiente comida, condiciones sanitarias, etc.[21].

Al cierre del periodo que cubre el presente reporte, mediante una misiva dirigida a la ministra de Justicia, el MNP expresó su preocupación, ante la designación de Antonio Bazán, funcionario denunciado por supuestos hechos de torturas y malos tratos, en el cargo de director interino de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios del Ministerio de Justicia, exponiendo los graves antecedentes con que cuenta el funcionario con relación a su desempeño como director de los centros educativos de Concepción e Itauguá[22].

Finalmente, en el presente año se dio inicio al proceso por el cual el MNP renovará su Comisión Nacional con la elección de nuevos miembros titulares, en atención al fenecimiento de mandato –en diciembre próximo– de tres integrantes.

---

18 Véase información adicional en el artículo sobre Prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

19 MNP, *Personas privadas de libertad en Paraguay – Setiembre 2020*, http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/Estad%C3%ADsticas/Personas-privadas-de-libertad-en-Paraguay---Setiembre-2020/.

20 "Solicitud #33591. Informe de la Oficina de Acceso a la Información Pública, dependiente del Departamento de Transparencia y Anticorrupción de la Policía Nacional sobre personas en prisión preventiva en comisarías", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 10 de septiembre de 2020.

21 Véase más información en el artículo sobre Derecho al trato humano a las personas privadas de libertad de este informe.

22 "MNP expresa preocupación por la designación de un funcionario denunciado por tortura en un cargo del Ministerio de Justicia", *MNP*, 30 de octubre de 2020, acceso el 31 de octubre de 2020, http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/151-mnp-expresa-preocupacion-por-la-designacion-de-un-funcionario-denunciado-por-tortura-en-un-cargo-del-ministerio-de-justicia.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La afectación de derechos de la ciudadanía ante la emergencia sanitaria ha marcado en el presente año la agenda, los esfuerzos y recursos de la burocracia estatal. Tal situación, que devino urgente e impostergable, requirió de una manera capital el cumplimiento de deberes y atribuciones del defensor del Pueblo, comisionado parlamentario cuyas funciones constitucionales son la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios.

La labor del ombudsman, si bien pretendió ser solícito en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones, se asemejó más a órganos estatales de asistencia social con la realización de ollas populares, desayunos y meriendas en asentamientos, campañas de recolección de abrigos, así como la repatriación de una compatriota. Entre los puntos positivos, la Defensoría del Pueblo asistió a adolescentes víctimas de torturas por parte de personal policial y militar de la Marina tras la ya mencionada balacera en el barrio San Miguel de Ciudad del Este a mediados de julio de 2020[23], y promovió amparos a favor del acceso efectivo a la salud de pacientes oncológicos en plena pandemia de la covid-19, que incluyó visita de monitoreo al Instituto Nacional del Cáncer (Incan). Desafortunadamente, sin embargo, no presentó voto de censura pública –poderosa herramienta política con la que cuenta el defensor del Pueblo– con relación a procesos de adquisición amañados de insumos médicos y otros casos notorios de corrupción.

En tal sentido, oportuno es remarcar lo expresado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto que "la corrupción impacta directamente en la satisfacción de la obligación de los Estados de destinar hasta el máximo de sus recursos disponibles en materia de derechos humanos, en particular para garantizar el goce y ejercicio de los DESCA"[24]. Ante el futuro incierto de superar prontamente la situación extraordinaria del contexto de emergencia sanitaria, el defensor del Pueblo debería considerar ajustarse al cumplimiento de sus deberes y atribuciones constitucionales, sobre todo los referentes a la emisión de censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos, al igual que elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que, a su juicio, requieran pronta atención pública (art. 279, incs. 3 y 5, CN).

Cabe recordar, asimismo, que no fueron adoptadas las medidas positivas encaminadas a cumplir las recomendaciones que el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

23 "CDE: Abren carpeta para investigar brutalidad militar tras balacera", *ABC Color*, 16 de julio de 2020, acceso el 2 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/este/2020/07/16/abren-carpeta-para-investigar-brutalidad-militar-tras-balacera-en-cde/.

24 CIDH, *Corrupción y Derechos Humanos: Estándares interamericanos* (Washington: CIDH, 2019), párr.9.

le hizo a la Defensoría del Pueblo de Paraguay para que levante su estatus B, es decir, se le reconoce internacionalmente entre sus pares como Institución Nacional de Derechos Humanos que no se ajusta a los Principios de París. En dicha ocasión, se le recomendaron varias medidas correctivas, principalmente: el proceso de designación del titular no es lo suficientemente amplio y transparente, el proceso de remoción no es independiente y objetivo, la entidad no tiene un nivel razonable de financiación, no ejerce un mandato de alentar la ratificación de tratados de derechos humanos y no interactúa con los sistemas de protección universal de derechos humanos presentando informes y/o comunicaciones, apoyando o participando de las misiones de los procedimientos públicos especiales y supervisando o promoviendo el cumplimiento de recomendaciones internacionales[25].

PODER JUDICIAL

En el periodo que se reporta, el Poder Judicial, principal órgano garante del sistema nacional de protección, restringió notablemente el acceso físico a tribunales y unidades fiscales, suspendiéndose plazos procesales, generando de parte de los profesionales disconformidad acerca de lo que todo esto supone con relación a la mora judicial y a aún mayor demora en el acceso a la Justicia[26]. Buscando paliar ese atraso, la Corte Suprema de Justicia presentó un anteproyecto de ley[27] para suspender la feria judicial 2021, normativa que fue sancionada y promulgada como Ley N.º 6581/2020.

Se habilitaron las consultas de expedientes y los números de teléfono de actuarias y actuarios están a disposición en la página web del Poder Judicial. Por su parte, el Ministerio de la Defensa Pública hizo lo mismo con los datos de defensoras y defensores, habilitando además la línea telefónica 133. Otro punto a considerar es que, en estos tiempos de covid-19, aumentaron las audiencias telemáticas, cuestión que no necesariamente ha redundado en la agilidad de los procedimientos. Sin embargo, en muchos casos se ha convertido en una excusa inmejorable para darle justificación legal a algo en la práctica usual: el justiciable participa de audiencias donde se vulnera el principio de inmediatez, o sea, el vínculo personal, permanente, directo y simultáneo del juez con las partes.

25 Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), Informe y recomendaciones del periodo de sesiones del Subcomité de Acreditación, Ginebra, 11 al 15 de marzo de 2019, 10-14.

26 "Colegio de Abogados cuestiona funcionamiento del sistema judicial en el marco de la pandemia", *ABC Color*, 1 de agosto de 2020, acceso el 2 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/01/colegio-de-abogados-cuestiona-funcionamiento-del-sistema-judicial-en-el-marco-de-la-pandemia/.

27 "Promulgada Ley que suspende la Feria Judicial 2021", *Corte Suprema de Justicia*, 4 de agosto de 2020, https://www.pj.gov.py/notas/18901-promulgada-ley-que-suspende-la-feria-judicial-2021#:~:text=El%20Poder%20Ejecutivo%20promulg%C3%B3%20en,durante%20el%20mes%20de%20enero.

Por otro lado, en materia de independencia judicial, el principal ataque se produjo en junio de 2020, en el marco de un juicio de amparo relativo a la publicidad de las declaraciones juradas de bienes y rentas de funcionarios públicos de alto rango. Un grupo de diecisiete diputados del Gobierno y cuatro diputados del principal partido de oposición realizaron una intervención indebida en el marco del procedimiento, para impedir que la Corte Suprema de Justicia autorizara en última instancia la publicidad de esos documentos[28]. La Cámara de Diputados había aprobado un proyecto de ley que, entre otras modificaciones a la reglamentación del control del enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos, establecía que las declaraciones juradas de estos únicamente se podrían dar a publicidad en cada caso y mediante orden judicial.

CONCLUSIONES

En el presente año, las circunstancias excepcionales traídas por la pandemia de covid-19 condujeron al Estado a restricciones de los derechos humanos más extensas, tanto en su alcance como en su duración, que en tiempos habituales. El Estado se ha visto inmerso en la encrucijada de limitar el ejercicio de los derechos humanos por la necesidad de proteger los derechos de otros o los intereses colectivos; en muchos casos, sin poder garantizar que las medidas generales adoptadas no perjudicaran de manera desproporcionada a las personas en situación de vulnerabilidad.

En tal sentido, al abordar sus funciones en tan delicado contexto, y especialmente en casos puntuales, se evidencian fortalezas de algunos organismos y se desnudan los modestos resultados de otros. En el entendimiento de que una situación extraordinaria como la experimentada en el presente año requiere redoblar todos los esfuerzos públicos –así como la eficacia y eficiencia de tales esfuerzos–, la labor dispar de ambos órganos estatales queda a la vista.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe:

→ aprobar, sin demora, el proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación (Ley "Julio Fretes").

28 El expediente en cuestión se caratula: "Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Contraloría General de la República en los Autos Caratulados: Amparo Constitucional promovido por el señor Juan Carlos Lezcano Flecha c/ Contraloría General de la República".

- cumplir las recomendaciones del Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos formuladas a la Defensoría del Pueblo para la recategorización de su estatus.

El defensor del Pueblo debe:

- ajustarse al cumplimiento de sus deberes y atribuciones constitucionales, sobre todo los referentes a la emisión de censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos.

- elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que, a su juicio, requieran pronta atención pública (art. 279, incs. 3 y 5, CN).

El Ministerio de Justicia y el Ministerio Público deben avanzar en la investigación y sanción de hechos de tortura atribuidos a Antonio Bazán, funcionario denunciado por supuestos hechos de torturas y malos tratos, tanto en la esfera administrativa como la judicial.

PROTECCIÓN DE PERSONAS REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO: UNA RESPONSABILIDAD ESTATAL POSTERGADA[1]

Se sigue dando un aumento de solicitudes de asilo pendientes de resolución. Estas requieren una respuesta del Estado con reglas claras en base a las normas del sistema de asilo internacional, como principal medida para un efectivo cumplimiento de los derechos humanos e integración socioeconómica de la población solicitante de asilo en Paraguay. Esto ya no puede ser postergado.

PALABRAS CLAVES: solicitantes de asilo, refugiados, asistencia humanitaria, sistema de asilo, protección social.

Paulo González

SEMILLAS PARA LA DEMOCRACIA

1 Los aspectos mencionados en este balance serán profundizados en este artículo, que no se centra en casos paradigmáticos ni resalta casos particulares, sino que busca establecerse como un seguimiento de las generalidades evidenciadas y sistematizadas concernientes a la situación de las personas solicitantes de la condición de refugiado en Paraguay.

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

En el año 2002, Paraguay sancionó la Ley General de Refugiados N.º 1938/2002, la cual considera a las personas refugiadas[2] tanto en su definición "clásica" (Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados) como en la definición regional "ampliada" de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984:

> [...] la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados [sic] a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público[3].

Esta ley facultó al Estado paraguayo para la resolución de solicitudes de asilo[4] por medio de evaluaciones de elegibilidad de acuerdo con los criterios establecidos por las convenciones y los procedimientos del Alto Comisionado de la ONU para Refugiados (ACNUR), gestión que antes se realizaba directamente entre la Cancillería paraguaya y oficiales de elegibilidad del ACNUR, quienes recibían, analizaban y resolvían los casos.

Según la Comisión Nacional de Refugiados (Conare), entre 2003 y 2016, el número de personas refugiadas reconocidas alcanzó en total 208[5], siendo el número de casos pendientes de resolución 22 en 2016[6]. La Codehupy alertaba en su informe del 2016[7] sobre la acumulación de solicitudes de asilo no resueltas y cómo esto se traduce en mayor vulnerabilidad y precariedad para personas que ya llegan a Paraguay en busca de mayor protección.

Dos años después, se advertía sobre el aumento de personas desplazadas y solicitantes de asilo, y el desafío que podría representar para el Gobierno paraguayo tener que dar respuesta a cientos de personas sabiendo las limi-

---

2 Son aquellas que ya han sido reconocidas por el Estado como refugiadas.

3 Adoptada en el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", la Declaración de Cartagena sobre Refugiados se adoptó en la ciudad colombiana del 19 al 22 de noviembre de 1984. La definición se encuentra en su conclusión tercera. ACNUR, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.

4 Una persona solicitante de asilo es quien se encuentra en proceso de ser reconocida o rechazada (con derecho a apelar).

5 Mario Costa, "Un Estado nacional, solidario y humanitario con la persona desprotegida: un anhelo de la ONU", en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 473-482. Son 204 según el Mid-Year Statistical Fact Sheet ACNUR, de junio de 2020, https://www.acnur.org/op/op_fs/5f93892e4/unhcr-mid-year-statistical-fact-sheet-paraguay-june-2020.html.

6 Son 34 de acuerdo con el Mid-Year Statistical Fact Sheet ACNUR, de junio de 2020, https://www.acnur.org/op/op_fs/5f93892e4/unhcr-mid-year-statistical-fact-sheet-paraguay-june-2020.html.

7 Costa, "Un Estado...".

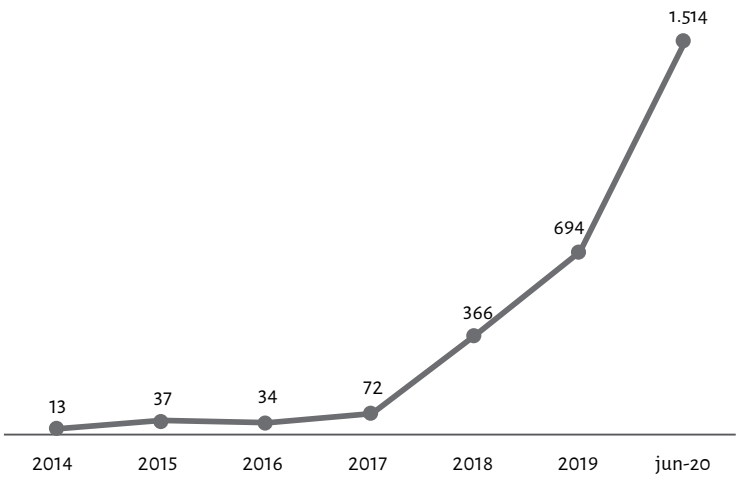
tadas capacidades de la Conare[8]. Estas cifras fueron elevándose con el correr de los últimos años.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2020

SOLICITANTES DE ASILO EN PARAGUAY

Actualmente se registran 1.514 solicitudes de asilo pendientes de resolución (gráfico 1).

Gráfico 1. Solicitantes de asilo en Paraguay (2014-2020)



Fuente: Mid-Year Statistical Fact Sheet ACNUR, de junio de 2020.

La curva de aumento que se ve en el gráfico 1 muestra cómo impacta en el sistema de asilo paraguayo el crecimiento de la movilidad forzada venezolana en la región, y que Paraguay se establezca como país de destino, sumado a la demora de la Conare para resolver casos pendientes de años anteriores.

Ante un exceso de casos sin resolver, la determinación individual de la condición de refugiado resulta impracticable. En este caso particular, la Conare venía realizando registros y entrevistas para cada solicitud por medio de

8 Paulo González, "Nuevos desafíos del Estado de Derecho para garantizar la integración y el cumplimiento de los derechos humanos del creciente número de solicitantes de refugio", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 533-540.

un procedimiento fusionado, lo que ayudó a tener información pertinente de cada caso. Este consiste en agregar preguntas adicionales durante el proceso de registro con el fin de capturar información adicional de la persona que se registra.

Por ejemplo, se puede recopilar información adicional sobre el lugar de origen o nacionalidad, los motivos de la huida, la exclusión, consideraciones y vulnerabilidades o necesidades específicas. Los pasos del proceso de registro y de determinación de condición de refugiado (DCR) se fusionan efectivamente, cuando la entrevista de registro es más detallada y sirve como base para reconocer a las personas como refugiadas. No obstante, también puede facilitar la derivación a otros flujos de procesamiento de casos y facilitar otras formas de intervenciones de protección.

Si bien la Conare mencionó que aplicó el reconocimiento colectivo de la condición de refugiado[9], en realidad lo que se hizo fue tratar en un mismo día la aprobación de casos evaluados individualmente en un procedimiento fusionado en conjunto debido a la excesiva acumulación.

Se reconoce la gestión de la Secretaría Ejecutiva de Conare para avanzar con la aprobación de las 720 solicitudes de asilo de venezolanos y 4 cubanos. Sin embargo, desde esa última sesión de la Conare[10] hasta ahora, las personas reconocidas como refugiadas no cuentan con la resolución de aprobación del refugio firmada por la Conare para tramitar la radicación en Migraciones y con esto obtener la ansiada cédula de identidad en Identificaciones.

Las solicitudes de asilo continúan su ritmo de acumulación, con 729 nuevas solicitudes de asilo de población venezolana pendientes, aumentando a 702 las solicitudes de la población cubana que se acumulan sin tratarse desde el año pasado.

Sin la cédula de identidad paraguaya, los derechos de las personas refugiadas siguen siendo vulnerados, ya que mientras tanto solo cuentan con una constancia de solicitud en formato hoja de papel A4[11]. Recordemos que la cédula es la herramienta fundamental para tener acceso a los ya de por sí precarios sistemas de inserción económica y protección social[12].

---

9 Esto significa que se presume que cada individuo de un grupo en particular califica para la condición de refugiado. Esta presunción se fundamenta en la información objetiva relacionada con las circunstancias que originan su huida.

10 "2019: Paraguay concede refugio a 720 venezolanos y 4 cubanos", *Última Hora*, 5 de enero de 2020, acceso el 10 de octubre de 2020, https://www.ultimahora.com/2019-paraguay-concede-refugio-720-venezolanos-y-4-cubanos-n2863347.html.

11 Actualmente, la constancia de solicitud de refugio tiene vigencia por un año. La medida adoptada por la Conare pretende ahorrar a los solicitantes de asilo tiempo y dinero (pasajes de bus, a veces desde otras ciudades hasta Asunción), considerando la situación socioeconómica de la gran mayoría.

12 Paulo González, "Derechos Humanos, refugiados, refugiadas y solicitantes de asilo en Paraguay", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 591-600. González, "Nuevos desafíos...". Paulo González, "A mayor cantidad de solicitantes de asilo, menor respuesta del Estado paraguayo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 569-574.

A todo esto, se sumó el contexto de la covid-19 con las medidas de distanciamiento social de la cuarentena que afectaron en mayor medida a las personas solicitantes de asilo y refugiadas, ya que casi en su totalidad se encontraban realizando precarias tareas remuneradas en el sector informal.

PROCESO PARA ACCEDER AL RECONOCIMIENTO COMO PERSONA REFUGIADA EN PARAGUAY[13]

Para ilustrar el procedimiento, los temas priorizados son el acceso al sistema de asilo, el acceso al territorio y cómo afecta la situación del derecho a las personas de interés en términos de protección social.

Acceso al sistema de asilo

La resolución de las solicitudes de asilo sigue siendo un tema central para las personas extranjeras que buscan acogerse al derecho al asilo en nuestro país. En las evaluaciones de casos realizadas por Semillas para la Democracia, las personas hacen constante referencia no solo a la demora e incertidumbre para la obtención de la constancia provisoria en la Conare y la documentación a refugiados reconocidos a finales del 2019, sino también a las pocas posibilidades –y limitaciones– que resultan al presentar esa documentación en busca de empleo o inserción financiera.

Para afrontar el distanciamiento social y límites para la movilidad interna por la covid-19, la Conare gestionó la posibilidad de solicitar la condición de persona refugiada de forma virtual. Esta gestión ya se realizaba antes de la pandemia, pero con esta se convirtió en la única vía, puesto que se suspendió la atención al público por el cierre de su oficina.

Esta iniciativa permite la descentralización de un proceso que años atrás requería que los y las solicitantes se trasladaran hasta el centro de Asunción, asumiendo los costos y riesgos que pudieran presentarse durante dicha movilidad. De este modo, las personas que han logrado ingresar al país no enfrentaron obstáculos para presentar su solicitud de asilo.

Desde que se iniciaron las restricciones de acceso al territorio, Paraguay no estableció ninguna posibilidad normativa para que personas con necesidades de protección internacional puedan acceder al territorio nacional. En este sentido, si bien se reconoce la facultad soberana de los Estados para regular la entrada de no nacionales a su territorio y también de establecer requerimientos sanitarios (exámenes, aislamiento postingreso, por ejem-

13 Se basa en información sistematizada de las experiencias realizando diagnósticos participativos, entrevistas y evaluaciones con personas refugiadas y solicitantes de asilo, y la sistematización de datos sobre el trabajo de asistencia humanitaria de Semillas para la Democracia.

plo), el Derecho Internacional[14] impide negar una oportunidad efectiva de solicitar asilo o dar lugar a una devolución.

Ahora bien, la dificultad se presentó en la incertidumbre a partir de la demora y la falta de información por parte de la Conare a pedidos concretos de renovación de constancias o apoyo de la institución para el efectivo acceso a derechos. Con esto contribuyó que, desde que inició el cese de atención presencial a mediados de marzo, un número de WhatsApp constituía el único canal de comunicación con la Secretaría Ejecutiva del organismo.

Las evaluaciones arrojan que las personas cubanas no tienen información sobre el estado de sus solicitudes de asilo, en tanto que las personas venezolanas expresan su preocupación por no recibir la documentación (cédula) que les corresponde a quienes fueron reconocidas como refugiadas a fines de 2019[15]. Esto no es un dato menor, ya que evidencia que la incertidumbre no culmina una vez que se cuenta con el refugio aprobado.

Finalmente, es preocupante la continua sensación de diferencia en el trato manifestada por la población cubana, la cual percibe que la falta de respuesta a sus solicitudes es una cuestión de abandono adrede por su nacionalidad y, por lo tanto, les afecta la sensación de seguridad, en el relacionamiento con las organizaciones e instituciones responsables del sistema de asilo y apoyo a la población.

Acceso al territorio en el contexto de la covid-19

Desde mediados de marzo de este año se limitó el ingreso al país a nacionales y extranjeros residentes mediante los Decretos N.º 3458 y N.º 3465[16] del Poder Ejecutivo. Las autoridades paraguayas restringieron el acceso al territorio a personas que explícitamente solicitaban protección internacional en frontera. Hubo casos excepcionales que fueron autorizados por el Centro de Coordinación Interinstitucional[17] a ingresar al país, previa cuarentena obligatoria en albergues supervisados. Se tiene registro del ingreso de una familia (2 adultos, 3 menores) y dos hombres adultos (casos individuales)[18].

Asociaciones de personas migrantes[19] venezolanas, residentes cubanas y solicitantes de asilo alertaron en los meses de la pandemia sobre casos de

14 UNHCR, *Consideraciones jurídicas sobre el acceso al territorio para las personas en necesidad de protección internacional en el contexto de la respuesta frente al COVID-19*, acceso el 16 de marzo de 2020, https://www.refworld.org.es/docid/5e74e29a4.html.

15 Última sesión de resolución de solicitudes de asilo de la Conare.

16 Luego derogados por el Decreto N.º 4026/2020, de apertura parcial y temporal de puestos de control migratorio, https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/b239d9-DecretoN4026.PDF.

17 Creado por resolución del Consejo de Defensa Nacional, ante la intervención de la Conare.

18 Siempre según los datos recogidos por Semillas para la Democracia.

19 La persona migrante que busca regularizar su estadía en el país por la vía migratoria regular.

personas refugiadas y residentes en Paraguay que se encuentran en el extranjero sin posibilidad de reingreso al territorio en los puntos fronterizos de Pedro Juan Caballero, Ciudad del Este y Encarnación.

Esta situación evidencia un problema de compleja solución, pues tiene sus raíces en una cuestión estructural del funcionamiento del Estado paraguayo. Existe una escasa cooperación entre la Dirección General de Migraciones (Ministerio del Interior) –a cargo del control fronterizo– y la Conare (Ministerio de Relaciones Exteriores) –autoridad competente en la determinación de la condición de refugiado–. Por lo tanto, es necesaria una mayor cooperación interinstitucional entre estos ministerios.

Además, según las personas de interés[20], hay cierta discrecionalidad en los criterios aplicados por los oficiales migratorios en frontera, quienes, al parecer, desconocen los derechos de solicitantes de asilo.

Asimismo, sigue siendo preocupante que se solicite documentación no obligatoria[21] a personas venezolanas y el otorgamiento de permisos de estadía por 10 días sin criterio o razón claros. En ese contexto, se repiten los relatos sobre episodios de amenazas (de encarcelamiento o devolución al Brasil, por ejemplo) y pedidos de coima por parte de la Policía y funcionarios, tanto en el Puente de la Amistad (Ciudad del Este-Foz de Yguazú) como en el San Roque González de Santa Cruz (Encarnación-Posadas).

Reconocimiento y garantía de derechos en el contexto de la covid-19

Paraguay se caracteriza por tener una baja cobertura en términos de protección social, con servicios de asistencia social fragmentados, segmentados y poco conocidos.

Las personas solicitantes de asilo encuentran barreras para acceder a educación y salud públicas, así como al empleo formal. En cuanto a esto último, hay muchas reclamaciones sobre las trabas para las inscripciones en el RUC (Registro Único de Contribuyentes) e IPS (Instituto de Previsión Social), requisitos fundamentales para un empleo formal. Esto, porque los empleadores desconocen (o no quieren reconocer) los derechos establecidos en las constancias otorgadas por la Conare. Pocas personas pudieron acceder a

20 Personas de interés son a quienes Semillas para la Democracia debe asistir por mandato del ACNUR: solicitantes de asilo, refugiados, y personas venezolanas desplazadas residiendo en Paraguay, independientemente de su estatus migratorio. Estas expresiones son resultado de evaluaciones hechas por Semillas para la Democracia a casos individuales y grupos familiares, sumadas a los diagnósticos participativos (con hombres, mujeres y población LGTBI).

21 El pasaporte vigente no es requerido por ley, según Resolución N.º 062 de fecha 01/02/19 de Migraciones. Por otro lado, aunque esta resolución establezca facilidades, la alta tasa a pagar por ella excluye a la mayoría de las personas venezolanas que buscan radicarse. En http://www.migraciones.gov.py/index.php/tramites/radicaciones/radicacion-temporaria-venezolanos.

este tipo de registros y las que lo hicieron, fue tras muchos esfuerzos y con el apoyo de sus empleadores.

Lo relatado contraviene lo que establece el artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, acerca de la obligación de los Estados de asegurar todos los derechos de migrantes trabajadores y sus familiares, que se hallan dentro de su territorio. Igualmente, en la Opinión Consultiva N.º 18[22], la Corte IDH establece que la condición migratoria de una persona no puede constituir de manera alguna una justificación para privar del goce y ejercicio, entre otros, de sus derechos laborales.

Con relación al empleo formal en el contexto de la pandemia, la situación empeoró. Las pocas personas que estaban trabajando formalmente fueron las primeras en ser cesadas. Con esto, colapsaron la demanda de asistencia humanitaria y los subsidios para cubrir gastos de alimentación, vivienda y salud.

Por encima de esto, la población migrante y refugiada fue excluida de la posibilidad de obtener el subsidio para personas trabajadoras en situación de informalidad aprobado por la Ley de Emergencia N.º 6524/2020 en su artículo 22. En efecto, el Decreto N.º 3506[23], que reglamentó esta ley, estableció como beneficiarias únicamente a personas de nacionalidad paraguaya por nacimiento o por naturalización, requisito que no estaba establecido en la ley, constituyendo esto un caso de discriminación por nacionalidad.

Ante esta exclusión, fueron las asociaciones de personas migrantes y refugiadas (Asociación de Venezolanos en Paraguay, Asociación de Cubanos y Descendientes en Paraguay), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Pastoral de Movilidad Humana, Red de Migrantes y Semillas para la Democracia quienes coordinaron acciones para mitigar el efecto de la cuarentena. Cabe destacar el rol de la Conare en la gestión para acceder a kits de alimentos entregados por la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) que fueron distribuidos a solicitantes de asilo y migrantes[24]. También se resalta la solidaridad de fundaciones y organizaciones, como el Banco de Alimentos, que realizaron donaciones para los kits de alimentos no perecederos.

---

22 Andrea Arriola y M. Raquel Rivaldi, "Situación de las personas migrantes venezolanas refugiadas en Paraguay al tiempo de la pandemia del coronavirus covid-19", en Sandra Regina Martini, Janaína Machado Sturza, Charlise Paula Colet Gimenez, *O direito à saúde frente à pandemia COVID-19: da crise sanitária à crise humanitária no Mercosul*, (Porto Alegre: Evangraf, 2020). Versión digital disponible en http://rediberoamericanadisa.com/wp-content/uploads/2020/09/miolo-web-o-direito-a-saude.pdf.

23 Decreto N.º 3506/2020, Ministerio de Industria y Comercio, http://www.mic.gov.py/mic/w/mic/pdf/DECRETO%20 3506_2020%20Que%20reglamenta%20la%20Ley%206524_2020.pdf.

24 Esto, siguiendo el procedimiento de asistencia de emergencia de Semillas para la Democracia como agencia socia del ACNUR en Paraguay.

Como dato positivo, es importante destacar la conformación de un equipo especializado[25] de defensores públicos designado por el Ministerio de la Defensa Pública para trabajar casos de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados. Estos podrían consolidarse en brindar asistencia legal, si cuentan con mayor apoyo y comunicación con las otras instituciones públicas involucradas en el sistema de asilo.

En el caso de resoluciones que deniegan el reconocimiento de la condición de refugiado, la normativa establece la posibilidad de interponer recursos administrativos que pueden ser resueltos por la propia Conare o por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Posteriormente, queda habilitada la posibilidad de iniciar acciones judiciales. Sin embargo, la posibilidad recursiva no se encuentra debidamente implementada en la práctica, siendo casi nula la probabilidad de ejercerla respecto de los solicitantes que ven denegadas sus solicitudes, especialmente quienes no cuentan con representación letrada.

CONCLUSIONES

La resolución de los casos que solicitan asilo en Paraguay no puede estar supeditada a la voluntad política de las instituciones responsables, atendiendo a que el derecho al asilo es de carácter apolítico.

Esencialmente, el Estado debe asumir con mejor capacidad de gestión su responsabilidad de velar por el efectivo cumplimiento de los derechos de la población solicitante de asilo en Paraguay. Para esto, el principal reto es la formalización del sistema, además de la correcta difusión de las regulaciones de las gestiones a cumplirse para acceder en tiempo y forma a una respuesta sobre una solicitud de asilo.

Asimismo, es importante visibilizar y potenciar la coordinación interinstitucional entre organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de migrantes y refugiados, ACNUR y OIM para brindar respuestas a la población de interés vulnerable con el agravante de la situación causada por la pandemia.

En cuanto al acceso a derechos fundamentales previstos en los artículos 23 y 25 de la Ley General sobre Refugiados N.º 1938 (trabajo, servicios básicos de salud, educación, seguridad social), también deben apreciarse los esfuerzos de las autoridades de la Secretaría Ejecutiva de la Conare tendientes a acompañar a solicitantes individuales y personas refugiadas que recurren a tal entidad para resolver problemas de acceso efectivo a derechos.

25 "Ha quedado conformado el Equipo Especializado en Derechos de las Personas Migrantes y en Condición de Refugio", *Ministerio de la Defensa Pública*, 22 de agosto de 2019, acceso el 22 de agosto de 2019, http://www.mdp.gov.py/biblioteca/noticias/ha-quedado-conformado-el-equipo-especializado-en-derechos-de.

Sin embargo, es evidente la falta de políticas gubernamentales destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de estos derechos a la población de interés del ACNUR, especialmente a quienes portan una constancia provisoria como solicitantes de asilo.

La responsabilidad del Estado paraguayo ya no puede ser postergada por más tiempo.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones de este informe se establecen en el marco de las que fueran realizadas por el ACNUR para el Examen Periódico Universal (EPU).

El Estado paraguayo debe:

- garantizar el derecho a solicitar protección internacional ante las autoridades de todos los puestos fronterizos, estableciendo a tal fin un procedimiento claro y efectivo que involucre a la Secretaría Ejecutiva de la Conare y a la Dirección General de Migraciones.

- fortalecer las capacidades de la Conare y de su Secretaría Ejecutiva a los fines de reducir los plazos de resolución de las solicitudes de asilo y propiciar una documentación rápida y eficaz de las personas que hayan sido reconocidas como refugiadas. Ello, sin menoscabar las garantías del debido proceso de las que gozan los solicitantes del estatuto de refugiado, incluyendo la posibilidad de recurrir decisiones denegatorias, recurso que todavía no es debidamente implementado en la práctica.

- promover reuniones periódicas de la Conare no solamente para resolver las solicitudes, sino para debatir cuestiones inherentes al funcionamiento de su Secretaría Ejecutiva (capacidades, presupuesto, procedimientos, buenas prácticas) y al acceso a derechos fundamentales por parte de solicitantes y refugiados.

- garantizar el acceso efectivo a derechos fundamentales (tareas remuneradas, educación, salud, prestaciones sociales) por parte de personas solicitantes de asilo y refugiadas reconocidas con acciones a grande escala.

DERECHOS DE LAS PERSONAS
DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS
Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

ENTRE FALTA DE GARANTÍAS Y REPRESIÓN PERSISTENTE, SE LUCHA POR LOS DERECHOS HUMANOS

La situación de la pandemia hizo que el año 2020 sea particular en todos los ámbitos, así también lo fue en lo que respecta a la defensa de los derechos humanos y la de sus defensores y defensoras. A los desafíos propios que año tras año se dejan constar en los informes, se suma como argumento de estigmatización y hostigamiento el supuesto incumplimiento de los protocolos sanitarios por personas que ejercen el legítimo derecho a la protesta. El Estado paraguayo sigue negando a los defensores de derechos humanos las garantías que deben gozar como ciudadanos al servicio de la población.

PALABRAS CLAVES: defensores de derechos humanos, criminalización, hostigamiento, estigmatización, pandemia.

Walter Isasi y Juan B. Rivarola Cáceres
COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

La adopción por parte de la Asamblea de las Naciones Unidas de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (A/RES/53/144), conocida también como "Declaración sobre los defensores y defensoras de derechos humanos", marcó un punto de inflexión en el reconocimiento y la identidad como sujetos de derechos de este colectivo de personas y organizaciones. La declaración aplica los derechos de otros tratados ratificados a la situación y el trabajo de las personas y organizaciones que defienden los derechos humanos. La declaración reconoce que todas las personas tienen el deber de defender los derechos humanos, como parte de sus deberes generales para con la comunidad. El Estado debe proteger el espacio de participación ciudadana en defensa de los derechos humanos y adoptar medidas para que se valore socialmente esta importante función.

Este informe dedica un capítulo específico a la situación de las personas defensoras de derechos humanos desde 2016. No obstante, desde un inicio, ha sido patente la preocupación por la protección del espacio de acción de las personas y organizaciones que defienden los derechos humanos. En 1997 se reportó que dos abogados de la Asociación Americana de Juristas (AAJ), quienes llevaban la querella en representación del capitán Napoleón Ortigoza en contra del represor Ramón Duarte Vera, exjefe de Policía durante la dictadura, recibieron amenazas de muerte y, por tal motivo, fueron beneficiados con medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humano (CIDH). Los abogados habían denunciado que Duarte Vera, quien guardaba una supuesta prisión preventiva en la cárcel militar de Itauguá, salía todos los fines de semana[1].

La dura represión que enfrentaban las personas defensoras de derechos campesinos fue uno de los temas que se destacaron con singular preocupación en los artículos relativos al derecho de asociación y reunión de las organizaciones campesinas[2]. Desde 2007, la Codehupy ha investigado este patrón de violencia estatal e impunidad judicial, en cuyo marco se denunciaron 115 ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas de dirigentes y militantes de organizaciones campesinas entre 1989-2013[3]. Estos hechos se perpetraron en el contexto de un plan sistemático encaminado a forzar el

1 Soledad Villagra, "Derecho a la Vida", en *Derechos Humanos en Paraguay 1997* (Asunción: Adavi *et al.*, 1997), 40-41.

2 Quintín Riquelme, "Organizaciones campesinas", en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida *et al.*, 1996), 271-290. Quintín Riquelme, "Participación y reunión en organizaciones campesinas", en *Derechos Humanos en Paraguay 1997* (Asunción: Adavi *et al.*, 1997), 218-228. Quintín Riquelme, "Movimiento campesino: Siguen los mismos problemas", en *Derechos Humanos en Paraguay 2005* (Asunción: Codehupy, 2005), 281-290. Quintín Riquelme, "Otro año sin soluciones de fondo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2007* (Asunción: Codehupy, 2007), 213-226.

3 Codehupy, *Informe Chokokue 1989-2013. El plan sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino* (Asunción: Codehupy, 2014).

desplazamiento de la población campesina para apropiarse de sus territorios, mediante métodos del terrorismo de Estado que gozaron de la impunidad judicial, articulado entre terratenientes e intereses corporativos ligados a los agronegocios que, aliados con líderes políticos tradicionales, capturaron al Estado para perpetrar estos crímenes y garantizarse impunidad. Para el 2020, ya suman 123 defensores y defensoras de derechos campesinos y ambientales asesinados o desaparecidos en dicho marco[4].

Si bien se observó que, en particular, se encuentran en mayor situación de riesgo las personas defensoras de derechos campesinos, defensoras ambientales y defensoras LGBTI, persiste en el Estado paraguayo la práctica de utilizar el sistema penal en cualquier circunstancia para hostigar a la labor de las personas defensoras y desalentar sus acciones pacíficas[5]. Asimismo, se registran discursos de deslegitimación y estigmatización hacia ellas emitidos desde altos cargos políticos gubernamentales o autoridades partidarias de Gobierno que las difaman, vinculándolas con el terrorismo o la delincuencia, generándose de esta forma el ambiente de opinión propicio para justificar los ataques[6].

Por otra parte, el Estado paraguayo ha sido declarado responsable por violaciones a los derechos humanos en el marco de acciones para la represión y criminalización de la protesta social en casos emblemáticos de defensores de derechos campesinos[7].

Paraguay adoptó un protocolo policial de seguridad para periodistas en situación de alto riesgo[8]. Sin embargo, persisten los casos de hostigamiento, amenazas y agresiones físicas en contra de periodistas por parte de autoridades públicas y personeros de organizaciones criminales[9]. Se registran 20 asesinatos de periodistas entre 1991-2020 en la frontera de Paraguay, lu-

4 Abel Irala, "Campesinos/as e indígenas criminalizados por un modelo excluyente", en *Con la soja al cuello*, coord. por Marielle Palau (Asunción: Base Investigaciones Sociales, 2019), 88-93.

5 Maximiliano Mendieta, "La lucha ante la estigmatización, el amedrentamiento y la criminalización del Estado paraguayo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 604-619. Maximiliano Mendieta, "El riesgo que implica ser defensora y defensor de derechos humanos y libertades fundamentales en Paraguay", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 543-553. Óscar Ayala Amarilla, "Contexto regresivo para la defensa de las personas defensoras de derechos en el Paraguay", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 580-584.

6 Óscar Ayala Amarilla, "El derecho a defender los derechos humanos, una tarea esencial que hace a la democratización de toda la sociedad", en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 485-486. Ayala, "Contexto regresivo…", 578-579.

7 En los casos "Blanco Domínguez c. Paraguay" (Comunicación N.º 1828/2008), "Benítez Gamarra c. Paraguay" (Comunicación N.º 1829/2008) y "Giménez c. Paraguay" (Comunicación N.º 2372/2014) ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

8 Resolución N.º 538 del 22 de junio de 2017 de la Policía Nacional.

9 Flavia Borja y Pablo Gastón Ortiz, "Libertad de expresión en Paraguay: censura y retroceso en derechos laborales", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 442-451. Jazmín Acuña, "La violación a los derechos laborales y la violencia de género, obstáculos al ejercicio del derecho a la comunicación e información", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 367-378.

gar definido por la CIDH como territorio de alto riesgo para el ejercicio del periodismo[10]. Desde el 2013 aumentaron los casos de cierres y decomiso de equipos de transmisión de radios comunitarias de organizaciones campesinas, por parte de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel). Se destacó particularmente que el silencio informativo se impuso en territorios que están bajo la militarización de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) y con conflictos sociales, ambientales y por el territorio campesino, contexto dentro del cual las emisoras comunitarias desempeñaban un trascendente papel en la defensa de las comunidades[11].

En el marco del Examen Periódico Universal (EPU), en el 2016 se recomendó al Paraguay que adopte medidas jurídicas y de política pública para la protección de los defensores de derechos humanos[12], para la investigación de los atentados y agresiones que estos sufren[13] y para la difusión de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos o para reconocer y valorar su trabajo[14]. Estas medidas no fueron aún cumplidas, a pesar de los compromisos del Estado al respecto. En 2019, el Comité de Derechos Humanos reforzó la recomendación al Estado paraguayo de garantizar protección efectiva a personas defensoras de derechos humanos a través de mecanismos que aseguren la aplicación efectiva de medidas cautelares frente a amenazas y violencia[15]. En 2017, la protección de defensoras de Derechos Humanos fue recomendada por el Comité de la CEDAW[16]. Si bien existe un proyecto de ley sobre la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos que plantea establecer un mecanismo nacional de protección, el mismo está sin tratamiento desde el 2016[17].

El balance que podemos realizar de la situación de las personas defensoras de derechos humanos repite las conclusiones del informe del año anterior: persiste un contexto hostil a la labor de defensa de los derechos humanos, que está propiciado por un discurso de desinformación emitido desde las mismas esferas gubernamentales, que luego se traduce en el incremento de

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. *Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión* (Doc. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.16/17, 15 de marzo de 2017), pp. 54-63.

11 Mendieta, "El riesgo que implica...", 550-551.

12 A/HRC/32/9, 102.126 (Brasil); párr. 102.128 (Honduras); 102.129 (Noruega); 102.130 (Suecia); 102.131 (Costa Rica); 102.132 (Países Bajos); 102.133 (Noruega); 102.134 (Suiza).

13 A/HRC/32/9, 102.115 (Austria); 102.116 (Canadá); 102.117 (Noruega); pár. 102.119 (Italia).

14 A/HRC/32/9, párr. 102.127 (Noruega); 102.132 (Países Bajos).

15 Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay* (Doc. ONU CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019), párr. 36-37.

16 Comité CEDAW, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay* (Doc. ONU CEDAW/C/PRY/CO/7, 22 de noviembre de 2017) párr. 28.

17 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 4 de agosto de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/108113. Véase también: Paulo César López, "Ataques, amenazas, censura y persecución laboral: principales afectaciones al derecho a la comunicación e información", en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 268.

violencia –tanto en redes como en violencia física– hacia personas y organizaciones por parte de sectores antiderechos y grupos de poder. Por otra parte, el Estado no adopta medidas eficientes para erigirse como garante de los derechos y para proteger el espacio de participación de las personas defensoras.

SITUACIÓN DEL DERECHO

El 2020 fue un año marcado por la pandemia de covid-19 y por las medidas sanitarias dictadas por el Estado para reducir la propagación de la enfermedad. Sin duda, las medidas han sido necesarias, y ciertas restricciones, principalmente a la libertad de circulación, son justificadas en defensa de derechos como la vida y la salud de la población.

Es preciso que para que las medidas sanitarias se ajusten a un Estado social de derecho cumplan ciertos requisitos para ser aceptables, dados por propios órganos de derechos humanos: legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad. Estos requisitos no siempre fueron contemplados, lo que conllevó a la comisión de abusos autoritarios y, en ocasiones, afectó a defensores y defensoras de derechos humanos.

La CIDH, entre otros órganos de protección de derechos humanos, ha observado oportunamente estos riesgos, y ha contemplado en su resolución "Pandemia y Derechos Humanos"[18] que señala la específica labor de las personas defensoras. En Paraguay, la defensa de los derechos humanos también se ha visto perjudicada por las restricciones, afectando en especial a grupos sociales como los campesinos y las campesinas que luchan por obtener tierras, como sujetos de la reforma agraria.

La criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos, muy especialmente en los conflictos por la tenencia de la tierra, no se detuvo en el presente año. Se repitieron órdenes de detención emitidas arbitrariamente por el Ministerio Público, y en algunos casos se ha decretado la prisión preventiva, medida excepcional en nuestro sistema penal, y se utilizan acciones civiles o garantías constitucionales para posteriormente imputar por supuestos hechos de desacato. Lo que generalmente la Justicia no hace es analizar a fondo los derechos de las personas, el contexto y los orígenes de los conflictos pues, si lo hiciera, podría escarbar sobre uno de los temas centrales de la conflictividad social en el Paraguay, que es el origen de las tierras malhabidas, ubicando a Paraguay como el país con el mayor nivel de desigualdad de tierras en el mundo con un coeficiente Gini de 0,93[19].

18 CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos. Resolución 1/2020*, https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf.

19 Banco Mundial, *Paraguay. Notas de política 2018* (Asunción: Banco Mundial, 2018).

Otro de los hechos relevantes en materia de defensores y defensoras de derechos humanos fue la criminalización de personas que se manifiestan en protesta. Así tenemos el caso de María Ester Roa, quien es una de las figuras públicas de un movimiento Ciudadanos Autoconvocados, Comisión Escrache, o la de las y los manifestantes que exigían el esclarecimiento de las muertes de niñas en un enfrentamiento con las fuerzas públicas que combaten al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) en el norte del país. La excusa de la supuesta violación a las restricciones impuestas por el Estado para salvaguardar la salud pública en época de pandemia ha sido utilizada para la persecución política, recurriendo el Estado en varias ocasiones a la criminalización de la protesta.

El Estado no ha dado suficientes garantías para el desempeño de defensores y defensoras de derechos humanos, en el entendimiento de que el papel que estos cumplen es esencial para la salud democrática. Al contrario, sus posiciones han apuntado a la estigmatización, persecución y criminalización, en especial cuando existen confrontaciones con el poder político o económico.

Un símbolo claro de esto es el retiro de la Cámara de Senadores del proyecto de ley por el cual se ratificaba el Acuerdo de Escazú, del cual el país es signatario[20], en respuesta al fuerte *lobby* que se hiciera en contra de su ratificación. Encabezaron públicamente la campaña en contra de la ratificación los gremios vinculados al agronegocio[21], el propio ministro de Agricultura y Ganadería Moisés Bertoni[22] y la Iglesia católica[23]. Este tratado regional, entre otros objetivos, se propone fortalecer la protección local e internacional de las personas defensoras del ambiente, además de contener nuevas obligaciones relacionadas al acceso de la información pública en materia ambiental. Y la temática ambiental es resistida por los sectores de grandes productores que, en su protección, ven peligrar sus intereses.

La mirada internacional sigue puesta en Paraguay. Recientemente, familiares del periodista Santiago Leguizamón, asesinado en el año 1991, dieron a conocer avances sustanciales en la tramitación del proceso llevado adelante ante la CIDH. El caso de Santiago Leguizamón es uno de los más emblemáticos en materia de crímenes destinados a limitar la libertad de prensa, y que la Justicia paraguaya ha dejado en la más absoluta impunidad.

20 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 4 de agosto de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116743.

21 "Rechazo a la ratificación del Acuerdo de Escazú", *CADAM*, 5 de octubre de 2020, en https://www.cadam.com.py/noticia/apoyo-mag-rechazo-escazu.

22 "Titular del MAG sobre el Acuerdo de Escazú: 'Se pierde soberanía con la aplicación de esta normativa'", *ABC Color*, 5 de octubre de 2020, 5 de octubre de 2020, acceso el 14 de octubre de 2020,

23 "Monseñor Valenzuela sobre el Tratado de Escazú" [Archivo de video], *ABCDigitalPy*, https://www.youtube.com/watch?v=PJeu10PqIz0.

Entretanto, el Congreso sigue sin aprobar algún mecanismo de defensa de defensores y defensoras de derechos humanos, estando pendientes un proyecto de ley y un proyecto de declaración que se encuentran estancados desde hace varios años[24].

CASOS OCURRIDOS EN 2020

Caso Alter Vida

La organización Alter Vida ha sido víctima de una campaña de desinformación,[25] en un programa de televisión, se han hecho eco de denuncias infundadas que recibieron en su contra. Ha quedado en evidencia la inclinación en apoyo a sectores del rubro de ganadería, al publicar información que hace referencia exclusivamente a intereses de quienes presuntamente han invadido tierras que corresponden a la comunidad indígena Loma, del pueblo guaraní ñandéva.

Las publicaciones hacían referencia a que miembros de la comunidad habrían hecho denuncias, por una parte, y a su vez habrían presentado denuncias ante la Comisión de Pueblos Indígenas del Senado.

Desde la ONG Alter Vida emitieron un comunicado aclarando las informaciones publicadas, que tergiversaban los proyectos sobre los que trabajaron, y las tareas que realizaron con la comunidad indígena Loma, desde el año 2018.[26] Así también, dieron a conocer la versión sobre lo que estaría ocurriendo en tierras indígenas de esa comunidad, revelando que estaría siendo invadida por tres ganaderos: Miguel A. Muñoz, Oscar Hein Ratzlaff y Kurt Friesen Schroeder. Aparentemente, estos últimos habrían hecho inversiones para producción ganadera, sin tener fidedignamente la posesión ni mucho menos títulos, considerando la Resolución N.º 640/1984. Teniendo incluso las Resoluciones del Indert N.º 2415/2011; N.º 2414/2011; N.º 2413/2011, que dilucidan específicamente sobre los títulos de propiedad de las tierras de la comunidad Loma.

Con este escenario, queda en evidencia la intención maliciosa de apañar, tergiversar y estigmatizar a la ONG Alter Vida, organización que viene acompañando en asistencia jurídica y proyectos de desarrollo sostenible a beneficio

24 "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 14 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/108113; "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 14 de octubre de 2020, http://silpy.congreso.gov.py/expediente/112909.

25 "Denuncian que la ONG Alter Vida se quedó con G. 1.700 millones para indígenas", *Hoy*, 7 de octubre de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, https://www.hoy.com.py/investigaciones/denuncian-que-la-ong-alter-vida-se-quedo-con-g.-1.700-millones-para-indigenas.

26 "Alter Vida aclara información sobre la comunidad indígena Loma", *Pojoaju*, 18 de septiembre de 2020, https://www.pojoaju.org.py/archivos/5749.

de la comunidad Loma. Esto, a la luz de los hechos, reduce o limita las posibilidades del sector empresarial de ganaderos a avanzar con la ocupación que, según las documentales expuestas, estarían haciendo en forma totalmente ilegítima, siguiendo el patrón del desplazamiento forzoso de sectores más vulnerables, como lo es el de las comunidades indígenas.

Caso docente Cristian Zayas. Denuncias contra la UTCD (Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo)

La Codehupy ha recibido información de fuente directa sobre denuncias que viene resistiendo en su contra el excoordinador académico y docente de la Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo (UTCD) Cristian Zayas. El docente refirió que en el año 2018 había recibido órdenes de directivos de la UTCD, solicitándole que prescinda de servicios de docentes que a criterio del directivo eran considerados como "conflictivos". Zayas señaló que las molestias eran con relación a reclamos y denuncias por el incumplimiento del pago de salarios atrasados en hasta un año. El docente menciona que, al igual que otros excoordinadores, hizo caso omiso, por lo que todos fueron finalmente desvinculados. Menciona al Sr. Daniel Fretes Ventre como responsable de las denuncias injustificadas y persecución del Ministerio Público. La Asociación de Empleados y Exempleados de la UTCD, por otra parte, también solicitó al Consejo Nacional de Educación Superior (Cones) la intervención por situación académica irregular de estudiantes, falta de pago de salarios, carreras virtuales sin habilitación, entre otros motivos[27].

Tras las diferentes denuncias por hechos de corrupción e irregularidades en la universidad, Zayas soporta varias causas penales abiertas en su contra, promovidas por directivos de la UTCD. Como en otras circunstancias, se nota cómo, sistemáticamente, el Ministerio Público viene accionando en contra de personas que requieren y fungen la labor de defensoras y defensores desde diferentes ámbitos de los derechos humanos. Se viene observando que se ha extendido gravemente la criminalización a defensoras y defensores. Sobre esto, Michel Forst, relator especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, mencionó que:

> las amenazas de que son objeto los defensores son multiformes (físicas, psicológicas, económicas y sociales), responden a múltiples factores (mala gobernanza o ausencia de Estado de Derecho, aumento de las intolerancias y fundamentalismos religiosos, y tensiones sobre los desafíos del desarrollo) y proceden de una pluralidad de actores (políticos, económicos, religiosos, estatales o privados)[28].

27 "Piden intervención del Cones en la UTCD", *ABC Color*, 5 de agosto de 2020, acceso el 14 de octubre de 2020, https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/05/piden-intervencion-del-cones-en-la-utcd/.

28 Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, Situación de los defensores de los derechos humanos, A/70/217, 30 de julio de 2015, párr. 36.

Caso María Ester Roa y otros. Criminalización de defensoras y defensores en el ejercicio del derecho a la protesta

María Ester Roa, junto a Cándido Alberto Brizuela, Diego Mendoza Coronel y Juan Domingo Galeano Grassi fueron procesados penalmente por supuesta violación de cuarentena, luego de organizar y participar en una reunión pacífica el 3 de junio, en protesta por la corrupción del Gobierno en el manejo de los fondos de emergencia aprobados para la pandemia. Estas personas, referentes del grupo Ciudadanos Autoconvocados, Comisión Escrache (CACE), debieron someterse a medidas cautelares solicitadas por la Fiscalía, que incluyeron la prohibición de su participación en actos de manifestación. De este modo, el proceso penal implicó la suspensión del derecho de reunión y manifestación y una restricción desproporcionada e incompatible con la especial protección para los denunciantes de hechos de corrupción y las garantías que protegen a la sociedad civil en la participación y exigencias en materia de transparencia y denuncias de hechos de corrupción, conforme a la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (Ley N.º 2535/2005).

Es también muy significativo el requerimiento conclusivo que, entre sus argumentos, expone el fiscal textualmente en una parte: "Los acusados formaron parte de un grupo de personas que se hallaban aglomerados [sic] (reunión o amontonamiento grande y desordenado de algo, especialmente de gente reunida en un lugar) con las demás personas que formaban parte del grupo, sin cumplir con las medidas de bioseguridad..."[29]. En las primeras fechas de cuarenta, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya se había expedido con recomendaciones a los Estados partes, de no limitar a las defensoras y los defensores de derechos humanos, el ejercicio de sus funciones, con medidas represivas bajo el pretexto de restricciones por medidas sanitarias[30].

En tiempos de pandemia, y en especial a inicios de las restricciones aplicadas como medidas sanitarias, en forma de cuarentena, ha sido notorio el abuso de las sanciones y penas aplicadas, sin un análisis proporcional entre la lesión o riesgo de lesión en intereses difusos que persigue la penalización de violación de cuarentena[31]. De lo mencionado no escaparon a las reprimendas del Ministerio Público las defensoras y los defensores de derechos humanos, como el caso que se ha citado.

29 Requerimiento fiscal de acusación en la Causa N.º 319/2020 "María Esther Roa de Espínola y otros s/ Violación a la Ley 716/96 Que sanciona delitos contra el Medio Ambiente y otros", ante la Unidad Penal N.º 1 Especializada en Seguridad y Convivencia entre las Personas.

30 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pandemia y derechos humanos en las Américas. Resolución N.º 1/2020*. Esta resolución fue adoptada el 10 de abril de 2020.

31 Véase el artículo correspondiente a derecho a la seguridad en este informe.

Caso Diana Bañuelos y Miguel Ángel Fernández

Ocurrida la muerte de dos niñas en un supuesto enfrentamiento entre la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) y el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP)[32], las explicaciones dadas por el Gobierno y el Ministerio Público sobre los acontecimientos no fueron convincentes, dejando dudas en la opinión pública sobre la versión oficial.

El sábado 5 de septiembre se desarrolló una manifestación en Asunción, frente al Panteón Nacional de los Héroes, edificio que alberga los restos de personas reconocidas por el papel que desempeñaron en la historia del país. La protesta exigía transparencia de los hechos sucedidos en Yby Yaú, además de pedir el inicio de una investigación exhaustiva sobre la muerte de las niñas y la identificación de los responsables.

Si bien la reunión se desenvolvió de manera pacífica, en un momento dado, algunas manifestantes pintaron con aerosol las paredes del edificio y quemaron unos adornos de telas distintivos de la bandera paraguaya. Los fiscales Fabián Centurión y Ángel Ramírez imputaron a estas personas por el presunto delito de daño al patrimonio cultural.

Posteriormente, los agentes fiscales convocaron a una conferencia de prensa, en la que hicieron públicas fotografías de quienes habían participado de la manifestación, recolectadas por la Policía, solicitando apoyo a la ciudadanía para que colabore con la persecución penal identificando a las personas que participaron de la protesta.

Tras haberlos identificado de ese modo, el Ministerio Público llamó a declaración indagatoria a Elizabeth Escobar, Diana Bañuelos y Miguel Ángel Fernández. Los dos últimos habían tomado parte de la reunión de manera espontánea, participando brevemente, respetando el distanciamiento social, e hicieron uso de la palabra en algún momento, retirándose antes que la reunión se diera por finalizada, dado que no formaban parte de su convocatoria. Al momento de comparecer a declarar, el agente fiscal les comunicó el presunto hecho punible que se les atribuía, que consistía en haber tomado parte "de la manifestación realizada sobre la calle Palma esq. Chile, frente al Panteón de los Héroes [...], actos que se encuentran vedados conforme a la recomendación del Ministerio de Salud y del Decreto Presidencial emitido al Respecto [sic]"[33].

Diana Rosa Bañuelos y Miguel Ángel Fernández Argüello cuentan con amplia trayectoria en la defensa de los derechos humanos. Bañuelos es una

32 Véase más información en el artículo sobre derechos de niños, niñas y adolescentes.

33 Causa N.º 5616 "Paloma Chaparro Panimboza y otras s/ daños a cosas de interés público", Unidad Fiscal N.º 3 Especializada en Hechos Punibles contra la Seguridad y Convivencia de las Personas.

activista política del Partido Revolucionario Febrerista (PRF) y Fernández, poeta y profesor universitario, quien posee una reconocida trayectoria cultural. Ambas personas fueron expuestas por el Ministerio Público como si de delincuentes se tratara, por el hecho de haber participado en una reunión pública en la que expresaron opiniones contrarias al Gobierno, vulnerando la presunción de inocencia.

Si bien no han sido formalmente imputados y no se ha decretado aún su detención, fueron citados a prestar declaración indagatoria, acto coercitivo del proceso penal, previo a una imputación. No fue el caso de Elizabeth Escobar quien, en base a las mismas circunstancias, fue imputada y obligada a cumplir medidas para evitar la prosecución del procedimiento penal.

El 21 de octubre de 2020, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia rechazó una acción de *hábeas corpus* preventivo promovida a favor de Bañuelos y Fernández. La acción tuvo el objetivo de hacer cesar las amenazas ilegítimas a la libertad personal que representaban las medidas coercitivas adoptadas por la Fiscalía. La Corte entendió que no era procedente el *hábeas corpus* porque estaban ausentes tales amenazas, ya que el Ministerio Público informó que no existía una causa penal formada ni orden de detención en contra de dichas personas[34]. No obstante, en conferencia de prensa, el agente fiscal Ángel Ramírez había anticipado que imputaría a Bañuelos y Fernández por violación de la cuarentena, para luego quedar bajo arresto domiciliario[35]. Hasta el cierre de este informe, la causa no había sido desestimada.

En este sentido, el de los defensores de derechos humanos ha sido uno de los grupos sociales más atacados, exponiéndolos como defensores del EPP. Se intenta lograr de esta manera legitimar cualquier abuso por parte de los órganos estatales, en especial de las fuerzas de seguridad y del sistema de justicia.

Caso colonia Yvypé, Sexta Línea, distrito de Lima, departamento de San Pedro

Ceferino Peralta (59 años) y Aida González (41 años), agricultores, pobladores de la colonia Yvypé, Sexta Línea, distrito de Lima, departamento de San Pedro, dirigentes de la comisión vecinal que reclama la antigua colonia campesina, fueron detenidos e imputados por delitos de desacato e invasión de inmueble y detenidos por orden fiscal. Estuvieron privados de su libertad por catorce días y en la actualidad se encuentran procesados[36].

34 Acuerdo y Sentencia N.º 1006 del 21 de octubre de 2020 en el Expediente N.º 111/2020. *Hábeas corpus* preventivo presentado por Óscar Ayala Amarilla a favor de la Dra. Diana Bañuelos y el Sr. Miguel Ángel Fernández, ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

35 "Solicitarán prisión domiciliaria para manifestantes del Panteón de los Héroes" [archivo de video], 15 de septiembre de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=Tqbx6Fdfu18.

36 Causa N.º 1146/2020 "Ceferino Peralta López, Aida González Peralta s/ Desacato en Sexta Línea, Yvypé - Lima". Causa N.º 1120 "Ceferino Peralta López, Aida González Peralta s/ invasión de inmueble ajeno en Lima". Causa N.º 1102 "Aida González Peralta, Ceferino Peralta López s/ Desacato en Sexta Línea Yvypé - Lima".

En el año 2017, un grupo de campesinos y campesinas sin tierra, en su justa reivindicación del derecho constitucional, han ocupado lotes de la Sexta Línea de la antigua colonia Yvypé. Esto ha derivado en un conflicto entre el empresariado agrícola y los campesinos y campesinas, que ya lleva varios años y ha producido una serie de judicializaciones. Se constituyó una comisión vecinal sin tierra de la localidad Yvypé, Sexta Línea, distrito de Lima, departamento de San Pedro, reconocida por el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert).

El Indert ha adjudicado en detrimento de campesinos y campesinas, sujetos de la reforma agraria, de manera irregular, a personas que no reúnen los requisitos del Estatuto Agrario, por Resolución Indert R. P. N.º 1389/2018.

La judicialización a la que apuestan los usurpadores hace que jueces y juezas dicten resoluciones judiciales que obliguen a las y los ocupantes a abandonar los predios, desnaturalizando juicios posesorios y garantías constitucionales, como los interdictos o el amparo, siendo utilizados con el simple objeto de criminalizar a los dirigentes campesinos.

En síntesis, el empresariado del agro aprovecha su influencia y su capacidad de tener servicios jurídicos para perseguir mediante atajos procesales a los dirigentes campesinos, quienes muchas veces no tienen la posibilidad de contar con asistencia jurídica constante o de calidad, a más de la displicencia tanto del Ministerio Público como del Poder Judicial.

Como sustitución a la prisión, el juez de Garantía en lo Penal de Santa Rosa del Aguaray ordena el arresto domiciliario, y los mismos no pueden salir de sus domicilios que es, irónicamente, el lugar donde supuestamente ocupan "ilegalmente".

El conflicto en la colonia Yvypé es un caso típico de acaparamiento de tierras destinadas a la reforma agraria que fueron adjudicadas de manera ilegal a empresas productoras de soja transgénica que no son beneficiarias del Estatuto Agrario, además de que la producción de monocultivos transgénicos no está permitida en las colonias campesinas. Se inscribe en un conflicto de tierras provocado por la adjudicación irregular, a personas que no reúnen los requisitos del Estatuto Agrario, de lotes de tierra agrícola en la colonia Yvypé, en detrimento de los sujetos de la reforma agraria[37] [38].

En este caso, la estrategia de judicialización de los usurpadores de las tierras apuesta a obtener resoluciones judiciales que obliguen a las y los ocu-

37 Resolución Indert R. P. N.º 1389/2018.

38 Sobre conflictos de tierras en Paraguay existen muchos estudios como, por ejemplo, el Informe Chokokue, 1989-2013, Plan sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino, disponible en http://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2013/03/INFORME-CHOKOKUE-1989-2013.pdf.

pantes a abandonar los predios, a veces por intermedio de medidas cautelares o interdictos, para criminalizar a la dirigencia de la organización con posteriores imputaciones por desacato. Por otro lado, el Indert rechaza en sede administrativa cada uno de los pedidos realizados por la organización campesina.

Caso Raúl Marín

Raúl Marín, conocido abogado defensor de los derechos humanos, quien anteriormente ocupó el cargo de defensor del Pueblo adjunto, hace años viene sufriendo la persecución del sistema judicial, por el solo hecho de ejercer la representación de los pobladores sin vivienda (sin techo) de Asunción y la Gran Asunción.

No han sido pocas las causas penales que se le han abierto al abogado, por trabajar con uno de los sectores en mayor situación de vulnerabilidad de la población paraguaya. En enero de 2016 fue detenido por supuestamente ser autor del delito de invasión de inmueble[39].

Héctor Raúl Marín estuvo privado de su libertad un año y medio, y sometido a un proceso penal por cuatro años y medio, para posteriormente ser sobreseído. Sin embargo, durante todo este tiempo el sistema de justicia paraguayo intentó evitar que el abogado ejerza su trabajo de defensor de derechos humanos, por un procesamiento injusto, y limitar sus fuentes de ingreso al no poder ejercer la profesión con suficiente libertad.

Efectivamente, el 18 de agosto de 2020, se declaró operada la prescripción, extinguida la acción, y Héctor Raúl Marín fue sobreseído, 4 años y medio después de ser detenido, en un proceso largo y tedioso. La resolución ha sido apelada y se encuentra aún sin resolver.

Otro fiscal, en este caso de una Unidad Especializada en Delitos Ambientales, lo cita para indagatoria, por supuestamente haber ordenado el derribo de árboles en un terreno en disputa, sin que en la Carpeta de Investigación Fiscal exista un solo testimonio directo, mucho menos otros elementos probatorios que sostengan el procesamiento del abogado[40].

De esta forma, siguen aumentando causas contra Héctor Raúl Marín, en una clara persecución del sistema penal por su labor en defensa de los intereses de los sin techos.

39 "Héctor Raúl Marín y Vicente Ireneo Fleitas Vera s/ invasión de inmueble ajeno", Juzgado de Garantías N.º 1 de la ciudad de San Lorenzo.

40 "Héctor Raúl Marín y otros s/ Transgresión a la Ley N.º 716/96", Unidad Especializada en Delitos Ambientales.

Caso Bernarda Pesoa

La lideresa Bernarda Pesoa, de la comunidad Santa Rosa, del pueblo toba qom, denunció la agresión recibida el 27 de octubre de 2020, tras intentar hacer respetar la decisión de la comunidad de frenar la plantación de eucaliptos que se viene realizando a instancia de la Fundación Paraguaya[41].

La raíz del conflicto, que terminó con el lamentable hecho de agresión contra Bernarda Pesoa, es la ejecución de un proyecto de monocultivo de eucaliptos en tierras del pueblo toba qom, quien tiene 2.117 hectáreas de las que, según el proyecto impulsado por la Fundación Paraguaya, 20 hectáreas quieren ser destinadas para el monocultivo. Sobre este proyecto, no todas las comunidades están de acuerdo, y tampoco se ha hecho debidamente la consulta previa, a los efectos de respetar voluntades de todas las comunidades[42].

Además de sobrepasar los derechos de la autonomía que tienen las comunidades indígenas sobre sus tierras, se refleja la falta de legislación suficiente para el monitoreo y la participación ciudadana en materia de agronegocio y sus implicancias a posibles vulneraciones de garantías a vivir en un ambiente saludable. Seguidamente, ya con el efecto de las irrupciones del agronegocio, es ineludible el urgimiento de poder garantizar las tareas desarrolladas por defensoras y defensores de derechos humanos y ambientales no solamente por el reconocimiento de ello, sino por la situación de riesgo que, como en el caso se expone, se encuentran las personas en el ejercicio de la defensa de derechos humanos. Los órganos del Estado no han tomado las medidas necesarias para garantizar las consultas previas, libres e informadas, en cumplimiento de sus obligaciones legales asumidas internacionalmente[43].

CONCLUSIONES

A veinticinco años del primer informe sobre la situación de los derechos humanos, hasta el día de hoy no se han visto avances sustanciales en la protección de defensores y defensoras de derechos humanos en el Paraguay. Al contrario, las prácticas de estigmatización, de hostigamiento y de criminalización se han ido consolidando, en una sociedad que aumenta de manera ostensible discursos de odio y de intolerancia que son incentivados por algunos actores del Estado.

41 "Aquí está el reflejo de la violencia del agronegocio...", [Facebook], Conamuri Paraguay [@conamuriparaguay], 27 de octubre de 2020, https://www.facebook.com/conamuri.paraguay/posts/3650481911654934.

42 Causa N.º 2338/2020 "Innominado s/ infracción a la Ley N.º 716/96 - Delitos Ambientales", ante la Unidad Penal Especializada en la lucha contra el abigeato de la ciudad de Villa Hayes.

43 Paraguay ha ratificado el Convenio 169 de la OIT por Ley N.º 234/1993.

Dentro del Congreso Nacional se ha notado un aumento de parte de algunos sectores conservadores en las campañas de desprestigio contra quienes trabajan en el ámbito de los derechos humanos, siendo estos generalmente representantes directos de grupos económicos de gran poder, como los gremios de los ganaderos (Asociación Rural del Paraguay - ARP) o de empresarios del agro (Unión de Gremios de la Producción - UGP).

La pandemia de la covid-19 ha sido utilizada para tratar de limitar y persuadir el derecho a la libre manifestación y a la protesta, por medio de persecuciones penales y fuertes campañas de desprestigio desde los medios masivos de comunicación y las redes sociales.

El Estado paraguayo sigue negando las garantías con que deben contar todas las personas defensoras de derechos humanos.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo, en su conjunto, debe:

- reconocer públicamente el rol de defensores y defensoras de derechos humanos.
- avanzar en la concreción de un sistema nacional de protección de defensoras y defensores de derechos humanos.
- implementar políticas de educación para la concientización social e institucional estatal con relación al entendimiento del aporte que significan las tareas de los defensores y las defensoras de derechos humanos.
- garantizar y proteger la vida y la integridad física de defensores y defensoras de los derechos humanos.
- dar cumplimiento a las recomendaciones de los organismos multilaterales de defensa y reconocimiento de los derechos humanos.
- erradicar el uso indebido del sistema penal y la criminalización hacia defensores y defensoras de derechos humanos.
- garantizar el libre ejercicio de la profesión de los abogados y las abogadas quienes llevan la defensa de defensores y defensoras de derechos humanos y/o que desarrollan su labor al servicio de conquistas de derechos fundamentales.

- erradicar las prácticas desde el Estado de estigmatización y criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos.

- ratificar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe - Acuerdo de Escazú.

TEMA DEL AÑO

UNA CRISIS CONTENIDA EN MUCHAS OTRAS QUE LA PANDEMIA DESVELA CON NITIDEZ

Al 31 de octubre, 1.404 son las muertes atribuidas a la covid-19 y, en un hecho sin precedentes, los cuerpos de las personas fallecidas fueron inhumados sin ser vistos ni velados por sus familiares. Mientras, 63.000 personas eran ya las alcanzadas por el nuevo coronavirus[1]. Pero el impacto de la pandemia no se reduciría al campo de la salud pública, sino que se extendería –por efecto de las medidas adoptadas para contener su propagación– a los más diversos ámbitos de la economía y la sociedad y, desde luego, de los derechos humanos.

PALABRAS CLAVES: derecho a un ambiente saludable, derecho a la salud, covid-19, políticas públicas, Estado.

Óscar Ayala Amarilla
SECRETARIO EJECUTIVO
CODEHUPY

1 MSPyBS, *Coronavirus / COVID-19 en Paraguay*, https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/b12768-COVID19Prensa.pdf.

LA CRISIS AMBIENTAL COMO PERMANENTE TELÓN DE FONDO

La crisis desatada por la pandemia parece estar contenida en otra crisis, pero ante la cual no se actúa de la misma rápida manera que con el coronavirus. La crisis ambiental, de lento, pero de continuo desarrollo, ahí está, ensanchando su amenaza y afectando la vida de diversos modos, al punto de extinguirla, incluso. La propia Organización Mundial de la Salud (OMS), a nivel planetario, ha advertido reiteradamente que la contaminación del aire –una de las manifestaciones más comunes de la crisis ambiental que vive el planeta– es un factor de riesgo crítico para las enfermedades no transmisibles (ENT), ya que se estima que causa una cuarta parte (24%) de todas las muertes de personas adultas por cardiopatías, el 25% de las muertes por accidentes cerebrovasculares, el 43% de las muertes por neumopatía obstructiva crónica y el 29% de las muertes por cáncer de pulmón[2].

En Paraguay, de igual modo, las evidencias de que se está ante una crisis climática, con su consecuente impacto en la biodiversidad, la fauna y la salud de las personas, son cada vez más inocultables[3]. Las cíclicas inundaciones y sequías, así como la regular manifestación de epidemias como el dengue, son indicadores que tenderían a confirmar la relación existente entre estas dos crisis que enfrenta el mundo entero, y que de diversos modos ponen en riesgo la salud y la vida de las personas[4].

Al respecto, el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos señala que

> [una de] las características esenciales de este modelo es la explotación ilimitada de los recursos naturales. Esta explotación está violando fatalmente el lugar de la humanidad en el planeta Tierra. Esta violación se traduce en la muerte innecesaria de muchos seres vivos en la Madre Tierra, nuestro hogar común, tal como lo defienden los pueblos indígenas y campesinos de todo el mundo, hoy apoyados por los movimientos ecologistas y la teología ecológica. Esta violación no quedará impune. Las pandemias, como las manifestaciones de la crisis ecológica, son el castigo que sufrimos por tal violación. No se trata de una venganza de la naturaleza. Es pura defensa propia. El planeta debe defenderse para garantizar su vida[5].

2 "Nueve de cada diez personas de todo el mundo respiran aire contaminado", Organización Mundial de la Salud, 2 de mayo de 2018, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.who.int/es/news/item/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action.

3 "Hoy somos víctimas de las llamas que ayer el Estado pretendía no ver", *Codehupy*, 2 de octubre de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, http://codehupy.org.py/hoy-somos-victimas-de-las-llamas-que-ayer-el-estado-pretendia-no-ver/.

4 Helen Peña, "Análisis y resumen de los resultados de la encuesta realizada en el año 2017 y con tópicos para publicación en las redes sociales", *Mades*, 2019, acceso el 5 de noviembre de 2020, http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2019/01/An%C3%A1lisis-y-resumen-de-la-Encuesta-Ambiental-2017-2018.pdf.

5 "[Adelanto editorial]: 'La cruel pedagogía del virus', de Boaventura de Sousa Santos", *La Marea*, 29 de mayo de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.lamarea.com/2020/05/29/adelanto-editorial-la-cruel-pedagogia-del-virus-de-boaventura-de-sousa-santos/.

CONDICIONANTES E INCAPACIDAD ESTRUCTURAL Y DENEGACIÓN DE DERECHOS

Dadas las condicionantes económicas predominantes en el país –derivadas de un modelo económico extractivista que en su desarrollo ha generado fenómenos ampliamente denunciados, como el acaparamiento de tierras, la deforestación indiscriminada y la degradación ambiental–, el Estado carece de una institucionalidad que sea capaz de imponer su imperio y hacer respetar sus propias leyes ante la voracidad capitalista, que solamente encuentra resistencia a su expansión en las poblaciones locales campesinas e indígenas, que luchan por sobrevivir sin ser expulsadas de sus hábitats.

A lo largo de muchos años, la experiencia de exigibilidad de derechos y de desarrollo institucional para los derechos humanos demuestra que una economía basada en los agronegocios es contraria a los derechos económicos y sociales. Esta condiciona y moldea el desarrollo institucional del Estado, haciéndolo operar a expensas de los derechos humanos, para transformarlo en un aparato frágil y desdibujado, incapaz de garantizar y satisfacer derechos, como resultado del proceso de cooptación empresarial que no admite, por ejemplo, la justicia tributaria ni la vigencia de la ley misma, especialmente cuando esta supone el menoscabo en sus ganancias.

En estas condiciones, la salud pública y la protección social de la población se debaten en el Paraguay. Ambos tópicos esenciales de toda política pública quedaron, desde el inicio de la pandemia, comprometidos y al albur de un Gobierno que, en líneas generales, demostró permanentemente debilidad y escaso talento para tomar decisiones en una coyuntura cuya transcendencia histórica requería audacia, más allá de los parámetros ideológicos refrendados por el Poder Ejecutivo y buena parte del Congreso, para enfrentar el embate.

El Gobierno dispuso medidas de respuesta para la contención del coronavirus, que en todo momento fueron seguidas con mucha expectación a lo largo de todo el país, pese a cualquier discrepancia.

La estrategia principal fue demorar la propagación del virus, exigiendo a la población el distanciamiento físico y el aislamiento social que, así como las demás medidas adoptadas, requerían de cierta disciplina social, algo difícil de lograr en una sociedad educada en el individualismo, donde buena parte de la misma –al carecer, a su vez, de programas amplios y efectivos de protección social que la protejan de las situaciones de pobreza y pobreza extrema en las cuales vive– es obligada a arreglarse en las calles para sobrevivir.

Por otra parte, la estrategia para suplir la inveterada falta de inversión en infraestructura, equipamiento y capacitación del personal de blanco fue el endeudamiento externo, como la única fórmula para financiar las adquisiciones y acciones de requerimiento inmediato, situación que previsiblemente también iba a tropezar con uno de los grandes problemas de la transición paraguaya: la corrupción.

LA DUALIDAD EN LA POLÍTICA MARCA UNA REALIDAD PERMANENTE QUE SE SEPARA DE LAS FORMAS

En este contexto, también se abre un debate sobre la posibilidad de realizar negociaciones directas con uno de los principales países proveedores de insumos médicos en el mundo, la República Popular China, país con el cual Paraguay no tiene relaciones diplomáticas, pero sí crecientes relaciones comerciales. El Poder Ejecutivo y el oficialismo en el Congreso –que disimulan su posición contraria a la relación con China basados en una anacrónica agenda política que data de la Guerra Fría– se negaron a cualquier acercamiento.

Al poco tiempo, sin embargo, se hizo evidente que el problema no era negociar la compra de insumos médicos con China, sino hacerlo de Estado a Estado. Y, mientras altas autoridades del Gobierno simulaban una posición diplomática de rechazo hacia China, las amistades del poder dentro del empresariado eran proveídas de ingentes recursos públicos en el marco de licitaciones públicas para que adquieran los insumos y equipos médicos... ¿de dónde? De China.

Situación compatible con una farsa, sin dudas, que resultó desvelada por la corrupción sistémica existente en las contrataciones públicas y de la cual –históricamente– importantes sectores con vínculos en el oficialismo político son sus tributarios. Se trata de una demostración más de la permanente dualidad que vive la política en el Paraguay, que por décadas ha soportado apariencias de lo que no es, sin asumir aquello que materialmente es constatable con un simple análisis.

Por supuesto, esto no es nuevo. En la historia reciente, a lo largo de la dictadura existió un régimen con fachada de legalidad, donde había un Congreso que funcionaba y elecciones regularmente llevadas a cabo, mientras se torturaba y proscribían libertades fundamentales de la ciudadanía. Simétricamente, hoy día también podría afirmarse la existencia de un Estado democrático y social de derecho en las formas, pero que –en sus modos de actuar– en vez de tener en el centro de sus preocupaciones y gestión pública a las personas, lo que hace es favorecer el enriquecimiento de una élite en el

poder, ya sea mediante la corrupción, el comercio ilícito o el fomento de un modelo económico excluyente y depredador del medio ambiente.

INCAPACIDAD ESTRUCTURAL Y DERECHOS EN LA INCERTIDUMBRE

En este marco, y ya durante los primeros meses de la pandemia, tal como la Codehupy lo advirtió en un pronunciamiento público de comienzos de marzo, el Paraguay entero empezaba a palpar la incapacidad estructural del Estado para enfrentar la contingencia sanitaria, social y económica derivada del avance de la pandemia.

En la oportunidad, la Codehupy, al caracterizar la incapacidad estructural del Estado, sostenía que la misma no solamente comprometía la realización del derecho a la salud, sino el derecho a una vida digna de toda la población, tal como se podía observar en el deficitario servicio de la sanidad pública y en la carencia de un sistema de protección social eficaz, capacidades indispensables para mermar el impacto de la epidemia que se pretendía contener[6].

RESPUESTA SOCIAL EN UN HORIZONTE SIN PROTECCIÓN ESTATAL A LA VISTA

Esta situación hizo que aceleradamente el paisaje dibujado por la pandemia sea el de personas excluidas de sus puestos de trabajo. Las 596.185 personas desocupadas y las 111.162 personas inactivas económicamente[7] están, hasta el presente, en la incertidumbre y sin posibilidades reales de poder reclamar lo que en justicia les corresponde. Personas que, a la preocupación de la epidemia, debían sumar la preocupación por la propia alimentación y la de sus hijos e hijas.

La Codehupy vio en todo esto una crisis alimentaria que se iría profundizando, sin que el Estado ofrezca reales condiciones para hacerle frente. Infortunadamente, los acontecimientos lo fueron confirmando con el paso de las semanas y los meses. Y esta circunstancia fue afrontada con la organización y la solidaridad en los barrios y asentamientos menos favorecidos.

La organización social y la solidaridad de la población, en el caso de las ollas populares, no solamente contribuyeron a proteger contra el hambre

6 "Incapacidad estructural de garantizar una vida digna y necesidad urgente de una justicia tributaria", *Codehupy*, 30 de marzo de 2020, acceso el 6 de noviembre de 2020, http://codehupy.org.py/incapacidad-estructural-de-garantizar-una-vida-digna-y-necesidad-urgente-de-una-justicia-tributaria/.

7 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Dirección de Observatorio Laboral, *Principales indicadores de empleo de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC). Periodo analizado: III Trimestre de 2020*, acceso el 4 de noviembre de 2020, https://www.mtess.gov.py/application/files/1116/0529/7525/InterpretacionesEPHC3erTrimestre.pdf.

a un número importante de personas en situación de desahucio a lo largo de prácticamente todo el país, sino también obligaron al Estado a legislar en la materia, para que esta iniciativa, genuinamente social y ciudadana, adquiera mayor envergadura y se transforme en una de las respuestas más eficientes, enhebrada por las manos fraternas de la gente afectada, que así supo enfrentar y enseñar lo que era correcto y necesario hacer ante la crisis alimentaria, en un horizonte con muchas incertidumbres y sin protección estatal a la vista[8].

LA COERCIÓN Y LOS ABUSOS DE PODER, RECURSOS REPRESIVOS DE UN GOBIERNO CON LEGITIMIDAD DECRECIENTE

Por otra parte, al repasar lo ocurrido, hay que recordar que la ampliación del poder de la Policía durante los meses de "estado de emergencia sanitaria" ha sido particularmente reveladora de las formas más degradantes de actuación de la fuerza pública, que perviven y se ejercen con regular impunidad en sus filas. Los excesos durante la vigilancia policial en la cuarentena no son hechos meramente anecdóticos: son conductas "abrumadoras y llenas de arbitrariedad", que perviven desde tiempos de la dictadura, con el agravante de que no son investigadas penalmente, tal como lo denunció la Codehupy en diversos momentos.

APROVECHAMIENTO POLÍTICO, EL ROSTRO MISERABLE DE LA POLÍTICA EN PANDEMIA

Asimismo, a pesar del delicado escenario presentado en los más diversos ámbitos y que evidenciaba las carencias señaladas aquí y muchas otras que se fueron contabilizando a lo largo de los siete meses de pandemia, el Poder Ejecutivo, en una censurable acción, pretendió políticamente aprovecharse de la coyuntura de desmovilización social, producto de las limitaciones impuestas a los derechos de reunión y manifestación pública, presentando una propuesta de reforma del Estado. A juzgar por la foto surgida del evento donde se hizo el anuncio, esta no pasaba de ser, cuando mucho, una reforma del poder para el poder, sin contemplar en modo alguno la participación de organizaciones sociales, de derechos humanos, ni del campo popular[9].

8 Ley N.º 6603, del 14 de septiembre de 2020, "De apoyo y asistencia a las ollas populares...", *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 5 de noviembre de 2020, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9365/ley-n-6603-de-apoyo-y-asistencia-a-las-ollas-populares-organizadas-en-todo-el-territorio-de-la-republica-del-paraguay-durante-la-pandemia-declarada-por-la-organizacion-mundial-de-la-salud-a-causa-del-covid-19.

9 "¡Cuidado, puede ser una trampa! Una reforma del poder para el poder", *Codehupy*, 7 de abril de 2020, acceso el 5 de noviembre de 2020, http://codehupy.org.py/cuidado-puede-ser-una-trampa-una-reforma-del-poder-para-el-poder/.

La falta de consulta y garantías de participación de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales, en líneas generales, es un rasgo notorio de la gestión restrictiva del Gobierno ante la pandemia.

Ante esto, la Codehupy señaló la impostergable "necesidad de reducir la desigualdad existente" –una "demanda que ha vertebrado las acciones de exigibilidad de las organizaciones sociales y de derechos humanos en las últimas décadas"– como el principal reclamo que debía ser atendido por el peso mismo de la coyuntura desde el ámbito gubernamental, que debía partir de una amplia participación, pero en un contexto de pospandemia.

Cuánto más durará la pandemia y el impacto final que esta tendrá en todos los ámbitos, está en el terreno de la incertidumbre aún. Sin embargo, a partir de las medidas dispuestas por el Gobierno para contenerla, hay cada vez más certezas sobre las tareas del futuro, en cuanto a su enfoque y el ineludible carácter participativo que cualquier iniciativa para reforma del Estado debe tener. A la luz de la emergencia sanitaria y las evidencias que la misma nos ha deparado, esto adquiere, además, una dimensión histórica que no se debe eludir, si realmente se anhela que el Paraguay se transforme en un Estado social de derecho y no en una versión desdibujada del mismo.

ANEXOS

PRONUNCIAMIENTOS INSTITUCIONALES DIVULGADOS POR LA CODEHUPY DURANTE EL PERIODO DEL INFORME

ANEXO 1

SE DEBE ACABAR CON PADRINOS POLÍTICOS Y EMPRESARIALES DE LAS MAFIAS, PARA ENFRENTAR LA CRISIS PENITENCIARIA

La fuga masiva del penal de Pedro Juan Caballero ha demostrado que el Poder Ejecutivo es incapaz de adoptar disposiciones de derecho interno eficaces, así como de organizar adecuadamente el aparato estatal que administra, para lograr el regular funcionamiento del sistema penitenciario y dar seguridad en las cárceles.

Un largo prontuario de muertes bajo custodia, fugas, liberación de presos e injerencia delictiva y criminal en la gestión pública, ubican a nuestro país con el triste record de ser uno de los más corruptos del mundo y el de una creciente violencia que amenaza severamente a toda la sociedad.

La fuga de 76 personas privadas de libertad, caracterizadas por las autoridades policiales y penitenciarias como "peligrosos miembros" de una organización criminal, es un dramático ejemplo de lo afirmado, así como de la corrupción y la displicencia criminal de un Estado que parece haber abdicado ante el crimen organizado en vastos sectores del quehacer gubernamental.

La muerte de Lidia Meza a manos de un prevenido bajo custodia policial en la Agrupación Especializada, la decapitación de 10 presos en la cárcel de San Pedro, el rescate de un procesado por tráfico de drogas y la muerte del comisario Félix Ferrari durante la emboscada de un grupo armado en la Costanera Norte, son hechos que en menos de un año demuestran la existencia de un patrón de violencia sostenido que tiende a consolidarse, ya sea por la ineficacia de los organismos de seguridad, como por la corrupción de sus agentes.

Ante esto, la fallida fórmula de la militarización sigue siendo la figura anunciada, sin que nadie asuma la responsabilidad política por la improvisación y la falta de una política integral que aborde el grave problema penitenciario, de criminalidad y de corrupción sistémica existente en el aparato estatal.

La política de seguridad penitenciaria no puede limitarse al resguardo perimetral de las cárceles. En esta coyuntura, de lo que se trata es de acabar con los padrinos políticos y empresariales de las mafias que, a cara descubierta y con total impunidad, se siguen presentando a las elecciones.

Asunción, 24 de enero de 2020

Coordinación de turno: Guillermina Kannonnikoff, Gestión Local; Néstor Vera, Grupo Sunú; y Juan Sebastián Cabral, Fundación Vencer. Secretario Ejecutivo: Óscar Ayala A.

ANEXO 2

A 31 AÑOS DE LA CAÍDA DE LA DICTADURA

En vísperas de conmemorarse un año más del fin de la dictadura, nos pronunciamos reafirmando nuestro compromiso con la democracia y con el potencial emancipador de los derechos humanos en el Paraguay. Enfatizamos en la necesidad de la expansión del proceso de participación social existente, y en la atención de las demandas de igualdad y no discriminación con leyes, instituciones y una práctica gubernamental respetuosa de la dignidad de todas las personas. Esto permitirá otorgar sentido histórico a la gestión pública, tan devaluada en la actualidad, orientándola a la atención eficaz de los sectores menos favorecidos y más discriminados de la sociedad.

La concentración de tierras en manos de un exiguo número de propietarios, la inequidad en el pago de los tributos, la falta de un gravamen a la exportación de soja, la destrucción del patrimonio forestal del Paraguay, la contaminación generalizada de las fuentes de vida por el uso irracional de agrotóxicos, la falta de una salud y educación pública de calidad, además de la discriminación estructural que padecen los Pueblos Indígenas, son cuestiones vertebrales que marcan las tres últimas décadas, y que deberían ser puestas en el centro de la discusión política, pero sin embargo, son sustituidas por temas superfluos que terminan acaparando la atención

de la opinión pública, de la mano de campañas mediáticas impulsadas por intereses corporativos.

Asimismo, la falta de justicia en relación a los crímenes perpetrados durante la dictadura, resultado de la impunidad y la falta de integralidad de las medidas de reparación a las víctimas, ubica a la sociedad paraguaya en una zona de riesgo permanente ante las tentaciones de un retorno autoritario, producto del escaso desarrollo de la memoria histórica y la ausencia total de políticas educativas que otorguen relevancia a la necesidad de no olvidar el pasado reciente, como paso previo e imprescindible a la afirmación de principios y valores de derechos humanos que tanto se necesitan en el Paraguay.

Asunción, 1 de febrero de 2020

Coordinación de turno: Guillermina Kanonnikoff, Gestión Local; Néstor Vera, Grupo Sunú; e Inés Franceschelli, Heñoi. Secretario Ejecutivo: Óscar Ayala A.

ANEXO 3

EL FEMINICIDIO Y LA DISCRIMINACIÓN SON EL RESULTADO DE UNA SOCIEDAD SIN VALORES DE DERECHOS HUMANOS Y SIN POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DESDE EL ESTADO

Existe un Paraguay feminicida y discriminador que llena de violencia y luto a nuestra sociedad. Esta es una dolorosa constatación que surge del sinfín de crímenes aberrantes de mujeres y niñas, que colman la crónica roja de la prensa en las últimas semanas, hiriendo las sensibilidades más profundas de quienes anhelamos un país diferente.

Muchos de estos crímenes, como el de las niñas y mujeres indígenas, que nos entristecen y agravian particularmente, empezaron a perpetrarse mucho antes que los mismos se consumaran en las calles y baldíos de la ciudad. La denegación sistemática y generalizada de derechos y la falta de una educación con perspectiva de género, están en la base de la violencia irracional desatada hacia estas personas, víctimas entre las víctimas, que son reducidas a una situación de pobreza extrema, desplazamiento forzoso y vida en situación de calle, por un modelo económico y social excluyente que las priva de todo, hasta humillar su propia identidad originaria.

Ante esta alarmante realidad, se torna imperioso que la sociedad paraguaya regrese de la sinrazón y comprenda que la verdadera justicia y la mejor educación que se reclama solo será posible alcanzar, al menos plenamente, en la misma medida que avancemos también hacia una transformación política y social, que afirme los principios y valores de derechos humanos como nuestro principal paradigma de convivencia, y no como resultado de una simple decisión administrativa o judicial del Estado.

Finalmente, en el marco del Día Internacional de la Mujer Trabajadora, alentamos la participación activa de la ciudadanía en las diferentes marchas conmemorativas y en todas las actividades el próximo 8 de marzo, adhiriéndonos a sus postulados y reivindicaciones.

Asunción, 5 de marzo de 2020

Coordinación de turno: Néstor Vera, Sunú; Inés Franceschelli, Heñói; y Francisco Benítez, Red de ONG's que trabajan VIH/SIDA. Secretario Ejecutivo: Óscar Ayala A.

ANEXO 4

INCAPACIDAD ESTRUCTURAL DE GARANTIZAR UNA VIDA DIGNA Y NECESIDAD URGENTE DE UNA JUSTICIA TRIBUTARIA

La declaración de estado de emergencia sanitaria, vigente ante la amenaza del nuevo coronavirus, ha patentizado en el Paraguay la incapacidad estructural del Estado para garantizar no solamente el derecho a salud, sino una vida digna a toda la población, tal como se observa en el deficitario servicio de la sanidad pública y en la carencia de un sistema de protección social eficaz, capacidades indispensables para mermar el impacto de la epidemia que se pretende contener.

Hoy vemos a personas excluidas de sus puestos de trabajo sin posibilidades reales de poder reclamar lo que en justicia les corresponde. Personas que, a la preocupación de la epidemia, deben sumar la preocupación por la propia alimentación, la de sus hijos e hijas. Vemos que asoma una crisis alimentaria que se irá profundizando sin que el Estado tenga reales condiciones de hacer frente a ello. El Paraguay de las profundas desigualdades está ante nuestros ojos.

Asimismo, hemos observado cómo la ampliación del poder de la policía ha sido particularmente reveladora de las formas más degradantes de actuación que perviven y se ejercen con regular impunidad en sus filas. La Codehupy cuenta con indicios razonables sobre los excesos y violaciones de derechos humanos cometidos durante la vigilancia policial en la cuarentena, que no son hechos meramente anecdóticos, tal como el ministro del Interior Euclides Acevedo los quiere presentar; muy por el contrario, son conductas abrumadoras y llenas de arbitrariedad que deben ser investigadas penalmente como presuntos hechos punibles. En las redes sociales proliferan los vídeos y testimonios que documentan muchos de esos casos.

Pero a pesar de este panorama, la Codehupy considera de justicia destacar la actuación rápida y el enorme esfuerzo que está realizando un vasto sector del Estado para preparar al país ante la epidemia de coronavirus, así como el liderazgo sobrio y comprometido de las principales autoridades del Ministerio de Salud Pública, tarea que sin dudas merece un reconocimiento de la ciudadanía, sin olvidar a quienes están trabajando en los hospitales y los demás servicios de salud en un contexto de precarización de las condiciones laborales, dado sus bajos salarios, falta de insumos y equipamiento inadecuado.

Por otra parte, la impostergable necesidad de reducir la desigualdad existente, demanda que ha vertebrado las acciones de exigibilidad de las organizaciones de derechos humanos en las últimas décadas, es un reclamo que debe ser atendido por el peso mismo de la coyuntura. Su atención, a la luz de la emergencia sanitaria, para la Codehupy adquiere una dimensión histórica que no se debe eludir si realmente deseamos vivir en un Estado Social de Derecho.

Por ello, nuestra propuesta es pensar en la justicia tributaria como bandera unificadora de las demandas sociales, así como en el fin toda clase de privilegios, a modo de horizonte que nos haga caminar para alcanzar un futuro con mayor igualdad, acceso a todos los derechos y servicios públicos de calidad para todas las personas en el Paraguay.

Asunción, 30 de marzo de 2020

Coordinación de turno: Francisco Benítez, Red de ONG que trabajan VIH/SIDA; Inés Franceschelli, Heñói; Víctor Bareiro, SEIJA. Secretario Ejecutivo: Óscar Ayala A.

ANEXO 5

LÍDERES INDÍGENAS DEL DPTO. DE CAAGUAZÚ SON DETENIDOS Y PROCESADOS JUDICIALMENTE LUEGO DE REUNIRSE CON LA CODEHUPY

A poco más de un mes de haberse formulado una denuncia penal por un presunto abuso sexual de una niña Mbya Guaraní, madre de una bebé de 2 años, quienes presentaron la denuncia, los líderes indígenas Porfirio Gayoso y Víctor Sosa, de la Comunidad Indígena Jaguary, del Dpto. de Caaguazú, fueron detenidos por la policía el día lunes 13 de julio. Asimismo, su abogada, Elizabeth Alcaraz, amenazada con igual suerte, luego que la Agente Fiscal en lo Penal de J. E. Estigarribia (ex Campo 9), Norma Salinas Daiub, solicitara prematuramente la desestimación de la investigación penal.

A la Codehupy preocupa especialmente esta situación, dado el contexto de impunidad que existe en relación a los hechos punibles donde son víctimas los indígenas, en particular las niñas y niños. En relación a la Comunidad Jaguary, según relatan algunos de sus miembros, no es posible dejar fuera del análisis que la misma es víctima de la apropiación ilegal de sus tierras mediante formas de arrendamiento prohibidas, que permiten el cultivo de soja por parte agentes del agronegocio que han montado un esquema de alianzas, cooptando a un sector de la comunidad, haciéndolos funcionales a intereses económicos, en desmedro de los derechos de la comunidad en su conjunto.

En ese contexto, la Codehupy ha llegado hasta la zona y ha accedido a testimonios de diversos sectores indígenas y no indígenas, que dan cuenta de forma creíble y que amerita la consideración de los órganos responsables de investigación. Esta es una situación generalizada de abusos y explotación sexual de la cual serían víctimas los niños y niñas de la comunidad Jaguary, incluso de otras dos comunidades más de la zona que se encuentran enmarcadas en un largo conflicto irresuelto de propiedad territorial.

El caso denunciado penalmente sería representativo de una situación mucho más grave que el Ministerio Público se niega a investigar de forma efectiva, clausurando la ventana abierta con la denuncia que acaba de ser desestimada, sin que se hayan realizado pesquisas esenciales en detrimento de la seguridad de niñas y niños que podrían seguir en riesgo y sobre quienes tampoco, aún rigen medidas efectivas de protección y reparación integral, dejando a estos niños y niñas y a sus familias en una indefensión que no está siendo revertida de forma interinstitucional y culturalmente apropiada.

Por último, aun con la información recibida desde el Ministerio Público que busca justificar las detenciones de los líderes indígenas bajo otras premisas que también deben ser investigadas, la Codehupy, considera que la desestimación de la denuncia penal prematura y posterior detención e imputación de Víctor Sosa y Porfirio Gayoso, así como la amenaza de procesamiento a su abogada patrocinante, Elizabeth Alcaraz, constituye una inaceptable represalia que tiene por objetivo atemorizar a otras personas para evitar otras denuncias sobre las graves violaciones a los derechos humanos de las niñas y niños que se estarían registrando en la Comunidad Jaguary. En este sentido, solicitamos una exhaustiva auditoría de las causas penales vinculadas al caso, de tal modo a establecer la responsabilidad de los agentes fiscales intervinientes, y la investigación exhaustiva de la situación que derivó en esto y que tiene en vilo a la comunidad indígena y sus miembros.

Asunción, 15 de julio de 2020

Coordinación de turno: Lila Molinier, Tape'a; Lidia Ruiz Cuevas, Tierraviva; y, Buenaventura Cabañas, UNES. Secretario Ejecutivo: Óscar Ayala A.

ANEXO 6

ES MOMENTO DE REVISAR LA INCONSTITUCIONAL EXISTENCIA DE LA FTC

Los sucesos de Yby Yaú, al igual que otros también protagonizados por la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) en el pasado, presentan características inquietantes de un nuevo crimen de Estado, esta vez con dos niñas asesinadas, quienes habrían tenido apenas 11 y 12 años, presentadas como partícipes de un supuesto enfrentamiento armado.

Además de lo criminal del operativo, resulta inexplicable el apresuramiento por sepultar los cuerpos antes que sean identificados y entregados a sus familiares. Pareciera existir premura por intentar borrar evidencias del terrible suceso.

Asimismo, el acento triunfalista del gobierno, en relación a un hecho que está más cerca de ser caracterizado como terrorismo de Estado que como un logro en materia de seguridad, es de por sí incompatible con todo principio de derechos humanos.

Además del esclarecimiento completo de estos hechos, es el momento de abrir nuevamente el debate sobre la inconstitucional modificación de Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna, así como el decreto respectivo que instituye las Fuerzas de Tareas Conjuntas. Ya demasiado dolor y hechos punibles se le atribuyen, que se evidencia muy desvirtuada de los fines para los que fue creada.

Lo anterior, porque la muerte de estas niñas, en un escenario y circunstancias que según pasan las horas surgen sospechas que habrían sido montados, y la insólita reacción del Ejecutivo, no son más que la prueba palpable de la más vil podredumbre que suman a las demandas de, al menos, revisar la propia existencia de las Fuerzas de Tareas Conjuntas.

Asunción, 4 de septiembre de 2020

Coordinación de turno: Lidia Ruiz, Tierraviva; Buenaventura Cabañas, UNES; y Abel Irala, Base IS. Secretario Ejecutivo: Óscar Ayala A.

ANEXO 7

CODEHUPY EXPRESA SU SOLIDARIDAD CON LAS FAMILIAS DE LOS SECUESTRADOS

Ante un nuevo crimen que agravia y sacude a la sociedad, a una semana de los dramáticos sucesos de Yby Yaú, la Codehupy expresa su solidaridad a los familiares de los señores Oscar Denis Sánchez y Adelio Mendoza, víctimas de un nuevo secuestro propiciado por la dimisión de un Estado, cuya política de seguridad ha fracasado reiteradamente en prevenir estos graves hechos.

En este sentido, auguramos que la solidaridad necesaria de este momento con las personas secuestradas y sus familiares, se transforme después en la acción movilizadora de los cambios que impostergablemente necesitamos en el país que, por efectos de la corrupción y la irracionalidad política en la gestión pública, enfrenta graves riesgos para la vigencia plena de los derechos humanos y la convivencia pacífica en el Paraguay.

Asunción, 10 de septiembre de 2020

Coordinación de turno: Liz Torres, Callescuela; Buenaventura Cabañas, UNES; y Abel Irala, Base IS. Secretario Ejecutivo: Óscar Ayala A.

ANEXO 8

UN DOLOR MÁS QUE EL PARAGUAY NO SE MERECE

La Codehupy, como entidad defensora de derechos humanos, rechaza el crimen y la villanía de una pretendida causa social invocada, que busca aprovecharse de la lacerante situación de numerosas comunidades indígenas y campesinas que conviven con el hambre y el abandono, mediante el sometimiento de la familia del ex vicepresidente Oscar Denis a exigencias irracionales, tal como se ha difundido por los medios de comunicación el día de ayer, 11 de septiembre.

Este hecho, cuya crueldad delata el carácter indiscutidamente violento de sus promotores y la ausencia total de principios o ideas compatibles con la dignidad humana en el discurso y accionar que reivindican, debe ser enfáticamente rechazado por toda la sociedad.

La situación de las comunidades empobrecidas no se revierte con actos de entrega de alimentos sino con acciones sostenidas por parte de un Estado realmente comprometido con los derechos humanos, que deje la corrupción como cotidianeidad de su quehacer y garantice la participación plural de la sociedad.

En este sentido, ante el crimen continuo que en estos momentos aflige a la sociedad, exigimos al gobierno, en primer lugar, que recupere con vida a los señores Óscar Denis y Adelio Mendoza, en el marco de la ley y el Estado de Derecho; y, asimismo, en ese mismo marco, concentre sus mejores esfuerzos para que nunca más se produzcan hechos de esta naturaleza.

Reiteramos nuestra más profunda solidaridad con los señores Oscar Denis, Adelio Mendoza y sus familiares.

Asunción, 12 de septiembre de 2020

Coordinación de turno: Buenaventura Cabañas, UNES; Abel Irala, Base IS; Liz Torres, Callescuela. Secretario Ejecutivo: Óscar Ayala A.

ANEXO 9

HOY SOMOS VÍCTIMAS DE LAS LLAMAS QUE AYER EL ESTADO PRETENDÍA NO VER

¿Quiénes asumen la responsabilidad de los 12.000 focos de incendio que se registran en estos días? ¿De sus adversas consecuencias en los derechos de la población, su salud y bienestar, en los derechos de la naturaleza misma?

Cielos brumosos por el humo, temperaturas a niveles históricamente altas, aire seco a niveles inauditos por la peor sequía en la historia de la cuenca del Río de la Plata. Esa es la situación que estamos viviendo y que, en alguna medida, se relativiza intentándose responsabilizar exclusivamente a la ciudadanía, cerrando los ojos a un modelo de crecimiento, basado en el acaparamiento de la tierra, que recurre a prácticas que propician esta situación. La búsqueda de mayor productividad en función estricta del lucro, que incluso recurre sistemáticamente a la quema y otras prácticas, en desmedro del buen vivir de la gran mayoría de la población, se muestra ya insostenible y sus consecuencias a la vista seguirán recrudeciéndose si no se analiza y actúa en función de las evidencias de los actuales procesos del cambio climático, de su crisis.

La destrucción de la totalidad de los montes de la Región Oriental de nuestro país y el sometimiento al mismo destino a los montes y matorrales del Chaco, se presenta como situación derivada de la irresponsabilidad de autoridades, desequilibrios extremos en curso, donde las manos institucionales para la puesta en ejecución de medidas protectoras de los bienes naturales o de las sanciones que la normativa establece se ven muy lentas, muy débiles, o sencillamente ausentes. Esta situación además convierte al país, en el segundo con mayor pérdida de cobertura arbórea en Sudamérica, solamente superado por Brasil

Según información pública con la que contamos, ni tan siquiera las más de 300.000 hectáreas arrasadas por el fuego en el 2019, ha provocado medidas específicas y suficientes de prevención, fiscalización y sanción de las responsabilidades encontradas, lo que podría haber permitido otro escenario este 2020; generando, consecuentemente un escenario igual o peor en la actualidad. Mucho menos, ha implicado acciones de reconstrucción ambiental. En este escenario de alerta a nivel nacional, la ausencia naturalizada del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible resulta alarmante. Ni la pandemia con su consecuente encierro obligatorio logró parar las actividades de deforestación y destrucción.

El Estado pudo prever la destrucción de hoy, ya que tenía las condiciones para anticiparse al problema y diseñar estrategias para afrontarla. La insuficiente y superficial práctica de hacer políticas públicas sobre la base de sucesivas declaraciones de emergencia y no de planes consensuados, científicamente respaldados, jurídica y culturalmente pertinentes, nos está sometiendo más temprano que tarde al extermino irreparable de nuestro ambiente.

Alertamos sobre la grave situación que hoy nos sobrecoge, la vemos, sufrimos y respiramos todos los días. Estamos en situación de emergencia climática. Es hora de poner un punto definitivo a esta historia nefasta. Es momento de visibilizar la dimensión real de esta tragedia, de frenar esta destrucción y de recuperar nuestras estructuras naturales. Exigimos la rendición de cuentas a las autoridades y el cese de la destrucción de nuestra tierra, de nuestro territorio, nuestro país y nuestro mundo.

Asunción, 2 de octubre de 2020

Coordinación de turno: Liz Torres, Callescuela; Buenaventura Cabañas, UNES; y Abel Irala, Base IS. Secretario Ejecutivo: Óscar Ayala A.

CODEHUPY

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Ayolas 1703 esquina Dupuis
Asunción - Paraguay
Telefax: (595 21) 200356 - (595 971) 726000
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py
Facebook: http://www.facebook.com/codehupy
Twitter: @Codehupy99

ORGANIZACIONES TITULARES

Aireana - Grupo por los derechos de las lesbianas
Eligio Ayala 907 casi Tacuary
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 492835
aireanaparaguay@gmail.com
www.aireana.org.py

Asociación Callescuela (Callescuela)
Doctor Sosa 436 casi Soldado Ovelar
y Teniente Rivarola
Fernando de la Mora - Paraguay
callescuela.callescuela@gmail.com

Panambi - Asociación de travestis, transexuales y transgéneros
Colón y Montevideo
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 446710
panambiasotrans@gmail.com
info@panambi.org.py
www.panambi.org.py

BASE Investigaciones Sociales, Base-IS
Ayolas 807 esquina Humaitá
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 451217
Fax: (595 21) 498306
baseis@baseis.org.py
www.baseis.org.py

Centro de Documentación y Estudios (CDE)
Cerro Corá 1426 entre Pa'í Pérez
y Avda. Perú
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 225000 / 204295
Fax: (595 21) 213246
cde@cde.org.py
www.cde.org.py

Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI)
Tel. y Fax: (595 21) 607580
ceri@ceri.org.py
www.ceri.org.py

Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujeres (Cladem - Py)
Cerro Guy 1530
Asunción - Paraguay
oficinacladempy@gmail.com
www.cladem.org.py

Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)
Eligio Ayala 973 casi EE. UU.
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 446617
cmp.feminista@gmail.com
www.cmp.org.py

Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)
Gral. Santos 1618 y Raimundo Rolón
Asunción - Paraguay
Tel.: (0985) 677500
cipae@cipae.org.py
www.cipae.org.py

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
París 1031 casi Colón
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 425850
direccion@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py

Enfoque Territorial
San Francisco 1288 casi San Antonio
Oficina 7
Barrio Jara
Asunción - Paraguay
info@enfoqueterritorial.org.py
www.enfoqueterritorial.org.py

Fundación Vencer
Picuiba 2665 y Mayor López de Filippi
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 331139
info@fundacionvencer.org.py
www.fundacionvencer.org.py

Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo (Fundar)
Bogotá 609 casi Santísima Trinidad
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 283673 - (0976) 895362
fundar@rieder.net.py
Facebook / Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo

Gestión Local
De la Conquista 1343
Barrio Carlos Antonio López
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 423448
rm@gestionlocal.org.py
www.gestionlocal.org.py

Grupo Sunu de Acción Intercultural
Celsa Speratti 3865 casi Radio Operadores del Chaco
Tel.: (595 21) 208 641
Asunción - Paraguay
gruposunu@gmail.com

Heñói
Yvyra Pytã 1151 casi Encarnación
Asunción - Paraguay
henoi@henoi.org.py

Iniciativa Amotocodie
Yvyra Pytã 1151 casi Encarnación
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 553083
info@iniciativa-amotocodie.org
www.iniciativa-amotocodie.org

Movimiento de Objeción de Conciencia - Paraguay (MOC - Py)
moc_py@yahoo.com

Red de ONG's que trabajan VIH/sida en Paraguay
Venezuela 888 casi Mariano Molas
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 3298980
redongsida@gmail.com

Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario (Seija)
Estrella 892 casi Montevideo
Primer piso, oficina A
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 492516
seija92@hotmail.com

Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py)
Tte. Prieto 354 casi Dr. Insfrán
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 481333 / 481340
serpajpy@serpajpy.org.py
www.serpajpy.org.py

Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
Asunción - Paraguay
periodistaspy@gmail.com.py
Facebook / Sindicato de Periodistas del Paraguay

Tape'a para el desarrollo social sostenible
Cerrada Villarrica 557 casi Mompox
Zona Norte, Barrio Domingo Savio
Fdo. de la Mora - Paraguay
Telefax: (595 21) 522 434
tape.a.org@gmail.com

Tedic - Tecnología y Comunidad
15 de Agosto 823 casi Humaitá
Asunción - Paraguay
hola@tedic.org
www.tedic.org

Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco
Cerro Corá 1060 entre EE. UU. y Brasil
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 202039 / 209092
tierraviva@tierraviva.org.py
www.tierraviva.org.py

Unidas en la Esperanza (Unes)
Yegros 1159 casi Rodríguez de Francia
Tel.: (0983) 946132
Asunción - Paraguay
unidasenlaesperanza.paraguay@gmail.com

ORGANIZACIONES ADHERENTES

Amnistía Internacional - Paraguay
Hassler 5229 entre Cruz del Defensor y Cruz del Chaco
Villa Morra
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 604822 / 663272
ai-info@py.amnesty.org
www.amnesty.org.py

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
Celsa Speratti 3865 casi Capitán Cañiza
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 227061 / 232021
cdia@cdia.org.py
www.cdia.org.py

Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG)
O'Leary 1847 entre 6.ª y 7.ª Pytda.
Asunción - Paraguay
Telefax: (595 21) 373821
cepag@cepag.org.py
www.cepag.org.py

Centro Paraguayo de Teatro (Cepate)
Avda. República 284 entre 15 de Agosto y O'Leary
Asunción - Paraguay
cepatepy@gmail.com

Coordinadora Nacional de Pastoral Indígena (Conapi - CEP)
Chile 625 esquina Gral. Díaz
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 443752
conapi@episcopal.org.py
www.conapi.org.py

Fundación Celestina Pérez de Almada (FCPA)
Avda. Carlos A. López 2273
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 425873 / 425345
fundacion@fcpa.org.py
direccion.museo@fcpa.org.py
www.fcpa.org.py

Gente, Ambiente y Territorio (GAT)
San Francisco 934 casi Libertad
Barrio Jara
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 232812
asociaciongat@gmail.com

Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay (ICSO)
Ntra. Sra. de la Asunción 1339 entre Lugano y Milano
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 490290
icso@icso.org.py
www.icso.org.py

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales de Paraguay (Inecip Py)
Vicepresidente Sánchez 612
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 222511
inecip@inecip.org.py
www.inecip.org.py

Semillas para la Democracia
Roma 1055 casi Colón
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 420323
semillas@semillas.org.py
www.semillas.org.py

CODEHUPY

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay

DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2020

YVYPÓRA DERÉCHO PARAGUÁIPE

CON EL APOYO DE

Diakonia
La gente cambia el mundo

UNIÓN EUROPEA

NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
América del Sur
Oficina Regional

DEFIENDE LOS DERECHOS HUMANOS
#STANDUP4HUMANRIGHTS

Brot für die Welt

MISEREOR
IHR HILFSWERK

CCFD TERRE SOLIDAIRE
Soyons les forces du changement

UNFPA

ISBN: 978-99953-70-10-7