

CAPÍTULO 7

# SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DD.HH.





SISTEMA INTERNACIONAL DE  
PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

# Libro blanco y rendición de cuentas



El Paraguay cumplió un año como miembro del Consejo de Derechos Humanos, sin tener una participación lucida. Un procedimiento público especial del Consejo realizó una visita *in loco* en el 2022, revelando graves violaciones a los derechos humanos en el ámbito de su mandato. Por otra parte, el Estado enfrenta dos previsible nuevas condenas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin dar positivas señales de avance en el cumplimiento de la ya recibidas.

**Palabras claves:** *libertad de expresión, derecho a un ambiente sano, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Consejo de Derechos Humanos, procedimientos públicos especiales.*

**Hugo Valiente**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

En este artículo se abordará el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte del Estado paraguayo derivadas de la ratificación de tratados de derechos humanos. Se evaluará la presencia de Paraguay como miembro del Consejo de Derechos Humanos. Se analizará el estado de cumplimiento de la obligación de presentar informes periódicos ante órganos de tratados de Naciones Unidas. Se verificarán el estado de los casos pendientes y el grado de cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos en casos contenciosos en los que el Paraguay fue condenado.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

### EL PARAGUAY EN EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

El Paraguay cumple un año ocupando una banca por el Grulac (Grupo América Latina y Caribe) en el Consejo de Derechos Humanos, órgano político de la institucionalidad de derechos humanos de las Naciones Unidas<sup>1</sup>. Este cuerpo se halla integrado por Estados electos por la Asamblea General y sus métodos de trabajo combinan elementos de diplomacia de derechos humanos, políticas de elaboración legislativa y facultades de investigación cuasi judiciales, en un proceso de toma de decisiones que combina tanto intereses de política internacional como objetivos legales<sup>2</sup>. El Ministerio de Relaciones Exteriores destacó que la elección de Paraguay como miembro del Consejo conllevó su «reconocimiento como actor confiable en materia de defensa y promoción de DDHH»<sup>3</sup>.

Los debates y las decisiones en el Consejo se traducen en la adopción de resoluciones, propuestas por los Estados integrantes, debatidas políticamente y adoptadas por el pleno. Si bien es cierto que la mayoría de estas resoluciones vienen negociadas previamente y son adoptadas por consenso, algunas son llevadas a votación y, a veces, aprobadas por márgenes muy estrechos. En particular, entre estas se destacan las denominadas «*targeted resolutions*», aquellas que van dirigidas específicamente a condenar prácticas violatorias a los derechos humanos de un determinado país y que, en general, plantean alguna medida de intervención de la comunidad internacional, como la designación de un mecanismo de verificación de hechos o investigación. El debate público sobre estos mandatos es el mensaje más duro en términos de

1 El Paraguay estuvo en el Consejo en el periodo 2015-2017. Bajo la antigua Comisión de Derechos Humanos, el Paraguay fue uno de los países que estuvieron bajo el procedimiento confidencial o procedimiento 1503, por su cuadro de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos, en el periodo 1979-1990.

2 Howard Tolley Jr, «Decision-Making at the United Nations Commission on Human Rights, 1979-1982», *Human Rights Quarterly* 5, N.º 1 (1983): 27.

3 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Balance Anual de Gestión Pública 2021* (Asunción: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021), 5.

sanción que el Consejo podría dar y es una herramienta muy recurrida en el multilateralismo de los derechos humanos<sup>4</sup>.

En ausencia de otra fuente de información pública, como algún instrumento de definición de política internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, se hará un recuento y análisis del comportamiento y patrón de votación del Paraguay en estas resoluciones no consensuadas, en particular, en las *targeted resolutions* sometidas a votación en los tres periodos de sesiones en los que el Estado ha participado como miembro<sup>5</sup>. Este patrón permite comprender, en parte, en qué bloque el Paraguay se alinea y cómo se posiciona en su política exterior en materia de derechos humanos<sup>6</sup>.

Las discusiones más urgentes que se registraron en el periodo tuvieron relación con la reacción del Consejo ante la agresión de la Federación Rusa a Ucrania<sup>7</sup>. Las derivaciones humanitarias de este conflicto están bajo la lupa del Consejo desde que se iniciaron las hostilidades en esos territorios en el 2014. En 2022, Paraguay votó a favor de convocar una reunión de urgencia a raíz de la escalada del conflicto y votó a favor de la resolución sobre el deterioro de la situación de los derechos humanos en Ucrania. Además de condenar la agresión, en su parte operativa, se dispuso la conformación de una comisión internacional independiente de investigación, integrada por tres expertos en derechos humanos, con el mandato de investigar todos los presuntos abusos y violaciones de los derechos humanos, vulneraciones del derecho internacional humanitario y delitos conexos en el contexto de la agresión, y establecer los hechos, las circunstancias y las causas profundas de esos abusos y violaciones, entre otros puntos<sup>8</sup>.

En el 51.º periodo de sesiones, el Consejo decidió la creación de una Relatoría Especial para examinar la situación de derechos humanos en la Federación de Rusia, diferente a la comisión de investigación que fue designada respecto de la agresión a Ucrania. Es la primera vez que el Consejo de Derechos Humanos establece una relatoría especial de derechos humanos sobre un

- 
- 4 James Lebovic y Erik Voeten, «The Politics of Shame: The Condemnation of Country Human Rights Practices in the UNCHR», *International Studies Quarterly*, 50 (4) (2006), 861–888. Simon Hug, «Targets and Perpetrators: Resolutions and Voting in the UNCHR and UNHRC» (ponencia presentada en la 8.ª Conferencia Anual sobre Economía Política de las Organizaciones Internacionales, 12-14 de febrero de 2015).
  - 5 El Paraguay participó, dentro del término de este informe, como miembro pleno del Consejo en los periodos ordinarios de sesiones N.º 49 (28 de febrero al 1 de abril de 2022), 50 (13 de junio al 8 de julio de 2022) y 51 (12 de septiembre al 7 de octubre de 2022). Asimismo, le cupo participar de la 34.ª sesión especial, celebrada el 12 de mayo de 2022, convocada para debatir el deterioro de la situación de los derechos humanos en Ucrania, con motivo de la agresión de la Federación Rusa.
  - 6 La agenda de trabajo del Consejo es mucho más amplia y compleja que el estudio de las resoluciones dirigidas a Estados perpetradores de violaciones graves a los derechos humanos. Abarca cuestiones amplias con el Examen Periódico Universal. Pero, por una cuestión metodológica y de espacio, se restringe el análisis a este tipo de debates.
  - 7 «Report of the Council's urgent debate on the situation of human rights in Ukraine stemming from the Russian aggression during HRC49», *Universal Rights Group*, 7 de marzo de 2022, <https://www.universal-rights.org/blog/report-of-the-councils-urgent-debate-on-the-situation-of-human-rights-in-ukraine-stemming-from-the-russian-aggression-during-hrc49/?s=09>
  - 8 Ver los documentos A/HRC/RES/S-34/1 y A/HRC/RES/49/1.

miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por lo que esta decisión es considerada histórica. El Paraguay fue uno de los 17 votos a favor contra 6 y 24 abstenciones<sup>9</sup>.

Entre las resoluciones que tuvieron la mira puesta en Estados latinoamericanos, Paraguay votó a favor de las que se adoptaron sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela<sup>10</sup> y Nicaragua<sup>11</sup>, esta última, presentada por una plataforma de ocho Estados americanos liderados por el Brasil, entre los que estuvo Paraguay como suscriptor. Esta resolución establece un nuevo mandato geográfico del Consejo, un grupo de tres expertos o expertas independientes con la misión de investigar exhaustivamente todas las violaciones de derechos humanos cometidas por el régimen orteguista desde abril de 2018, incluidas sus posibles dimensiones de género y sus causas estructurales profundas. La creación de este procedimiento público especial fue un logro de la castigada comunidad de derechos humanos del país centroamericano.

Respecto de los otros mandatos geográficos, el Paraguay votó a favor de la adopción de las resoluciones relativas a la situación de derechos humanos en Irán<sup>12</sup>, Belarús<sup>13</sup>, la República Árabe Siria<sup>14</sup>, los territorios palestinos ocupados<sup>15</sup>, Eritrea<sup>16</sup>, Sudán del Sur<sup>17</sup> y Georgia<sup>18</sup>.

¿Qué significa este patrón de votaciones? En este momento, el bloque regional por el que Paraguay integra el Consejo, el Grulac, carece de un funcionamiento homogéneo que, de todos modos, como grupo de diálogo y concertación, nunca tuvo un carácter vinculante. Existe una clara cesura en el grupo, entre Venezuela, Bolivia y Cuba, por un lado, que mantienen una posición alineada hacia la agenda del *Non-Aligned Movement* (NAM), y el resto de los países, que, bajo los liderazgos de Brasil, Argentina o México, plantean posiciones orientadas hacia la agenda occidental. El Paraguay presenta un patrón de votaciones que está apegado a la línea que le marca el Brasil. Además de la coincidencia en el sentido de las votaciones, es posible observar que la misión permanente vota a favor de resoluciones en las que el Brasil, por cuestiones estratégicas de su política internacional, mantiene posiciones de abstención, lo que podría indicar que el Paraguay cumple un rol de «comodín», es decir, está en la cartera de votos que moviliza Itamaraty

9 Ver documento A/HRC/RES/51/25.

10 Ver documento A/HRC/RES/51/29.

11 Ver documento A/HRC/RES/49/3.

12 Ver documento A/HRC/RES/49/24.

13 Ver los documentos A/HRC/RES/49/26 y A/HRC/RES/50/20.

14 Ver los documentos A/HRC/RES/49/27 y A/HRC/RES/50/19.

15 Ver los documentos A/HRC/RES/49/29 y A/HRC/49/L.19.

16 Ver documento A/HRC/RES/50/2.

17 Ver documento A/HRC/RES/49/2.

18 Ver documento A/HRC/RES/49/33.

en el Consejo, circunstancia que le permite moverse con mayor autonomía en sus negociaciones unilaterales<sup>19</sup>.

Por otra parte, en posiciones contrarias a los derechos humanos en la agenda global, Paraguay se abstuvo de votar en una resolución, finalmente aprobada por 27 votos contra 14 y 6 abstenciones, sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, promovida por Azerbaiyán, en representación del NAM<sup>20</sup>. Se abstuvo, asimismo, en la resolución sobre las consecuencias de la deuda externa para los derechos humanos, que fue propuesta por Cuba<sup>21</sup>. El común denominador es que en contra de estas resoluciones votaron Brasil y Estados Unidos de América.

Con respecto a otros temas que plantearon divergentes posiciones en el debate global de derechos humanos, el Consejo debatió la renovación del mandato del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, uno de los procedimientos públicos de carácter temático del Consejo, creado en el 2016. En 2022, el Consejo decidió la renovación de este mandato por tres años más, a partir de una propuesta presentada por un grupo de siete Estados latinoamericanos, entre los cuales no estuvo Paraguay, respaldada por una campaña global promovida por 1.256 organizaciones de derechos humanos provenientes de 149 Estados<sup>22</sup>. La resolución fue aprobada por un estrecho margen de 23 votos a favor contra 17, más 7 abstenciones. El Paraguay aportó uno de los votos a favor<sup>23</sup>. Asimismo, votó en contra de las numerosas enmiendas que propuso la sistemática oposición que presentaron los países miembros de la Organisation of Islamic Cooperation (OIC), encaminadas a limitar la capacidad del mandato. Únicamente presentó un voto favorable a una enmienda planteada en ese sentido por Polonia, Estado que finalmente se abstuvo en la votación. En total, el Consejo pudo rechazar doce de trece enmiendas que fueron planteadas al proyecto original, que tenían este propósito.

Esta posición de Paraguay, como un Estado defensor de la visión occidental de los derechos humanos en la agenda global, se contradice con la línea que la Cancillería presenta en el foro regional, cuando se discuten estos mismos

19 El sentido de la abstención en el Consejo es el de un voto a favor que, por negociación con las partes afectadas, se deja de emitir. De ese modo, el voto no tiene un impacto negativo específico en las relaciones unilaterales y, por otro lado, no afecta la adopción de la resolución, cuando los votos a favor superan a los en contra. Se observa que, en el periodo, el Brasil se abstuvo de emitir su voto en la resolución que creó el primer mandato geográfico sobre la Federación Rusa, una posición que claramente le otorga una ventaja para seguir manteniendo una relación diplomática abierta con la potencia. Brasil también se abstuvo en otros casos difíciles para las relaciones con Rusia: Siria, Georgia y Sudán del Sur. Debemos tener presente que el Brasil aspira a ocupar una banca en el Consejo de Seguridad.

20 Ver documento A/HRC/49/L.6.

21 Ver documento A/HRC/RES/49/15.

22 «UN renews crucial human rights Expert Mandate on sexual orientation and gender identity», *ILGA World*, 7 de julio de 2022, <https://ilga.org/UN-renews-crucial-human-rights-expert-mandate-SOGI?ps=09>

23 Ver documento A/HRC/RES/50/10. El Paraguay, cuando integró anteriormente el Consejo, había votado a favor de la creación de este mandato, en 2016 (ver el documento A/HRC/RES/32/2).

temas. Como viene siendo tradición, el Paraguay planteó reservas a determinadas secciones de resoluciones adoptadas por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en su 51.º periodo ordinario de sesiones (noviembre de 2021), para oponerse a la igualdad de derechos de las mujeres o relativas a la prevención de la discriminación y violencia contra personas LGTBI. El Estado paraguayo argumentó el modelo de familia tradicional reconocido en su legislación interna para reservar acuerdos alcanzados relativos, por ejemplo, a la incorporación de la perspectiva de género en la recopilación de estadísticas sobre delitos, al fortalecimiento de la Comisión Interamericana de Mujeres o a la adopción de compromisos conjuntos regionales para la prevención de la discriminación y la violencia contra personas LGTBI<sup>24</sup>.

En 2022, la Cancillería comunicó mediante una circular dirigida a sus agentes diplomáticos esta política, de evitar «terminologías [...] que no gozan de una definición universalmente aceptada», promoviendo su substitución o, en caso de que no se tenga apoyo para ello, dejando constancia de reservas mediante notas al pie de los documentos finalmente aprobados. Entre los términos a ser evitados se mencionan «diversidad», «interseccionalidad», «derechos sexuales y reproductivos» y «plena autonomía»<sup>25</sup>. El objetivo de esta política es impedir el reconocimiento de derechos a las mujeres y al colectivo LGTBI.

Ante la OEA, el Paraguay mantiene posiciones contrarias a la protección internacional de derechos humanos, argumentando la prevalencia de dogmas religiosos entremezclados con su legislación nacional, en un punto en el que se encuentra ideológicamente emparentado con los países islámicos, cuyos planteos, por otro lado, rechaza en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Cabe recordar que, en el derecho internacional público, también rige la doctrina de los actos propios, en el sentido de que son inadmisibles los actos del Estado, en el marco de sus relaciones internacionales, que contradigan su propio comportamiento seguido con anterioridad. Esto se considera una falta a la buena fe que debe regir en el multilateralismo. ¿En qué medida el Paraguay puede ser un «actor confiable» cuando mantiene posiciones divergentes, a favor y en contra de los mismos derechos, en los organismos multilaterales de los que participa, según algún cálculo que no es explícito?

En todo caso, lo que destaca es la falta de transparencia y rendición de cuentas de la Cancillería paraguaya en su línea política en los foros multilaterales de derechos humanos. Como se presentan las cosas, no se puede evaluar en qué medida la presencia de Paraguay en el Consejo ha promovido la protección internacional de los derechos humanos y promocionado «un orden

24 Ver en particular las resoluciones AG/RES. 2970 (LI-O/21) sobre Promoción de la seguridad hemisférica: un enfoque multidimensional y AG/RES. 2976 (LI-O/21) sobre Promoción y protección de derechos humanos, en: Organización de Estados Americanos, *Asamblea General. Quincuagésimo Primer Período de Sesiones (Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10, 11 y 12 de noviembre de 2021). Actas y Documentos. Textos certificados de las declaraciones y las resoluciones* (Doc. OEA/Ser.P/LI.O.2, 13 de julio de 2022, Volumen I (Washington, D.C.: Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2022).

25 Circular N.º 005/2022 del 1 de noviembre de 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos» (artículos 143 y 145 de la Constitución). Si su intervención en este foro se ha limitado a votar en la línea que le marca el Brasil, esta presencia sería bien deslucida. En todo caso, cabría analizar el comportamiento de Paraguay en su segundo y tercer año, teniendo en cuenta que el Brasil dejará su banca en el Consejo para fines del 2022.

## **EXAMEN PERIÓDICO ANTE EL COMITÉ SOBRE TRABAJADORES MIGRATORIOS**

En abril de 2022, el segundo informe periódico de Paraguay fue examinado en sesión pública por el órgano encargado de la vigilancia de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. El Estado había presentado su informe en diciembre de 2019 y el examen se encontraba agendado para el 32.º periodo de sesiones, entre marzo y abril de 2020, pero fue pospuesto a causa del COVID-19. No hubo en este caso informes alternativos presentados por la sociedad civil, debido a la falta de actoría social en el tema.

Tras el examen, el Comité emitió sus observaciones finales en las que formuló 29 temas de preocupación y sus respectivas recomendaciones<sup>26</sup>. El Estado debe presentar su siguiente informe periódico, a más tardar, el 1 de mayo de 2027. Pero antes, dentro del término de dos años, debe informar sobre las medidas urgentes a ser adoptadas respecto de las siguientes recomendaciones:

- a. Adoptar una nueva Ley de Migraciones, cuyo contenido esté conforme a las obligaciones de la Convención<sup>27</sup>.
- b. Fortalecer los programas de formación sobre los derechos de la Convención para los(as) funcionarios(as) de instituciones que tienen competencias en asuntos migratorios.
- c. Garantizar que las enfermedades infectocontagiosas no constituyan una barrera para la admisión de los trabajadores(as) migratorios y sus familias.
- d. Regular de manera más estricta la detención administrativa de migrantes en los procedimientos de ingreso o expulsión del territorio nacional.
- e. Adoptar medidas concretas y eficaces para garantizar el acceso efectivo a la educación de los hijos e hijas de los trabajadores(as) migratorios, independientemente de la situación migratoria de sus padres.

26 Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Paraguay* (CMW/C/PRY/CO/2, 12 de abril de 2022).

27 En octubre de 2022, se promulgó la nueva Ley de Migraciones (Ley N.º 6984/2022). Queda por evaluar su grado de conformidad a la Convención.

Por otro lado, como se informó en el 2021<sup>28</sup>, Paraguay se encuentra en mora en la presentación de informes periódicos ante cinco órganos de tratados del Sistema de Naciones Unidas: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité contra las Desapariciones Forzadas, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el Comité de la CEDAW. No hubo información de que en el 2022 se hayan tomado iniciativas para cumplir con estos compromisos adeudados.

## VISITA *IN LOCO* DE DOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

El Paraguay ha efectuado un *open standing invitation* desde el 2003 a todos los procedimientos públicos especiales del Consejo de Derechos Humanos, es decir, una invitación abierta permanente que conlleva su autorización para recibir en cualquier momento la visita de cualquiera de estos procedimientos al territorio paraguayo.

No obstante, se cuenta con información oficiosa que da cuenta de condicionantes obstructivos que el Estado habría opuesto para impedir la visita del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el doctor Morris Tidball-Binz, un reconocido médico legista, quien solicitó la anuencia del Gobierno para colaborar en la investigación forense de la ejecución arbitraria de dos niñas a manos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) en septiembre de 2020<sup>29</sup>.

Como contrapartida, el Estado sí ha otorgado anuencia para la visita *in loco* de otros dos procedimientos. El Relator Especial sobre Desechos Tóxicos y Derechos Humanos efectuó una visita del 3 al 14 de octubre de 2022<sup>30</sup>. En tanto, el Relator Especial sobre Cuestiones de las Minorías anunció su visita prevista para el 14 al 25 de noviembre<sup>31</sup>. Como la visita de este último mandato cae ya fuera del periodo de este informe, nos concentraremos en la evaluación del primero.

Este procedimiento público especial, cuyo nombre oficial es «Relatoría Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y

---

28 Hugo Valiente y Julia Cabello, «Un reloj que atrasa treinta años», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción, 2021: Codehupy), 525-538.

29 La condición que opone el Estado se trataría de su exigencia a que los familiares de las niñas se sometieran previamente a un examen de ADN para determinar su verdadera filiación y así impugnar su reconocimiento legal como nacionales de la República Argentina.

30 «Convocatoria de aportaciones - Visita del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre tóxicos y derechos humanos a Paraguay, del 3 al 14 de octubre de 2022», *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 24 de octubre de 2022, <https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/2022/call-inputs-visit-united-nations-special-rapporteur-toxics-and-human-rights>

31 «Solicitud de contribuciones, próxima visita a Paraguay», *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 27 de octubre de 2022, <https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/2022/call-inputs-upcoming-country-visit-paraguay>

eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos», es un mandato temático establecido desde 1995, por decisión de la anterior Comisión de Derechos Humanos, con una competencia para supervisar «las consecuencias adversas para el pleno disfrute de los derechos humanos de la gestión y eliminación de sustancias y desechos peligrosos de manera ilícita»<sup>32</sup>. No es la primera vez que este procedimiento visita el Paraguay, pues ya estuvo en 1998 investigando un caso de tráfico ilícito al país de desechos tóxicos y el marco jurídico e institucional<sup>33</sup>.

Los resultados de la misión del 2022 serán presentados a través de un informe al Consejo de Derechos Humanos, en septiembre de 2023. No obstante, el Relator presentó, el último día de la misión, algunos resultados preliminares en una declaración oficial<sup>34</sup>, entre los que resaltamos los siguientes:

- a. La necesidad de ratificación del Acuerdo de Escazú, que mejorará el «acceso a la información y espacios de participación significativa en la toma de decisiones ambientales, y fortalecería mecanismos de acceso a la justicia ambiental».
- b. La falta de cumplimiento de las decisiones del Comité de Derechos Humanos en los casos de colonia Yerutí y Campo Agua'ẽ, y el hecho de que se sigan esparciendo agrotóxicos alrededor de estas comunidades.
- c. Las medidas cautelares dictadas por la Corte Suprema de Justicia que obstaculizaron la aplicación de legislación ambiental, como la importación de neumáticos usados, de automóviles usados, y la proliferación de gasolineras en el radio urbano de Asunción.
- d. La alarmante falta de capacidad del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) para efectuar fiscalizaciones ambientales.
- e. La ausencia de fiscalizaciones sobre calidad del aire por parte del MADES, por ejemplo, el monitoreo «de las dioxinas que generan las incineraciones de neumáticos por las cementeras, las cuales son extremadamente peligrosas para la salud humana».
- f. Las medidas urgentes para evitar la contaminación de los suelos y del acuífero con éter metil tert-butílico (MTBE), a raíz de la proliferación de estaciones de servicio en el Área Metropolitana de Asunción.
- g. El uso indebido e indiscriminado de los pesticidas en los monocultivos.

32 Resolución N.º 45/17 del Consejo de Derechos Humanos.

33 Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre desechos tóxicos, Sra. Fatma-Zohra Ksentini. Adición: Informe sobre la misión en América Latina* (E/CN.4/1999/46/Add.1, 11 de enero de 1999).

34 «Paraguay: aumento alarmante del uso de agrotóxicos compromete los derechos humanos, dice experto de la ONU», *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 14 de octubre de 2022, <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/10/paraguay-alarming-increase-use-pesticides-compromises-human-rights-says-un>

- h. La posición de Paraguay en la última conferencia de las partes del Convenio de Rotterdam (junio de 2022), que se opuso a la inclusión del paraquat, entre otros pesticidas, en el Anexo III del Convenio, ignorando las recomendaciones del propio comité científico de la Convención.

El Estado no tuvo reacción alguna a la presentación del informe preliminar del Relator. La prensa comercial impuso el bloqueo informativo a la conferencia<sup>35</sup>, que no tuvo impacto en los medios locales. Los gremios del agrogocio, los únicos que reaccionaron, lo hicieron matoneando<sup>36</sup>, fieles a su estilo, conscientes del poder que les otorga mantener al Estado capturado al servicio de sus intereses.

## POCOS AVANCES NORMATIVOS

Pocos avances normativos se han registrado en 2022. El Estado paraguayo sigue con su política hostil hacia la ratificación de ciertos tratados que supondrán un avance y mayor protección de derechos, entre los que se mencionan:

- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.
- Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
- Acuerdo Regional sobre Acceso a Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

Con respecto a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en el mes de julio la Cámara de Diputados aprobó una resolución unicameral por la cual se insta al Poder Ejecutivo a adherirse al citado instrumento<sup>37</sup>. Asimismo, aprobó un pedido de informes al Ministerio de Relaciones Exteriores, por el cual se solicitó un «detalle pormenorizado de los motivos» por los cuales no lo había hecho aún<sup>38</sup>. El Poder Ejecutivo respondió que, al momento de su aprobación por

35 «Conferencia de prensa del relator de sustancias tóxicas y derechos humanos de la ONU» [Archivo de video], Naciones Unidas Paraguay, 14 de octubre de 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=YTXMnm6Vi4k>

36 «Presionan a Paraguay a ratificar el "Acuerdo Escazú"», *Diario Campo*, 18 de octubre de 2022, <https://www.diariocampo.com.py/2022/10/18/presionan-a-paraguay-a-ratificar-el-acuerdo-escazu/>

37 Declaración N.º 1028 del 27 de julio de 2022 de la Honorable Cámara de Diputados.

38 Resolución N.º 3560 del 27 de julio de 2022 de la Honorable Cámara de Diputados.

parte de la Asamblea General de la OEA, el Paraguay había manifestado que presentaría reservas respecto de algunos artículos de la Convención. En la actualidad, se informó que el instrumento está siendo sometido a consultas interinstitucionales, para asegurar la compatibilidad entre la Constitución y el tratado, trámite que se postergó debido al COVID-19<sup>39</sup>. El Estado estaría objetando que el instrumento incorpora el derecho a la no discriminación de las personas mayores, en intersección con la orientación sexual e identidad de género, entre otros factores.

El único instrumento ratificado en el periodo, en el campo del derecho laboral internacional, fue el Convenio OIT N.º 175 sobre el trabajo a tiempo parcial (1994), que entrará en vigor para Paraguay en noviembre de 2022, uno de los convenios técnicos de la organización. No hay novedades respecto al Convenio de la OIT N.º 190 sobre la violencia y el acoso, el cual no ha sido remitido aún al Poder Legislativo.

En el plano de la armonización de la legislación interna al derecho internacional de los derechos humanos, este año se adoptó la Ley N.º 6940/2022 «Que establece mecanismos y procedimientos para prevenir y sancionar actos de racismo y discriminación hacia personas afrodescendientes». Dicha norma establece sanciones de carácter administrativo y define como faltas los actos de racismo y discriminación racial, así como las expresiones racistas y la organización con finalidad racista, aunque limitando su alcance de protección a la población afro paraguaya. Al cierre del informe, la ley seguía sin contar con su reglamentación. Cabrá esperar al próximo Examen Periódico ante el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, para evaluar si esta norma se encuentra o no adecuada a la Convención.

## NACIONALES EN LOS ÓRGANOS DE TRATADOS

El Paraguay, como Estado parte de los tratados, integra la conferencia que tiene la potestad de elegir, mediante votaciones, a las personas que serán designadas en estos cuerpos de vigilancia. Requisito es que estos sean nacionales de los Estados que han ratificado estos tratados y que sean propuestos por sus Estados de origen. Estas designaciones son a título personal y los cargos no son remunerados.

Históricamente, Paraguay tuvo muy poca presencia en estos órganos<sup>40</sup>. Actualmente, dos nacionales están designados en órganos de tratados: una integra el Comité de Derechos Humanos, con mandato hasta el 2024; y otro

39 Nota N.º 1193 del 2 de septiembre de 2022 de la Presidencia de la República a la Cámara de Diputados.

40 Se destacan dos: Lina Bareiro, experta en derechos humanos de las mujeres, integrante del Comité de la CEDAW (2011-2014) y Rosa María Ortiz, experta en derechos de la niñez, quien formó parte del Comité de los Derechos del Niño (2005-2013).

el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, electo en abril de 2022, cuyo mandato será por el periodo 2023-2026<sup>41</sup>.

Nuevamente, el punto en cuestión es la falta de transparencia y rendición de cuentas en la política exterior del Estado al promover estas candidaturas. Los tratados requieren que los(as) expertos(as) independientes sean personas de gran prestigio o integridad moral y de competencia en la materia reconocida internacionalmente, es decir, deben ser referentes en el área. Estas personas deben actuar —y garantizar una actuación— independiente del gobierno que las propone, no pueden actuar como sus representantes.

Las candidaturas deberían estar abiertas al escrutinio público y no basarse únicamente en el perfil de función pública o agente de la Cancillería de la persona propuesta. Estas acciones deberían formar parte de la política exterior de derechos humanos, deberían ser previsibles, conocidas y socializadas con los actores relevantes de la comunidad de derechos humanos, incluidas las organizaciones civiles y la academia.

Resulta preocupante que el Estado paraguayo se empeñe en promover a un nacional en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando, por otra parte, es un férreo opositor del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instrumento que se ha negado a ratificar, en una clara política elusiva en temas tan sensibles para la población paraguaya como son los derechos a la salud, a la educación, a la seguridad social, a la alimentación, a la vivienda digna, entre otros.

Fenómeno similar sucede en el sistema interamericano, aunque con resultado dispar. En 2021, la Cancillería anunció la postulación de Myriam Peña Candía para ocupar el cargo de jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta persona estuvo familiar, política y orgánicamente vinculada al *establishment* de la dictadura cívico-militar de 1954-1989. Su trayectoria profesional fue en la carrera judicial, a la que ingresó en la década del setenta, cuando el Poder Judicial era un apéndice dependiente del Ejecutivo de la dictadura. Ya en la posdictadura, como tantos otros(as) magistrados(as), se «recicló» mediante el Pacto de Gobernabilidad de 1994 y llegó a ser ministra de la Corte Suprema de Justicia, cargo que dejó por alcanzar el límite de edad. No obstante, hizo un «enroque» y pasó a ocupar el decanato de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción, otra pieza del aparato de reproducción ideológica del estamento legal, clave en la formación de los cuadros políticos de la burocracia estatal<sup>42</sup>. Un perfil, en síntesis, al que le falta uno de los requisitos substanciales para

41 «Committee on Economic, Social and Cultural Rights: 2022 elections», *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 13 de abril de 2022, <https://www.ohchr.org/en/events/events/2022/committee-economic-social-and-cultural-rights-2022-elections>

42 «Paraguay postula a la Dra. Miryam Peña Candía como primera candidata nacional para jueza de la Corte IDH», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 19 de enero de 2021, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/paraguay-postula-la-dra-miryam-pena-candia-como-primera-candidata-nacional-para-jueza-de-la-corte-idh>

ocupar el cargo: la «reconocida competencia en materia de derechos humanos» (artículo 52.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Afortunadamente, la diplomacia paraguaya, confirmando su irrelevancia geopolítica regional, no logró movilizar la cantidad de aliados suficientes. La Asamblea General de la OEA, en noviembre de 2021, eligió por mayoría a Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch de Brasil (19 votos), a Verónica Gómez de la Argentina (17 votos) y Nancy Hernández López de Costa Rica (16 votos). En una segunda vuelta, por desempate, se eligió a la chilena Patricia Pérez Goldberg, quien obtuvo 16 votos, frente a los ocho que favorecieron a la paraguaya<sup>43</sup>.

Esta movida de Paraguay se debe interpretar en el contexto de la posición oficial antiderechos del Estado ante el sistema. Hace tres años, el Estado se subió al carro de otros gobiernos conservadores más poderosos, en una iniciativa conjunta encaminada a debilitar al sistema y sustraerse de la fuerza vinculante a las decisiones de la Corte<sup>44</sup>. La tendencia que se observa en la región, por suerte, parece indicar que el Paraguay se irá quedando aislado en estas posiciones.

## CASOS OCURRIDOS EN 2022

En el 2022, Paraguay ha enfrentado casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un procedimiento de urgencia ante el Comité contra las Desapariciones Forzadas, dos nuevos casos ante el Comité de Derechos Humanos y una audiencia pública temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

### CASO SANTIAGO LEGUIZAMÓN ZAVÁN VS. PARAGUAY

En el emblemático caso del periodista Santiago Leguizamón, la Corte Interamericana celebró una audiencia de diligenciamiento de pruebas el 25 de marzo de 2022. En la oportunidad, fueron oídos los testimonios de la viuda y uno de los hijos de la víctima<sup>45</sup>. La Corte deliberará la sentencia en su 154.º periodo de sesiones (noviembre de 2022) y se espera que la misma sea emitida y notificada en el 2023.

43 «Concluyó la 51ª Asamblea General de la OEA», *Organización de Estados Americanos*, 12 de noviembre de 2021, [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-099/21](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-099/21)

44 «Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay se manifiestan sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 24 de abril de 2019, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/gobiernos-de-argentina-brasil-chile-colombia-y-paraguay-se-manifiestan-sobre-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos>

45 «Diligencia en el Caso Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay» [Archivo de video], Corte Interamericana de Derechos Humanos, 25 de marzo de 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=Pm-3qHFYyG>

Como ya se ha informado<sup>46</sup>, en el caso se alegan múltiples violaciones al derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad de expresión y a la protección judicial, en perjuicio del periodista y su familia. Se denunció particularmente la falta de una debida diligencia por parte de la Justicia paraguaya para investigar este crimen y sancionar a sus autores. El Estado se allanó al fondo de la demanda, pero controvierte las reparaciones, en particular, la obligación de investigar el crimen y sancionar a sus autores, cómplices y encubridores en todos sus niveles.

De resolverse el caso conforme las reparaciones solicitadas por los familiares, marcará un hito para la protección de la libertad de expresión y la seguridad de los y las periodistas.

## **CASOS DE YREN ROTELA Y MARIANA SEPÚLVEDA**

Yren Rotela y Mariana Sepúlveda son mujeres trans y defensoras de derechos humanos del colectivo LGTBI de destacada trayectoria y reconocimiento público en el Paraguay. En el 2016, iniciaron acciones legales para obtener el cambio legal de sus nombres. El Estado paraguayo no cuenta con una legislación contra toda forma de discriminación ni con una legislación de reconocimiento legal de género. A pesar de ello, se reconoce que todas las personas pueden cambiar sus nombres, invocando una «justa causa» ante la Justicia.

Ellas demandaron que la incongruencia de sus documentos personales con la expresión visible de su identidad de género y su nombre femenino las expuso a innumerables actos de discriminación y tratos humillantes, en el ámbito público y privado, así como a la desconfianza en sus relaciones jurídicas. Asimismo, invocaron sus derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Opinión Consultiva N.º 24/2017 sobre identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A pesar de haber obtenido una resolución favorable en primera instancia, el caso fue apelado por el Ministerio Público, que alega que en el derecho paraguayo no existe la posibilidad que una persona de sexo masculino pueda usar un nombre femenino. Según esta tesis, en el sistema legal del país impera el modelo cultural binario sexo-género de un modo que excluye el reconocimiento de cualquier otra identidad no-binaria e imposibilita que las personas transgénero obtengan el reconocimiento legal de su identidad de género. Los dos casos están con recursos pendientes ante la Corte Suprema de Justicia, máxima instancia judicial del país, sin que se resuelvan.

---

46 Valiente y Cabello, «Un reloj...», 534.

Ante esta circunstancia, en marzo de 2022, ambas presentaron sus casos ante el Comité de Derechos Humanos, órgano de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, argumentando que la prolongada e injustificada negativa del sistema judicial nacional para resolver sobre la solicitud configuró una violación simultánea de múltiples derechos reconocidos en el Pacto, entre ellos el derecho a la igualdad ante los tribunales, el reconocimiento de la personalidad jurídica y el derecho a no ser discriminada por identidad de género<sup>47</sup>.

Se espera que la decisión del Comité de Derechos Humanos impacte positivamente para promover cambios legales y judiciales que permitan el reconocimiento de derechos, sin discriminaciones, para las personas trans.

Los casos permitirán adoptar una jurisprudencia histórica que impacte en el reconocimiento de los derechos de las personas trans a escala global, favoreciendo la mayor protección de las personas trans en países que no cuentan con sistemas efectivos a nivel regional y/o nacional de protección de derechos humanos.

## OTROS CASOS EN CURSO

El Estado paraguayo se enfrenta a otros tres casos contenciosos ante la Corte Interamericana, que tienen relación con la independencia judicial, la investigación de la tortura y la restitución internacional de un niño.

En el primero de ellos, el caso *Nissen Pessolani vs. Paraguay*, en mayo se llevó a cabo la audiencia pública de producción de pruebas y alegatos ante la Corte<sup>48</sup>. En el caso se alega la responsabilidad internacional del Estado por la violación de garantías judiciales en el proceso de destitución del fiscal por parte del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados en 2003.

En el caso de la desaparición forzada de la niña Carmen Oviedo Villalba, víctima durante un operativo de la Fuerza de Tarea Conjunta contra el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), el Comité contra las Desapariciones Forzadas mantiene abierto un procedimiento de acción urgente desde el 2021<sup>49</sup>. En junio de 2022, el Comité envió una nueva comunicación al Estado en el marco de dicho procedimiento, señalando sus observaciones y críticas respecto a la falta de acciones, búsqueda y protección, reiterando las solicitudes que ya

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

48 «Audiencia Pública del Caso *Nissen Pessolani Vs. Paraguay*. Parte 1» [Archivo de video], Corte Interamericana de Derechos Humanos, 9 de mayo de 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=Q35NWEr8NtU>

49 Para mayor información sobre el caso y el contexto de la zona norte bajo la militarización, se recomienda: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, *Misión de observación sobre la situación de los derechos humanos en la zona norte (22 al 26 de febrero de 2021)*. Informe final (Asunción: Codehupy, 2021).

efectuara en el 2021 y ampliando la protección a familiares de la niña y a su representante legal.

En marzo, a instancias de la Codehupy, en alianza con otras organizaciones aliadas campesinas e indígenas, se llevó a cabo una audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la política de desalojos forzosos, y la política agraria en Paraguay<sup>50</sup>. La audiencia sirvió para obligar al Estado a someterse a una instancia de rendición de cuentas y supervisión internacional en lo que respecta al endurecimiento de su línea represiva para resolver la desigualdad social en el campo, sobre todo luego de la adopción de la «Ley Zavala-Riera»<sup>51</sup>.

## SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

En los casos con resoluciones favorables ante el Comité de Derechos Humanos, no se registraron avances en la adopción de medidas de reparación. Otro tanto se puede señalar respecto de los casos con sentencias recaídas en el sistema interamericano.

En el caso de la comunidad de Xákmok Kásek, se tituló una fracción de 7.701 hectáreas y la comunidad se ratificó en la reivindicación del territorio ancestral solicitado al origen del expediente. Se dieron los desembolsos para el fondo de desarrollo comunitario en los cuatro casos indígenas, pero todavía se adeuda un monto parcial porque los pagos fueron efectuados con un tipo de cambio incorrecto.

En abril de 2022 hubo una audiencia de supervisión de sentencia en el caso Yakye Axa. La Corte Interamericana emitió una resolución con carácter de supervisión reforzada, obligando al Estado a informar cada mes acerca del avance de las medidas adoptadas para la provisión de agua potable y la construcción del camino a la comunidad<sup>52</sup>. El Estado se comprometió en esta audiencia a entregar la titulación definitiva de las tierras y el camino terminado para septiembre de 2022, compromiso que está aún lejos de ser cumplido al cierre de este informe.

Existe un malestar generalizado en las comunidades debido a la inacción de la Comisión Interinstitucional Responsable de la Ejecución de las Acciones Necesarias para el Cumplimiento de Sentencias y Recomendaciones Internacionales (CICSI) en 2022, instancia que mantuvo reuniones internas, no así con las víctimas y sus representantes convencionales, para avanzar en los

50 «PY: Situación de desalojos forzosos y políticas agrarias en Paraguay 1» [Archivo de video], Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 17 de marzo de 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=NYKHFlsm7A>

51 Sobre este contexto se recomienda profundizar los artículos sobre pueblos indígenas, reforma agraria y derechos campesinos y desalojos forzosos, en este informe.

52 Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2022.*

acuerdos reparatorios. Una excepción fue la comunidad Xámok Kásek, que consiguió reunirse con la CICSI en junio, tras realizar una movilización con cierre de la ruta<sup>53</sup>.

## CONCLUSIONES

Quedó en evidencia, a lo largo del 2022, la falta de transparencia y rendición de cuentas del Estado en su política multilateral de derechos humanos. Esta falta de transparencia conspira contra la confiabilidad del Paraguay como socio en los organismos internacionales y, a la vez, permite un manejo de doble estándar entre lo que el Estado afirma que asume ante sus pares y lo que garantiza efectivamente a sus ciudadanos y ciudadanas.

Un ejemplo de ello es posible observar en la visita del Relator Especial sobre Desechos Tóxicos y Derechos Humanos efectuada en el presente año. En cualquier país normal, las declaraciones del experto al término de su misión hubieran dado lugar a la dimisión inmediata del ministro de Medio Ambiente. Similar situación se podría señalar respecto de los compromisos asumidos por el Paraguay en el Examen Periódico Universal (EPU) rendido en el 2021. Un año después, ninguna acción fue llevada a cabo, aunque sea para presentar un plan de cumplimiento. Ni siquiera las recomendaciones fueron aún cargadas en el Simore Plus, el sistema de monitoreo de recomendaciones de organismos internacionales. De hecho, el sistema no se actualiza al menos desde los últimos tres años.

Cabrá esperar a las elecciones generales del 2023 para evaluar si las urnas confirman que este estado de cosas continuará o se tendrán algunas posibilidades de rectificación de rumbos.

## RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe:

- Ratificar los tratados de derechos humanos pendientes de ratificación.
- Reconocer la competencia contenciosa de los órganos de tratados que aún no tienen jurisdicción sobre el país.

La Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo debe:

- Presentar los informes periódicos pendientes ante órganos de tratados de Naciones Unidas.

---

<sup>53</sup> Información proporcionada por la abogada Julia Cabello, de la organización Tierraviva.

La Comisión Interinstitucional Responsable de la Ejecución de las Acciones Necesarias para el Cumplimiento de Sentencias y Recomendaciones Internacionales (CICSI) debe:

- Avanzar en el cumplimiento de las reparaciones en los casos en los que el Paraguay ha sido condenado.

El Ministerio de Relaciones Exteriores debe:

- Instituir un libro blanco de su política multilateral de derechos humanos, de modo a permitir la rendición de cuentas y la transparencia de su gestión, que incluya la política de nominación de nacionales a los órganos de tratados de los sistemas internacionales de protección.

---

### **Hugo Valiente**

Abogado (Universidad Nacional de Asunción) y Máster en Derechos Humanos (Universidad Nacional de La Plata). Coordinador de investigación e integrante del equipo de litigio estratégico en la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

Contacto: [hugo\\_valiente@hotmail.com](mailto:hugo_valiente@hotmail.com)