

La necesidad de un Mecanismo de Protección de los Defensores de Derechos Humanos en Paraguay

The need for a Mechanism for the Protection of Human Rights Defenders in Paraguay

Maximiliano Mendieta¹

Universidad Americana. Paraguay

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 20 Invierno 2021 (21 junio a 20 septiembre) p. ej.: 125-180
<https://doi.org/10.24215/25251678e531>

Recibido: 22/08/2021

Aprobado: 17 /09/2021

<https://orcid.org/000-0001-5803-0411>

Resumen: El objetivo general de esta investigación es analizar la necesidad, por parte del Estado paraguayo, de adoptar un mecanismo legal de protección de defensores de derechos humanos en el marco del seguimiento al Anteproyecto de ley “sobre protección a personas, grupos de personas y comunidades en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio de la defensa de los derechos humanos” que se está trabajando en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores. El diseño utilizado es el de investigación documental y el enfoque es cualitativo profundizándose en la reflexión, descripción y análisis de la situación de las vulneraciones de derechos de los

¹ Abogado, Profesor y Master en Derechos Humanos por la Universidad de Waikato de Nueva Zelanda donde se recibió con los máximos honores. Investigador del Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores del Conacyt (PRONII)

defensores de derechos humanos en Paraguay, así como de las recomendaciones y observaciones de los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. Desde este escenario se explican los parámetros y lineamientos que debe contener la regulación legislativa en este contexto.

Palabras clave: defensores de derechos humanos – mecanismo de protección – derechos humanos – Paraguay

Abstract: The general objective of this research is to analyze the need, on the part of the Paraguayan State, to adopt a legal mechanism for the protection of human rights defenders within the framework of the follow-up to the Draft Law “on the protection of persons, groups of persons and communities in situation of risk as a result of the exercise of the defense of human rights that is being worked on in the Human Rights Commission of the Chamber of Senators. The design used is that of documentary research and the approach is qualitative, deepening the reflection, description and analysis of the situation of violations of the rights of human rights defenders in Paraguay, as well as the recommendations and observations of international protection mechanisms. of human rights. From this scenario, the parameters and guidelines that the legislative regulation must contain in this context are explained.

Keywords: human rights defenders - protection mechanism - human rights - Paraguay

I. Metodología

El diseño metodológico utilizado es el de investigación documental a través del que se analiza la situación de violaciones de derechos de los defensores de derechos humanos en Paraguay a partir de las recomendaciones y observaciones de los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos.

En este sentido, este trabajo, luego de hacer un estudio de la literatura nacional e internacional, se centra, fundamentalmente, en el Examen Periódico Universal (EPU) 2021 el que recomienda a Paraguay la adopción de una regulación legislativa que proteja a los defensores de derechos humanos, periodistas y comunicadores en el ejercicio de sus profesiones, activismo y trabajo. Posteriormente, se explica la estructura, lineamientos y parámetros que debería contener el Proyecto de Ley que se encuentra siendo trabajado en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores y del que participa el autor de este artículo científico.

Como se puede observar en cuanto al nivel del conocimiento en el derecho esta investigación se centra en el análisis de “aspectos del ordenamiento jurídico relacionados con la creación, vigencia y eficacia de las normas” (Villabella, 2015, pág. 924)². El estudio de todos los documentos detallados en las referencias bibliográficas se realizó a través de un resumen trabajado en una ficha de contenido, la que permitió resumir la información existente. En este sentido, Villabella manifiesta que el instrumento “es la herramienta para concretar el método; el medio a través del cual el investigador recolecta los datos y obtiene la información necesaria” (2015, P. 935).

² Villabella, C. M. (2015). “Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones.” en *Wendy A. Godínez & José H. García (Coords.), Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas*, 40, 921-953. Disponible en: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/52213793/investigacion.pdf?1489965785=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DInvestif_gacion.pdf&Expires=1643728123&Signature=MRbTIJKOqCYSSvXOKh2Ct1I4sM9CjV1R8vGxSiVbavQOFwgsO9uaXOdm5Ls7m6Npww2hfbApEHKzXUyUoVFI17GsUcPP1AFacmhlB6ckQdMuJpwXtOcq-GT27m6PeakZtNE3VmGI_Z9KMWgVrdH-QEYSw49hscxfG404DmFLcf68bJHmyOI58HLPjiQDOZo0nLVWlz7EMqK8dqCAgp2n3lz-K1uDHyy3rBWSTyg6XqDvmepg14F0m-z7emxn-8veyVsi3ezluA6KArxYsOJIVZDdIXuLxHmVNERclD_Neah9ZITUqRH-AfkXyDIVDMMv5BX-agyvYBO8sdxkHEqwRTA___&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

II. Introducción

Mendieta establece que los derechos humanos “son aquellas condiciones inherentes a la naturaleza humana que, concretadas, nos permiten acceder a una vida digna, y que deben ser garantizadas y no violadas por el Estado” (2015, pág. 15).³ No obstante, en todos los países, los derechos humanos son violados por los Estados, por acción u omisión, en gran o menor medida. Es por esta situación que varias personas en todo el mundo, individual o colectivamente, y de distintas formas, trabajan en la defensa de los derechos humanos con el principal objetivo de lograr que el Estado cumpla con su deber de garantizar estos derechos.

Al respecto, el art. 1 de la Constitución de la República del Paraguay (Const., 1994)⁴ establece que el Estado paraguayo se constituye en un Estado Social de Derecho lo que significa que es el responsable de lograr, en pie de igualdad, todos los derechos constitucionales de quienes habitan el país. En el plano internacional, la Constitución establece en su art. 143 que, en relación con sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a la protección internacional de los derechos humanos.

En este orden de ideas, el art. 145 de la Carta Magna⁵ también establece que la República del Paraguay, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos. Este orden jurídico supranacional está integrado, fundamental y estructuralmente, por los sistemas de protección regional y universal de derechos humanos. El primero se refiere al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el segundo a las Naciones Unidas (ONU).

³ Mendieta, Maximiliano (2015). *Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en el Chaco paraguayo. Relatos de Lucha por la Tierra*. Asunción: AGR Servicios Gráficos.

⁴ Constitución de la República del Paraguay (1994).

⁵ Constitución de la República del Paraguay (1994).

En cuanto al sistema universal de protección, en 1998 la Asamblea General de la ONU proclamó la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos (Declaración ONU) considerando las violaciones que se cometen contra los defensores de derechos humanos en el ejercicio de su trabajo y/o activismo. Del art. 1 de esta Declaración surge –internacionalmente– la definición del concepto de defensor de derechos humanos cuando la misma establece que “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional” (ONU, 1998).⁶

El sistema de protección universal de derechos humanos también cuenta con una Relatoría especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos que tiene como funciones principales la de promover la implementación de la Declaración ONU, analizar la situación de los defensores de derechos humanos, así como recomendar políticas y estrategias a los efectos de proteger a los defensores de derechos humanos (ONU, s.f.).⁷

Siguiendo con Naciones Unidas se tiene el Folleto Informativo N° 29 (Folleto 29), un documento elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH), que establece precisiones y delimitaciones conceptuales como por ejemplo que los defensores de derechos humanos también pueden ser empleados del Estado o funcionarios públicos (ONU, 2004).

De hecho, los defensores de derechos humanos están en todas partes considerando que su esencia se define por sus acciones, remuneradas o no, ya sea que estén defendiendo

⁶ Declaración sobre los defensores de los derechos humanos, Naciones Unidas (1998).

⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Relatora Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>chos Humanos

el derecho a la tierra a través de una comunidad indígena o el derecho a la reforma agraria a través de una organización campesina, si se piensa en la defensa de derechos humanos desde un enfoque colectivo. Así también, desde un enfoque individual, la defensa de derechos humanos se puede dar a través de un artista que incorpora a su trabajo de creación; un mensaje contra la discriminación o a través de un funcionario del Congreso que intenta aprobar una Ley contra toda forma de discriminación. Como se puede observar, la defensa de derechos humanos se puede dar de diversas formas y a través de diferentes roles.

Mary Lawlor, actual Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos explica que, los Estados deben velar por resguardar que los defensores de derechos humanos ejerzan sus tareas respaldados por una legislación adecuada considerando las especificidades nacionales y regionales, eliminar leyes que puedan ir en contra de la esencia de su trabajo, así como combatir la impunidad (ONU, pág. 15).⁸

Así también, en el marco del Principio de Igualdad y No Discriminación (establecido en el art. 46 de la Constitución)⁹ la Relatora establece que se debe prestar especial atención a las personas y grupos de personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, y principalmente, a aquellas que se encuentran activando o trabajando en zonas alejadas, remotas o aisladas, a los defensores ambientales, así como a los defensores LGBTI, por citar algunos (ONU, pág. 15, 2020).¹⁰

Por último, en cuanto a Naciones Unidas se tiene el Examen Periódico Universal (EPU) el que, a través del Consejo de

⁸ Lawlor, Mary, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, (2020). Disponible en <https://undocs.org/en/A/75/165>

⁹ Constitución de la República del Paraguay (1994).

¹⁰ Lawlor, Mary, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, (2020). Disponible en <https://undocs.org/en/A/75/165>

Derechos Humanos, otorga la oportunidad a todos los Estados parte de las Naciones Unidas de dirigirse entre sí; observaciones en cuanto a políticas públicas para cumplir con su obligación de garantizar los distintos derechos humanos. Así, el EPU ofrece también a cada Estado parte la oportunidad de declarar y explicar las políticas públicas que va tomando a fin de cumplir con sus deberes en la materia (ONU, s.f.).¹¹

En cuanto al sistema de protección regional de derechos humanos se tiene que, en el 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) creó la Relatoría sobre la situación de los defensores de derechos humanos a los efectos de, entre otras funciones, dar seguimiento a las denuncias y de resaltar y promocionar la importancia del aporte de estos defensores que con sus trabajos y/o activismos fortalecen la consolidación y vigencia de las Democracias (CIDH, s.f.)¹²

En este contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también ha iluminado el tema que nos ocupa con conceptualizaciones y características a los efectos de seguir en el proceso de la delimitación del concepto de defensor de derechos humanos. Al respecto, en el caso *Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala de 2014* la Corte IDH ha establecido que la defensa de los derechos humanos “puede ejercerse de forma intermitente u ocasional, por lo que la calidad de defensora de derechos humanos no constituye necesariamente una condición permanente” (Corte IDH, 2014, párr. 129).¹³

¹¹ Naciones Unidas, Examen Periódico Universal (EPU). Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx>

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (s.f.). Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y Operadores de Justicia. Disponible en <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/r/DDDH/default.asp>

¹³ Corte IDH, Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 129.

En relación con los antecedentes, si se piensa en la literatura nacional, no hay muchos materiales en cuanto al tema en cuestión. Entre estos, se puede citar a los informes anuales de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y de Amnistía Internacional, el libro *titulado Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en el Chaco Paraguayo, Relatos de Lucha por la Tierra (2015)* de Maximiliano Mendieta, así como la publicación denominada *Políticas públicas de protección integral a defensores/as indígenas de los derechos colectivos, en especial los derechos sobre sus tierras, territorios y medioambiente* de la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas.

Si se refiere a la situación en Paraguay, así como establece el ACNUDH, existen ataques, represalias y agresiones contra periodistas y personas defensoras de los derechos humanos, así como limitaciones y ausencias de medidas de protección para los mismos por lo que –recomienda el ACNUDH– es necesario avanzar hacia un mecanismo de protección (ONU, s.f.).¹⁴

Al respecto, si bien entre el 2016 y el 2017 el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) trabajó un Proyecto de ley sobre libertad de expresión, protección a periodistas, trabajadores de prensa y defensores de derechos humanos, el mismo no prosperó. No obstante, el mismo fue un puntapié inicial fundamental a fin de que hoy se esté trabajando un anteproyecto de ley desde la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores.

Así las cosas, la importancia de este artículo radica en su objetivo general que es el de analizar la necesidad, por parte del Estado paraguayo, de adoptar un mecanismo de protección de defensores de derechos humanos en el marco

¹⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (s.f.). Relatora Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>

del seguimiento al anteproyecto antes mencionado que se encuentra avanzando en el Congreso. Así también, este aporte investigativo es fundamental a fin de avanzar hacia una cultura legislativa que discuta los anteproyectos de ley con un rigor estrictamente científico como el que aporta este artículo.

Para lograr este objetivo, primeramente, se estará describiendo la situación de los defensores de derechos humanos en Paraguay. Así también, se estarán describiendo las recomendaciones por parte de los sistemas regional y universal al Estado paraguayo en cuanto a la adopción de medidas legislativas y de otra índole a fin de avanzar hacia una institucionalización de un mecanismo que garantice la protección de los defensores de derechos humanos en Paraguay. En este orden de ideas, se estará aportando los lineamientos fundamentales que debería contener el anteproyecto en el marco de las observaciones de los organismos internacionales de protección de derechos humanos sin perder de vista la peculiaridad e interculturalidad nacional.

III. Situación de los defensores de derechos humanos

En Paraguay, así como en la mayoría de los países de la región, los defensores de derechos humanos son víctimas de estigmatización, amenaza, amedrentamiento, persecución y criminalización, entre otros, en el marco de su trabajo y/o activismo (Mendieta, 2015).¹⁵

Esta situación es respaldada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos la que establece que en Paraguay “tres comités y el equipo de las Naciones Unidas en el país expresaron preocupación por los informes sobre ataques, represalias y agresiones contra periodistas y personas defensoras de los derechos humanos,

¹⁵ Mendieta, Maximiliano (2015). *Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en el Chaco paraguayo. Relatos de Lucha por la Tierra*. Asunción: AGR Servicios Gráficos.

y la insuficiencia de medidas para su efectiva protección” (ONU, párr. 26, 2021).¹⁶

En el mismo informe se establece recomendaciones a Paraguay por parte del Comité de Derechos Humanos de la ONU, el que explica que el Estado debe prestar asistencia y protección a los defensores de derechos humanos y periodistas que vean sus derechos violados en el marco de amenazas, violencia o intimidación a los efectos de que los mismos puedan realizar su trabajo o activismo de forma libre y sin ataques de ninguna índole. En este marco, el Comité antes mencionado también describe que se deben investigar estas acciones contra los defensores de derechos humanos (ONU, párr. 26, 2021).¹⁷

Considerando esta situación, el sistema de protección universal a través del EPU 2016 había realizado varias observaciones específicas al Estado paraguayo en relación con la necesidad de adoptar medidas jurídicas y políticas a los efectos de proteger a los defensores de derechos humanos, las que, en gran medida no se han adoptado. En este sentido, el EPU 2016 también había solicitado al Paraguay que llevase a cabo las investigaciones de los atentados y agresiones que sufren los defensores de derechos humanos (FAPI, pág. 4, 2021).¹⁸

Es importante resaltar que algunos defensores de derechos humanos se encuentran en una situación de especial

¹⁶ ONU, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Recopilación sobre el Paraguay (2021). Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/WG.6/38/PRY/2>

¹⁷ ONU, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Recopilación sobre el Paraguay (2021). Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/WG.6/38/PRY/2>

¹⁸ FAPI (2021). Políticas públicas de protección integral a defensores/as Indígenas de los derechos colectivos en especial los derechos sobre sus tierras, territorios y medio ambiente. Disponible en <https://fapi.org.py/wp-content/uploads/2021/08/Políticas-publicas-de-proteccion-integral-FAPI.pdf>

vulnerabilidad cuando realizan sus labores, trabajos y/o activismo en este contexto. Esta situación sucede a raíz de la discriminación que sufren, por citar ejemplos, los pueblos indígenas quienes deben afrontar persecución, amedrentamiento y/o criminalización, entre otros. En este sentido, la Codehupy establece que el sistema penal se utiliza indebidamente a través del Ministerio Público y el Poder Judicial en contra de comunidades indígenas organizadas, principalmente, cuando la defensa de derechos humanos se refiere al a tierra, el territorio y los recursos naturales (Codehupy, 2020).¹⁹

Así también, como explica la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, la especial situación de vulnerabilidad se da en cuanto a la función al derecho que protegen como la defensa del medioambiente, la paz, el acceso a la justicia, la diversidad sexual, la libertad de expresión y la igualdad de género (Naciones Unidas, 2019).²⁰

En relación al último EPU de 2021, Paraguay aceptó las recomendaciones de los Estados relacionadas con la seguridad de los periodistas y de los defensores de derechos humanos. Así, el Estado paraguayo se ha obligado a garantizar la libertad de prensa y la defensa de los periodistas y los medios de comunicación, así como detener las limitaciones a la libertad de asociación y reunión pacífica (Francia) (Naciones Unidas, pág. 5, 2021).²¹ El Estado también se ha obligado a darle una especial atención al trabajo y promulgación de una ley para

¹⁹ Codehupy (2020). *Entre falta de garantías y represión persistente, se lucha por los derechos humanos* Disponible en <https://codehupy.org.py/ddhh2020/personas-defensoras-de-ddhh/>

²⁰ Naciones Unidas (2019). *Informe sobre impunidad en las violaciones y abusos de derechos humanos contra personas defensoras de derechos humanos*. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/GA74/CN_report_Impunity_SP.pdf

²¹ Naciones Unidas (2021). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

proteger defensores de derechos humanos y periodistas (Irlanda) (Naciones Unidas, pág. 5, 2021).²²

Continuando con las observaciones en este marco, Italia recomendó que se deben garantizar herramientas eficientes a los efectos de que los periodistas y los defensores de derechos humanos puedan ejercer sus labores en un ambiente libre de violación de sus derechos. Los Estados Unidos de América (Estados Unidos) llamó la atención al Estado paraguayo solicitándole proteger el derecho a la libertad de expresión de las personas y medios de prensa luchando contra la impunidad que existe en relación con los crímenes contra periodistas. Así también, el mismo país recomienda que se otorguen licencias a los medios independientes y se apoye a los sindicatos de periodistas. (Naciones Unidas, pág. 9, 2021).²³

La República Bolivariana de Venezuela (Venezuela) centró sus recomendaciones al Estado paraguayo en la necesidad de investigación de los hechos de persecución al sindicalismo, así como que se deje de obstaculizar, jurídicamente, el ejercicio de la libertad de asociación, sobre todo en los ambientes laborales (Naciones Unidas, pág. 9, 2021).²⁴ Chequia solicitó que se adopten todas las medidas que sean eficientes a los efectos de proteger el derecho a la vida y la seguridad de los defensores de derechos humanos y periodistas. Alemania y Ecuador se concentraron en señalar al Estado que se debe prevenir la criminalización de los defensores de derechos humanos (Naciones Unidas, pág. 5, 2021).²⁵

²² Naciones Unidas (2021). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

²³ Naciones Unidas (2021). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

²⁴ Naciones Unidas (2021). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

²⁵ Naciones Unidas (2021). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

España y Fiji llamaron al Paraguay a reformar, progresivamente, la legislación para la protección a defensores de derechos humanos y periodistas. Fiji también se refirió prestarle atención a la impunidad en cuanto a los hechos contra periodistas estableciendo que se deben esclarecer estos hechos con participación de las víctimas y familiares (Naciones Unidas, pág. 8, 2021).²⁶ Francia habla, específicamente, de que el Paraguay debe adoptar un mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos (Francia) (Naciones Unidas, pág. 5, 2021).²⁷

Continuando con el EPU 2021, Bélgica solicitó garantizar medios de protección efectivos a los defensores de derechos humanos y periodistas en el marco de las amenazas, la violencia y la intimidación que reciben, así como investigar los ataques, las represalias y las agresiones contra los mismos (Naciones Unidas, pág. 4, 2021).²⁸ Países Bajos y Suiza solicitaron al Paraguay la profunda investigación en relación a todos los hechos punibles contra los periodistas detectando los autores de los mismos, así como el acceso de las víctimas a recursos efectivos (Naciones Unidas, pág. 7, 2021).²⁹ Brasil se centró en las políticas públicas de protección que debe tomar el Estado paraguayo no solo en relación con los periodistas y defensores de derechos humanos sino en relación con los abogados (Naciones Unidas, pág. 4, 2021).³⁰

²⁶ Naciones Unidas (2021). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

²⁷ Naciones Unidas (2021). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

²⁸ Naciones Unidas (2021). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

²⁹ Naciones Unidas (2021). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

³⁰ Naciones Unidas (2021). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

Uruguay se refirió a que Paraguay facilitar un debate en el Congreso para la aprobación de una ley de protección de periodistas y defensores de los derechos humanos en el que deben participar todos los actores que correspondan (Naciones Unidas, pág. 9, 2021). Por último, Venezuela también recomendó que no debe quedar impune la hostilidad y criminalización contra periodistas y defensores de derechos humanos por informar sobre la situación de emergencia creada por la COVID-19 (Naciones Unidas, pág. 9, 2021).³¹

Como se puede observar en este apartado, el Estado paraguay tiene una gran deuda en cuanto a la protección de los derechos de los defensores de derechos humanos por lo que es fundamental avanzar, urgentemente, hacia la concreción de un mecanismo de protección, así como se establecen las recomendaciones y observaciones que se encuentran detalladas, principalmente, en los informes del EPU 2016 y del EPU 2021.

IV. Necesidad y lineamientos para un Mecanismo de Protección de Defensores de Derechos Humanos

Así como se mencionó precedentemente, a través del activismo del SPP, y luego, de otras organizaciones de derechos humanos, los diputados Ramón Duarte y Olga Ferreira de López presentaron en el Congreso el Proyecto de Ley 2016. Al respecto, como se puede observar de la ficha técnica del Expediente D-1642344 ubicado en la pág. web oficial del Congreso; este Proyecto tuvo un dictamen favorable de la Comisión de Humanos y de Prensa, Comunicación Social, Ar-

³¹ Naciones Unidas (2021). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

tes y Espectáculos.³² Sin embargo, la Comisión de Legislación y Codificación rechazó el Proyecto. Los que firmaron esta negativa fueron Bernardo Villalba Cardozo (Presidente de la Comisión), Carlos Portillo (Vicepresidente de la Comisión) y Walter Harms (Miembro de la Comisión).³³

Al respecto, es importante decir que no existe ni un solo fundamento o justificación por parte de la Comisión de Legislación y Codificación que exponga los motivos de este rechazo lo que constituye una decisión arbitraria. Esto es así ya que se impide a la ciudadanía conocer los fundamentos o justificaciones de la decisión de los legisladores que, además, se refiere a un proyecto de ley que es fundamental para la consolidación del Estado Social de Derecho.

Continuando con el Poder Legislativo, es importante agregar que, un paso acertado fue la decisión de aprobar la declaración N° 264 de la Cámara de Senadores que “declara de interés nacional el reconocimiento a la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos” (Cámara de Senadores, 2020).³⁴ Si bien esta declaración había sido presentada en el 2018 por los senadores Carlos Filizzola, Sixto Pereira, Hugo Richer, Esperanza Martínez y Fernando Lugo, fue aprobada recién en el 2020, justamente a raíz de la presión de las organizaciones de la sociedad civil.

La misma, en su art. 4 establece lo siguiente: “Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la protección de toda persona frente a violencias, amenazas, represalias,

³² Congreso de la República del Paraguay Página web oficial del Poder Legislativo de Paraguay: Ficha Técnica del Expediente D-1642344 (Sistema de Información Legislativa – SILpy). Disponible en <https://bit.ly/3z9UIH6>

³³ Congreso de la República del Paraguay Página web oficial del Poder Legislativo de Paraguay: Ficha Técnica del Expediente D-1642344 (Sistema de Información Legislativa – SILpy). Recuperado el 22 de noviembre de 2021 de <https://bit.ly/3z9UIH6>

³⁴ Declaración N° 264 de la Cámara de Senadores que “declara de interés nacional el reconocimiento a la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos” (Cámara de Senadores, 2020).

discriminación negativa, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la Declaración”.³⁵

Como se puede observar, es suficientemente claro el llamado, por parte de la Cámara de Senadores a través de la declaración en cuestión, a proteger a los defensores de derechos humanos considerando la violencia, amenazas, represalias y discriminación, entre otros, por las que pasan estas personas en Paraguay. Sin embargo, hasta la fecha, no se ha logrado una ley que proteja a los defensores de derechos humanos por lo que urge avanzar hacia la concreción de esta legislación, cumpliendo de esta manera, la obligación del Estado paraguayo en esta materia.

Volviendo al Anteproyecto de Ley, independientemente a que han pasado cuatro años desde su presentación, no solo el SPP no ha claudicado en su activismo de continuar trabajando para la aprobación del mismo, sino otras organizaciones de defensa de derechos humanos y de defensa de derechos indígenas. Así las cosas, se ha conseguido que, en la segunda mitad del 2021, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, bajo la presidencia del senador Gilberto “Tony” Apuril, continúe con el trabajo de discusión, debate y trabajo en torno al Anteproyecto. Esto se puede corroborar del perfil de Facebook del senador en cuestión quien manifestó el 18 de noviembre de 2021 lo que se detalla a continuación:

Luego del trabajo en conjunto con distintas instituciones del Estado, de la sociedad civil y gremios de periodistas, el proyecto de Ley de “Protección para Periodistas y Defensores de Derechos Humanos” ya está en su etapa final de desarrollo. Invité a todos los senadores a sumarse a la iniciativa, ya

³⁵ Declaración N° 264 de la Cámara de Senadores que “declara de interés nacional el reconocimiento a la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos”

que merece tener apoyo sin distinción de colores, a fin de seguir defendiendo y fortaleciendo nuestra democracia. (Apuril, 2021).³⁶

En este sentido, se ha aceptado que el SPP y otras organizaciones de derechos humanos y de derechos indígenas como la Federación para la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), Amnistía Internacional, el Consultorio Feminista, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) e IDEA, entre otras, trabajen colectivamente en lo que hoy se denomina como Anteproyecto de ley “sobre protección a personas, grupos de personas y comunidades en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio de la defensa de los derechos humanos.” Es importante agregar que, el Ministerio de la Defensa Pública también forma parte de este proceso.

En este orden de ideas, la Cámara de Senadores en su portal digital comunicó que esta este Anteproyecto “busca legislar y garantizar en consecuencia la Protección de personas defensoras de los Derechos Humanos, en un mecanismo de protección y prevención creado con el fin de garantizar la integridad física de quienes se encuentran en situación de riesgo.” (Honorable Cámara de Senadores, 2021).³⁷

Así las cosas, en cuanto a los lineamientos, objetivos, definiciones, medidas de protección y Autoridad de Aplicación, estructural y esencialmente, el Anteproyecto debe ajustarse a las observaciones de los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. Al respecto, un mecanismo de protección se podría definir como un conjunto de elementos

³⁶ Apuril, Tony (2021). Facebook: https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=418011599784584&id=100047272413999

³⁷ Honorable Cámara de Senadores (2021). Anteproyecto legislativo busca proteger a periodistas y defensores de DD.HH. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/8538-anteproyecto-legislativo-busca-proteger-a-periodistas-y-defensores-de-dd-hh-2021-09-09-13-05-28>

jurídicos e interculturales que, ajustados y relacionados entre sí, buscan proteger –integralmente– el trabajo y activismo de los defensores de derechos humanos.

En cuanto a los sujetos protegidos y sus conceptualizaciones no solo se debe establecer y definir a los defensores de derechos humanos sino a los comunicadores y dentro de estos; a los periodistas considerando la naturaleza propia y la situación de riesgo del ejercicio de la comunicación y del periodismo. De hecho, esta situación se observó en casi todas las recomendaciones por el EPU 2021 analizadas precedentemente.

En cuanto al Principio de Igualdad y no Discriminación –eje central desde donde se desarrolla la literatura y el derecho internacional de los derechos humanos– se debe dar un especial énfasis a la protección de las personas y grupos de personas en situación de especial vulnerabilidad como los pueblos y comunidades indígenas.

En este marco, es muy importante que el Anteproyecto incluya lo que establece el art. 9 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).³⁸ Esto es así considerando que la regulación en cuestión se refiere a que los Estados deben tomar las decisiones adecuadas para proteger todos y cada uno de los derechos de los defensores de derechos humanos “en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso” (2018).³⁹

³⁸ 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, 2018.

³⁹ 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, 2018.

Al respecto, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos recoge y protege el Principio de Igualdad y No Discriminación estableciendo que todos los Estados deben prestar especial atención a la protección de los defensores de derechos humanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad como las que se dedican a defender la tierra, el medioambiente, la paz, el acceso a la justicia, la diversidad sexual, la libertad de expresión y la igualdad de género (2019).⁴⁰

En cuanto a los derechos protegidos, si se hace un estudio comparativo regional de los mecanismos nacionales de protección de defensores de derechos humanos, la mayoría de los países se limitan a la protección de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad (FAPI, pág. 6, 2021).⁴¹

No obstante, sería importante que el Anteproyecto trascienda este parámetro y proteja todos los derechos humanos considerando que una de sus principales características es la interdependencia, es decir; la conexión que existe entre todos ellos. En este sentido, Mendieta establece que la interdependencia se refiere a que los derechos humanos son interdependientes y que no tienen jerarquía. Dicho de manera más didáctica, los derechos humanos “están enganchados entre sí y todos tienen la misma importancia. En ese marco, los mismos se complementan, se relacionan y se condicionan unos con otros” (Mendieta, pág. 20 2015).⁴²

⁴⁰ Naciones Unidas (2019). *Informe sobre impunidad en las violaciones y abusos de derechos humanos contra personas defensoras de derechos humanos*. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/GA74/CN_report_Impunity_SP.pdf

⁴¹ FAPI (2021). Políticas públicas de protección integral a defensores/as Indígenas de los derechos colectivos en especial los derechos sobre sus tierras, territorios y medio ambiente. Disponible en <https://fapi.org.py/wp-content/uploads/2021/08/Politicas-publicas-de-proteccion-integral-FAPI.pdf>

⁴² Mendieta, Maximiliano (2015). *Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en el Chaco paraguayo. Relatos de Lucha por la Tierra*. Asunción: AGR Servicios Gráficos.

Ahora bien, lo que sí sería importante es hacer un especial énfasis en los derechos especificados más arriba considerando que son los que se encuentran en mayor peligro de ser vulnerados como se ha observado, nacional y regionalmente, cuando se piensa en el trabajo y activismo de los defensores de derechos humanos. De esta manera, la técnica legislativa podría ser enunciativa y no taxativa.

En relación con la Autoridad de Aplicación, los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos de la región la asientan en distintas instituciones de acuerdo a su funcionamiento peculiar, político y cultural. (FAPI, pág. 6, 2021).⁴³ En este contexto, sería importante considerar una mesa interinstitucional, incluyendo organizaciones de defensa de derechos humanos, que asegure también la interculturalidad. La misma podría erigirse desde el Ministerio de Justicia considerando que uno de sus objetivos estratégicos es “promover, respetar y proteger los derechos humanos, con énfasis en la población en situación de vulnerabilidad, en coordinación con las demás instituciones del Estado” (Ministerio de Justicia, s.f.).⁴⁴

A los efectos de que el Mecanismo cuente con un importante grado de efectividad es muy importante diseñar medidas efectivas de protección para los defensores de derechos humanos. Una de las opciones podría consistir en que los jueces de paz cuenten con estas facultades no solo por la naturaleza coercitiva de sus decisiones sino porque de no cumplirse con las mismas se tendría una sanción a partir del hecho punible de Desacato que establece en su tipo base lo siguiente: “El que incumpliere una orden escrita dictada en

⁴³ FAPI (2021). Políticas públicas de protección integral a defensores/as Indígenas de los derechos colectivos en especial los derechos sobre sus tierras, territorios y medio ambiente. Disponible en <https://fapi.org.py/wp-content/uploads/2021/08/Politicas-publicas-de-proteccion-integral-FAPI.pdf>

⁴⁴ Ministerio de Justicia (s.f.). Misión y Visión: Objetivos estatuticos. Disponible en <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/institucion/mision-y-vision>

legal forma por una autoridad judicial competente, será castigado con pena privativa de libertad de seis meses a dos años o multa.” (Ley 4711 que sanciona el desacato de una orden judicial, Congreso del Paraguay, 2012).⁴⁵

Por último, a continuación, se citan recomendaciones internacionales adaptadas a nuestro país debería transversalizar el Proyecto de Ley. La interculturalidad es fundamental a los efectos de respetar y proteger los derechos autónomos de los pueblos indígenas y de las personas afrodescendientes, principalmente. Para el primero de ellos será fundamental, interpretar y aplicar siempre el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por ley paraguaya 234 de 1993 y en este contexto el Decreto 1039 a través del cual el Poder Ejecutivo aprobó el Protocolo para el Proceso de Consulta y Consentimiento con los Pueblos Indígenas aprobado por el Ejecutivo (2018).⁴⁶

La lucha contra la impunidad también es esencial para que los objetivos en cuanto a justicia y reparación no se convierta en letra muerta. Así las cosas, el mecanismo deberá ser flexible a los efectos de que las decisiones o las medidas de protección puedan ser cambiadas y cumplir con sus objetivos (CIDH, pág. 179, 2017).⁴⁷

La transparencia y el deber internacional de protección incluye la participación activa de los defensores de derechos humanos afectados, así como sus familiares. Las decisiones de la Autoridad de Aplicación, así como las medidas de protección también deberán estar en consonancia con las reco-

⁴⁵ Ley 4711 que sanciona el desacato de una orden judicial, Congreso del Paraguay, 2012.

⁴⁶ Decreto 1039 (2018). Poder Ejecutivo de Paraguay. Protocolo para el Proceso de Consulta y Consentimiento con los Pueblos Indígenas.

⁴⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017. Políticas integrales de protección de personas defensoras. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>

mendaciones y observaciones de los organismos internacionales de protección de derechos humanos.

Evitar la criminalización del trabajo o activismo de los defensores de derechos humanos es esencial considerando que existen casos en que estas acciones son subsumidas, penalmente, en hechos punibles. Al respecto, la Codehupy describe el uso indebido del sistema penal, sobre todo, desde el Ministerio Público y el Poder Judicial, a través del cual se criminaliza, entre otros, a defensores de derechos de las tierras, territorios y colectivos (Codehupy, 2021, p. 567).⁴⁸

Codehupy también establece que “el hostigamiento, las campañas de desaliento y hasta la criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos tienen dimensiones que alcanzan también a autoridades públicas y privadas, así como a algunos magistrados judiciales” (Codehupy, 2021, p. 567).⁴⁹

A pesar de que en Paraguay no es una práctica estructural, será importante también seguir con una de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y generar una base de datos que contenga información, datos y estadísticas de la situación y violación de derechos de defensores de derechos humanos ya sea por acción u omisión del Estado (CIDH, pág. 172, 2017).⁵⁰

Finalmente, es fundamental seguir con el proceso colectivo y democrático de elaboración del Anteproyecto de Ley de defensores de derechos humanos a los efectos de su aprobación, difusión y aplicación por parte de todos y cada una de las instituciones del Estado paraguayo.

⁴⁸ Codehupy (2020). Entre falta de garantías y represión persistente, se lucha por los derechos humanos Disponible en <https://codehupy.org.py/ddhh2020/personas-defensoras-de-ddhh/>

⁴⁹ Codehupy (2020). Entre falta de garantías y represión persistente, se lucha por los derechos humanos Disponible en <https://codehupy.org.py/ddhh2020/personas-defensoras-de-ddhh/>

⁵⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017. Políticas integrales de protección de personas defensoras. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>

V. Conclusión

En Paraguay varios defensores de derechos humanos ven violados sus derechos ya sea por acción u omisión del Estado. Los mismos son víctimas de acciones como estigmatización, persecución, amedrentamiento o criminalización. Es por esto que organismos de protección internacional de derechos humanos han recomendado a Paraguay la adopción de un mecanismo legal de protección de estas personas.

Al respecto, es fundamental avanzar en el Anteproyecto de ley “sobre protección a personas, grupos de personas y comunidades en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio de la defensa de los derechos humanos” que se viene trabajando en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores y del que participan varias organizaciones de la sociedad civil.

En este contexto, es fundamental que este Anteproyecto se ajuste a una estructura, conceptualizaciones y objetivos que recoja las recomendaciones y observaciones de los sistemas de protección internacional de derechos humanos a la luz de la Constitución del Paraguay y de las características y peculiaridades propias del país. Así también, el Anteproyecto deberá buscar una integralidad en cuanto a la interdependencia, la transparencia, la interculturalidad, la protección, la eficacia, y la sanción.