

COYUNTURA POLÍTICA

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



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

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

Liliana Rocío Duarte-Recalde y Camilo Filártiga-Callizo

ASOCIACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA DEL PARAGUAY (ACIPP)

LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA

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

Durante los primeros meses transcurridos desde la identificación de la primera persona portante del coronavirus en territorio paraguayo, el riesgo de colapso del sistema de salud aparecía como constante. Al inicio de la pandemia, solo se contaba a nivel nacional con 20 camas de terapia intensiva equipadas para acoger casos graves de problemas respiratorios¹, las cuales se encontraban concentradas en la capital del país. A la débil infraestructura para atender una eventual explosión en el número de contagios se sumaba la limitada disponibilidad de personal médico, en tanto se contaba solamente con 110 profesionales terapeutas a nivel nacional. Asimismo, el proceso de testeo para la identificación de contagios estuvo caracterizado durante los primeros meses por la escasez de insumos y de equipamiento de bioseguridad necesarios para la toma de muestras y su posterior análisis². En este contexto reaparecieron con fuerza las denuncias de precarización laboral que afecta a profesionales de la salud, situación que condiciona su libertad para expresar reclamos en sus lugares de trabajo debido al temor a represalias institucionales.

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

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

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

nistrativa, la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) y el Comité de Evaluación de Ofertas del Ministerio de Salud en las diversas irregularidades detectadas en dichos procesos³.

La situación de emergencia sanitaria tuvo una contraparte de emergencia económica que el Estado paraguayo también se vio en necesidad de administrar. El cese de actividades productivas y comerciales resultante de las medidas de aislamiento social coincidió con la debilidad estructural en que se mantiene la economía paraguaya, que afecta principalmente a los sectores de menor ingreso. En ese sentido, la principal estrategia del Gobierno fue la puesta en funcionamiento de los programas de transferencias monetarias de emergencia Ñangareko y Pytyvõ, que se sumaban a la ampliación puntual de otros programas de asistencia focalizada vigentes en el país con miras a proteger la capacidad de consumo de la población de escasos recursos⁴. Si bien estos programas cumplieron con proporcionar un alivio coyuntural a la crisis económica, a pesar de algunas denuncias de su mala implementación, la protección social de la población quedó en manos de su propia capacidad de organización.

En lo que respecta a la crisis económica producida en consonancia con la crisis sanitaria, se dibujó en Paraguay un escenario regresivo en materia del ejercicio de derechos laborales. Las condiciones de precarización laboral se han profundizado de manera drástica en estos meses de pandemia, tanto en lo que se refiere a la suspensión y terminación de contratos laborales, despidos masivos⁵, así como a las condiciones laborales para realizar el trabajo desde la casa. En este sentido, han resultado particularmente afectadas las mujeres y además el sector de la juventud⁶.

La emergencia sanitaria también dejó en evidencia las limitadas capacidades del Estado paraguayo para responder a las necesidades de la población en el área de la educación⁷. Si bien la gestión de Eduardo Petta como ministro de Educación ya venía siendo cuestionada desde que asumió esta cartera en el año 2018, la suspensión de clases presenciales y migración hacia un formato virtual para el desarrollo de los contenidos académicos estuvo caracterizada por una gestión deficiente y que planteó nuevos desafíos para la población. A este respecto, se evidenció primeramente la disparidad que existe en el acceso a Internet y luego la capacidad para utilizar herramientas

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

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

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

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

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

digitales con fines educativos. También salieron a la luz las desigualdades en la posibilidad de distintos sectores de la población para continuar desarrollando los programas académicos desde el espacio doméstico, donde la carga cayó desproporcionalmente sobre las mujeres⁸. Ante las limitaciones didácticas impuestas por un formato virtual poco conocido, la capacidad de los(as) estudiantes para asimilar contenidos quedó, en gran medida, condicionada por la formación de integrantes de sus núcleos familiares. A estas dificultades particulares vinculadas a la cuarentena se añadían problemas precedentes de infraestructura de los hogares, que ahora se convertían en centros educativos. Asimismo, el condicionamiento de la entrega de kits de alimentos a la presentación de tareas incrementó la presión para las familias de escasos recursos.

Las medidas de confinamiento impuestas por el Gobierno nacional agravaron también la situación de vulnerabilidad de mujeres víctimas de violencia frente a sus agresores. En el primer semestre del 2020 se registraron 12.352 denuncias de violencia⁹. La línea SOS 137 –habilitada para el efecto– aumentó considerablemente la recepción de llamadas¹⁰. El agravamiento de la violencia y el abuso también afectó a niños, niñas y adolescentes¹¹. Tan solo en los meses de marzo y abril, se recibieron 4.700 denuncias, de las cuales 1.484 se reportaron como casos de maltrato y 327 como abusos. El Gobierno se mostró incapaz de ofrecer una respuesta efectiva a la población para hacer frente a esta problemática¹².

REGRESIÓN AUTORITARIA Y LÍMITES DEL ESTADO DE DERECHO

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

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

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

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

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

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

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

En esta nueva realidad, se ha acentuado un desequilibrio en el funcionamiento de los poderes del Estado¹³. En el Paraguay, la pandemia de covid-19 no ha alterado el sistema político transformándolo sino intensificándolo, demostrando el rostro y la dimensión real del poder político y normativo del Poder Ejecutivo, que dispuso discrecionalmente una serie de medidas restrictivas de derechos fundamentales –sin diálogo, sin debates y sin acuerdos, ni control legislativo– que declararon ser necesarias. Se valió de decretos y resoluciones, algunas de ellas basadas en normativas anteriores a la Constitución de 1992 y, por supuesto, de inferior jerarquía normativa¹⁴.

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

En esta coyuntura hemos sido testigos, como ciudadanía, del actuar completamente selectivo de los organismos estatales de seguridad para reprimir y castigar la conducta de las personas –con la excusa de la violación de la cuarentena–, dependiendo de quién(es) se trate. Las denuncias de excesos en el uso de la fuerza policial, que incluyeron tratos crueles y resultaron en costosas imputaciones¹⁵, se concentraron en la población trabajadora y de menor poder económico. Los abusos cometidos durante estos procedimientos fueron alentados por la retórica utilizada por el ministro del Interior Euclides Acevedo, cuyo contenido discursivo validó los valores autoritarios que persisten en parte importante de la población paraguaya¹⁶.

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

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

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

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

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

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

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

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

El mencionado condicionamiento se materializa con la conformación del llamado “Operativo Cicatriz”, que se inicia en una reunión celebrada entre Abdo Benítez y Horacio Cartes el sábado 14 de marzo de 2020. Entre otros acuerdos, implicó la prórroga de mandato, hasta el 2022, del presidente del Partido Colorado Pedro Alliana y la decisión de integrar un movimiento interno denominado Concordia Colorada que compita en las elecciones municipales del próximo año.¹⁷ Con estos acuerdos, Mario Abdo Benítez prescinde de un elemento que fue central en su campaña electoral y que le permitió construir su triunfo electoral en las internas partidarias y, luego, en las generales: combatir el modelo político de Horacio Cartes, presentarse justamente como una opción alternativa al modelo político (hegemónico y autoritario) que pretendió imponer el expresidente¹⁸ que es visto, por un sector amplio de la población, como una amenaza para la vigencia de la democracia y los principios republicanos.

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

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

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

resulta llamativa la sanción impuesta al ejercicio de la libre expresión, amparada por inmunidad parlamentaria, de una diputada de la oposición¹⁹. A esas prácticas se suman las posturas de sectores ajenos al oficialismo colorado que apelan a un discurso reaccionario contra la investigación científica, la ampliación de derechos, la consagración de los derechos sociales, y hasta ponen en duda los hallazgos registrados por la Comisión de Verdad y Justicia, que forman parte del informe final sobre los crímenes de la dictadura stonista presentados en el año 2008²⁰.

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

SOCIEDAD CIVIL

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

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

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

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

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

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

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

Una de las más importantes expresiones de descontento popular fue la protagonizada en torno a la demanda de gratuidad de la educación pública. Las protestas, embanderadas bajo la consigna “Arancel Cero”, tuvieron lugar en distintos puntos del territorio paraguayo, exigiendo la efectivización del derecho a la educación mediante la eliminación de barreras económicas de ingreso a la universidad pública. Las movilizaciones tuvieron efecto y lograron que en el mes de noviembre se promulgara la Ley N.º 6628, que indica que los costos deberán ser financiados por el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). En consecuencia, se estima que aproximadamente ochenta mil estudiantes resultarán beneficiados una vez que se reglamente la legislación. Además de este logro normativo en particular, como lo hicieron anteriormente²², las movilizaciones estudiantiles volvieron a mostrar la importancia de la organización de la sociedad civil como vía para el logro de objetivos políticos.

DESAFÍOS POLÍTICOS PENDIENTES

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

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

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

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

De manera particular, se debe dar seguimiento también al esclarecimiento del caso del asesinato de dos niñas en el norte del país a manos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC). Este hecho generó un fuerte impacto tanto a nivel local como internacional. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), entre otras instancias, se pronunció exigiendo al Estado paraguayano la investigación y el esclarecimiento de los hechos²³.

Finalmente, resta como desafío la identificación de estrategias para dar respuesta a la cada vez mayor fuerza política en el país de sectores antiderechos que buscan deshacer los logros alcanzados durante las últimas décadas en el respeto a los derechos humanos en Paraguay²⁴. El accionar de estos grupos mina la misma persistencia de una convivencia democrática y plural, por lo que su accionar político merece ser debidamente dimensionado.

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

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