



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 July 2023
Russian
Original: Spanish

Совет по правам человека

Пятьдесят четвертая сессия

11 сентября — 6 октября 2023 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Поездка в Парагвай

**Доклад Специального докладчика по вопросу о последствиях
для прав человека экологически обоснованного регулирования
и удаления опасных веществ и отходов
Маркоса Орельяны***

Резюме

Специальный докладчик по вопросу о последствиях для прав человека экологически обоснованного регулирования и удаления опасных веществ и отходов совершил поездку в Парагвай 3–14 октября 2022 года.

Парагвай предпринимает важные шаги по безопасному обращению с опасными отходами, например путем недавнего принятия Национального комплексного плана безопасного обращения с опасными отходами. Однако страна сталкивается с большими проблемами в области экологически безопасного обращения с опасными веществами и отходами и их удаления.

Воздействие токсичных веществ на сельские общины и коренные народы в стране вызывает тревогу, в частности использование опасных пестицидов. Пестициды, которые приносят большие доходы агробизнесу, с другой стороны, приносят для общин, со всех сторон окруженных посевами, потерю их территорий, болезни, инвалидности, смерти, а также социальные и судебные конфликты.

Люди, которые пострадали от нарушений прав человека в результате воздействия опасных веществ, добиваются восстановления нарушенных прав у инертной и неэффективной судебной системы, которая часто порождает безнаказанность.

Для решения этих проблем Специальный докладчик призывает правительство удвоить свои усилия по предотвращению воздействия опасных веществ и излагает ряд рекомендаций, адресованных правительству, компаниям и учреждениям Организации Объединенных Наций в Парагвае.

* Резюме настоящего доклада распространяется на всех официальных языках. Сам доклад, прилагаемый к резюме, распространяется только на том языке, на котором он был представлен, и на английском языке.



Anexo

Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos acerca de su visita al Paraguay

I. Introducción

1. Conforme a la resolución 45/17 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, Marcos Orellana, visitó el Paraguay del 3 al 14 de octubre de 2022, por invitación del Gobierno. Durante la visita, el Relator Especial evaluó los esfuerzos realizados por el Gobierno para prevenir y abordar los impactos adversos de las sustancias tóxicas sobre los derechos humanos.

2. El Relator Especial quisiera expresar su sincero agradecimiento al Gobierno del Paraguay por su invitación a realizar una visita al país y por su excelente cooperación y esfuerzos para que el Relator Especial pudiera aprovechar al máximo su tiempo en el país. El Relator Especial está muy agradecido por las conversaciones francas y constructivas que mantuvo con funcionarios del gobierno nacional y del gobierno municipal de Asunción, las asociaciones y gremios del sector privado, los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil, las comunidades indígenas, las comunidades campesinas, los académicos y los defensores de derechos humanos.

3. El Paraguay está dando pasos importantes hacia el manejo de residuos peligrosos, como por ejemplo a través de la reciente adopción del Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Peligrosos. Sin embargo, el país enfrenta grandes desafíos en la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos. Estos desafíos tienen relación directa con el derecho a una vida digna de las personas expuestas a químicos y residuos peligrosos. La falta de medidas efectivas de control y gestión ambiental de residuos peligrosos genera contaminación del agua, el aire y el suelo, lo que afecta la salud de las personas y daña los ecosistemas.

4. Los plaguicidas, también llamados pesticidas, productos defensivos, agrotóxicos, o agroquímicos, entre otros, son uno de los principales desafíos ambientales y de derechos humanos que afronta el país. Paraguay se convirtió en el primer país que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas encuentra responsable internacionalmente por no controlar y sancionar el uso indebido de plaguicidas. Los plaguicidas, que para el agronegocio han supuesto grandes beneficios económicos, para las comunidades arrinconadas por los cultivos han provocado, en cambio, la pérdida de sus territorios, enfermedades, discapacidades, muertes y conflictos sociales y judiciales.

5. Al mismo tiempo, están surgiendo prácticas sostenibles en el país, a menudo por iniciativa de las comunidades, como en el asentamiento Crescencio González, donde se practica la agricultura orgánica. También existen proyectos en el país de producción orgánica de caña de azúcar, yerba mate y agroforestería.

6. Otro tema que el Relator Especial abordó durante su visita fue la minería aurífera. El Paraguay ha ratificado el Convenio de Minamata sobre el Mercurio. El mercurio es una sustancia altamente tóxica que los mineros siguen utilizando en el Paraguay para extraer oro. El uso de mercurio puede provocar graves problemas de salud en las personas expuestas, así como daños ambientales severos o irreversibles.

7. El lento acceso a la justicia en el país atraviesa transversalmente todos estos temas. Por ejemplo, el Estado no ha dado pleno cumplimiento a los dictámenes del Comité de

Derechos Humanos en los casos de Colonia Yerutí y Campo Agua'ẽ¹. Las demoras en el sistema judicial generan deficiencias en el acceso a la justicia en el país, lo que representa un obstáculo para la protección efectiva de los derechos humanos.

8. El Relator Especial espera seguir colaborando en los próximos años con el Gobierno del Paraguay. El Relator Especial recalca que seguirá estando a disposición del Gobierno, la sociedad civil y el sector privado para cualquier asistencia técnica que pueda proporcionar en su calidad de Relator Especial.

II. Contexto general

9. Esta fue la segunda visita al Paraguay de la Relatoría Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, habiendo tenido lugar la primera visita en 1998².

10. Históricamente, la economía paraguaya ha sido altamente dependiente de la producción agropecuaria, principalmente la exportación de soja y carne vacuna. Del bienio 2014-2016 al bienio 2019-2021, la inseguridad alimentaria aumentó 17 puntos porcentuales en el Paraguay³. Además de la actividad agropecuaria, la minería también ha sido importante en la economía del país.

11. Las actividades agropecuarias y mineras han generado un largo historial de exposición a sustancias tóxicas. Esto es debido a las sustancias químicas nocivas que estas actividades han emitido al aire, el agua y el suelo, lo que supone graves amenazas para la salud humana y el medio ambiente.

12. Estas amenazas son agravadas por la pobreza y desigualdad económica del país. Pese a haber reducido la desigualdad en los últimos años, el Paraguay sigue siendo uno de los países más desiguales de América Latina⁴. El abuso de derechos humanos asociado a la exposición a sustancias tóxicas de la población en situación de pobreza conlleva graves dimensiones de injusticia ambiental. Esta situación se produce ante la ausencia de una ley contra toda forma de discriminación que facilite la puesta en práctica de las disposiciones constitucionales sobre igualdad y no discriminación⁵.

13. Según el Banco Mundial, entre 2002 y 2020, el índice de la población paraguaya en situación de pobreza descendió de un 57,7 % a alrededor del 27 %⁶. Aunque esta reducción es impresionante, la pobreza sigue siendo particularmente aguda en zonas rurales y entre Pueblos Indígenas. Esta desigualdad económica se refleja en que la población con menores recursos económicos no dispone de políticas públicas adecuadas para ejercer sus derechos a la educación, la salud y el agua potable, y es exacerbada en muchos casos por la exposición a sustancias peligrosas.

14. Utilizando datos anteriores a la pandemia, el Proyecto de Capital Humano del Banco Mundial estimó que un niño o niña nacido en el Paraguay solo alcanzaría el 53 % de la productividad que podría haber alcanzado con pleno acceso a la salud y a la educación⁷. Este resultado, vinculado a la exposición a sustancias tóxicas, resulta en una productividad inferior a los promedios regionales y de países de ingresos medios altos.

15. Los trabajadores en situación de pobreza enfrentan mayor probabilidad de exposición ocupacional a sustancias tóxicas, como son los plaguicidas para los agricultores, el mercurio y cianuro para las personas que trabajan en minería y los residuos peligrosos para las personas recicladoras. Esta exposición conlleva efectos graves en la salud, que incluso pueden resultar

¹ *Portillo Cáceres y otros c. Paraguay* (CCPR/C/126/D/2751/2016) y *Oliveira Pereira y Sosa Benega c. Paraguay* (CCPR/C/132/D/2552/2015).

² Véase E/CN.4/1999/46/Add.1.

³ Véase <https://www.fao.org/3/cc3859es/cc3859es.pdf>.

⁴ Véase https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/S2100655_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁵ Artículo 46 de la Constitución del Paraguay.

⁶ Véase <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC?locations=PY>.

⁷ Véase <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>.

en la pérdida de la capacidad de trabajar y, por lo tanto, de la fuente de ingresos, perpetuando así el ciclo de pobreza.

16. Las sustancias tóxicas también afectan a las comunidades que viven cerca de las zonas de desarrollo de actividades económicas que utilizan insumos tóxicos, como la minería o la agricultura, ya que sufren una exposición crónica a la contaminación ambiental. La degradación ambiental aumenta la vulnerabilidad de las comunidades a la pobreza, al tener un impacto negativo en la producción agrícola y las fuentes de agua potable.

III. Marco jurídico e institucional

A. General

17. El Relator Especial congratula al Paraguay por haber ratificado todos los acuerdos internacionales sobre químicos y desechos (el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y el Convenio de Minamata sobre el Mercurio).

18. La legislación y la Constitución del Paraguay establecen el marco legal para proteger el medio ambiente y garantizar la salud y el bienestar de la población frente a las sustancias tóxicas. Entre estas leyes se encuentran, por ejemplo, la Ley núm. 716/96, que Sanciona Delitos contra el Medio Ambiente, establece una serie de obligaciones y sanciones para empresas en relación con la gestión de residuos tóxicos; la Ley núm. 42/90, que Prohíbe la Importación, Depósito y Utilización de Productos Calificados como Residuos Industriales Peligrosos o Basuras Tóxicas y Establece las Penas Correspondientes por su Incumplimiento, y su Decreto reglamentario núm. 18969/97, incluyen el mercurio como sustancia peligrosa; y la Ley núm. 3956/09, de Gestión Integral de los Residuos Sólidos en la República del Paraguay, que establece normas y procedimientos para la gestión de residuos sólidos, incluidos los residuos peligrosos.

19. En 2004, el Paraguay promulgó la Ley núm. 2524, conocida como de “Deforestación Cero” en la Región Oriental. Esta ley fue reemplazada por la Ley núm. 6676 en 2020, que también es conocida como de “Deforestación Cero”. Según la información publicada por el Gobierno, durante 2018 y 2019 se identificó una reducción del 48 % de la deforestación respecto del período entre 2017 y 2018⁸. Sin embargo, de acuerdo con mapeos satelitales efectuados entre 2004 y 2020, se deforestaron 9.500 hectáreas⁹. Durante el año 2020, se detectó un aumento de casi el 20 % de la superficie de los cambios de uso de la tierra con relación a 2019¹⁰.

20. Esta deforestación se da en un contexto de inequidad territorial y tierras otorgadas ilegalmente a quienes no eran sujetos de la reforma agraria durante la dictadura del General Alfredo Stroessner (1954-1989). Estas tierras son conocidas como “tierras malhabidas” y alcanzan alrededor del 20 % del territorio del país. Estas tierras malhabidas son, en su mayor parte, de las mejores tierras de cultivo, lo cual genera conflictos territoriales y exclusión. Además, la utilización productiva de estas tierras suele estar relacionada con la deforestación y la expansión de la agricultura intensiva.

21. En cuanto a la aplicación de plaguicidas, la Ley núm. 3742/09, de Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola, establece medidas de protección. Entre estas medidas se cuentan las franjas de protección o barreras vivas entre cultivos y comunidades, las condiciones de viento y temperatura bajo las cuales se prohíbe la fumigación, medidas de

⁸ Véase https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2022/10/Reporte-Nuestros-Bosques-REV01-03-low_compressed.pdf.

⁹ Véase <https://www.wwf.org.py/?uNewsID=359530>.

¹⁰ Véase https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2022/10/Reporte-Nuestros-Bosques-REV01-03-low_compressed.pdf.

fiscalización y control, entre otras. Existe además un sistema de registro de los productos fitosanitarios que pueden ser comercializados o usados en el país.

22. Sin embargo, la gran mayoría de las leyes ambientales en el Paraguay no se cumplen. Por ejemplo, el Relator Especial observó el grave incumplimiento de la Ley núm. 3742/09 ante la falta de franjas de protección, lo que resulta en la deriva de plaguicidas sobre los cuerpos, las viviendas y los cultivos de las personas que se encuentran en comunidades aledañas. A su vez, las deficiencias en la fiscalización efectiva del cumplimiento de la ley por parte de las instituciones competentes, en particular del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas, están ocasionando graves afectaciones al ambiente y la salud de las personas.

23. Todo esto genera desprotección de las personas frente a riesgos ambientales, particularmente en el ámbito de la extracción agroindustrial. Faltan voluntad política, capacidad técnica y recursos suficientes para monitorear y hacer cumplir las leyes ambientales, y así lograr que estas leyes cumplan sus objetivos. Actualmente, los mecanismos de control institucional de las violaciones y abusos de derechos humanos que resultan de la falta de cumplimiento de las leyes están fragmentados, con una multiplicidad de organismos y entidades que deberían fiscalizar, pero que presentan deficiencias en la coordinación apropiada de acciones para lograr que las leyes cumplan sus objetivos.

24. Para que las leyes ambientales funcionen, el Gobierno debería asegurar que no haya conflictos de interés entre las autoridades fiscalizadoras y las actividades fiscalizadas. Por ejemplo, la regulación del uso de plaguicidas es actualmente responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este Ministerio tiene tanto la tarea de aprobar como de controlar y fiscalizar el uso de productos químicos en la agricultura. Sin embargo, las funciones de aprobar, controlar y fiscalizar el uso de plaguicidas en un mismo órgano representan un conflicto de interés, dado que dichas funciones conllevan intereses contrapuestos. Además, el Ministerio de Agricultura y Ganadería tiene un enfoque predominantemente agrícola, mas no ambiental ni de salud. Por lo tanto, su interés principal es maximizar la producción agrícola y ganadera, en lugar de proteger el medio ambiente y la salud de las personas que viven en las zonas cercanas a las plantaciones.

25. Además, las diferentes autoridades deberían tener competencias que no se solapen, sino que se complementen. Es esencial que las diferentes autoridades encargadas de la implementación y fiscalización de leyes ambientales cuenten con competencias claras y bien definidas. Instituciones como el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Viceministerio de Minas y Energía, el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas y el Instituto Forestal Nacional deberían trabajar de manera coordinada y complementaria, con una estrategia conjunta. Estas instituciones también deberían contar con recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para cumplir con sus responsabilidades de manera efectiva.

26. El Relator Especial destaca buenas prácticas en otros países en los que las labores de aprobación, control y fiscalización de sustancias tóxicas se distribuyen entre los ministerios del ambiente y los ministerios de salud.

27. Otro factor que contribuye al incumplimiento de estas leyes es el hecho de que las sanciones económicas y penales previstas en la Ley núm. 716/96, que Sanciona Delitos contra el Medio Ambiente, y sus posteriores modificaciones, son insuficientes para disuadir a las personas y empresas de realizar acciones que atenten contra el medio ambiente. Las multas no son un sustituto para las penas privativas de libertad ante graves daños al medio ambiente y a las personas.

28. Para afrontar estos desafíos, el Relator Especial recalca los esfuerzos que varios senadores están llevando a cabo a través de un proyecto de ley para cambiar la categoría del incumplimiento de medidas de protección para la fumigación, elevándola de infracción administrativa a hecho punible, y así combatir la impunidad. Esta medida promovería la adopción de prácticas más seguras en la producción agrícola y protegería la salud de las personas que viven en las zonas rurales. La creación de un fuero agrario también podría ser importante para aumentar la protección judicial y garantizar medidas de no repetición. La

iniciativa sobre una ley de protección de humedales, actualmente en discusión en el Congreso, también reforzaría estas medidas.

29. Además, el Relator Especial reitera el aberrante doble estándar de países que prohíben el uso de plaguicidas porque son peligrosos para la salud y el medio ambiente, pero a la vez permiten su producción y exportación a países en desarrollo. A la vez, también es responsabilidad del Paraguay proteger los derechos humanos de su población y restringir la importación de plaguicidas peligrosos.

B. Acuerdo de Escazú

30. El Relator Especial felicita al Paraguay por haber firmado el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). Sin embargo, le preocupa sobremanera la desinformación que ha visto en el Paraguay alrededor del Acuerdo. Es particularmente alarmante el rol que jugó el anterior arzobispado de Asunción y ciertos sectores empresariales en el Paraguay en la difusión de información falsa sobre el Acuerdo, lo que contribuyó a la decisión del Poder Ejecutivo en diciembre de 2019 de retirar el proyecto de ley para su aprobación en el Senado. A pesar de estas campañas de desinformación, es alentador ver que hay otras entidades empresariales abiertas a un diálogo informado acerca del Acuerdo.

31. El Acuerdo de Escazú aseguraría mejor acceso a la información y espacios de participación significativa en la toma de decisiones ambientales, y fortalecería mecanismos de acceso a la justicia ambiental. Además, el Acuerdo reconoce la importante labor de defensores ambientales para reforzar la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

32. También cabe destacar cómo el Acuerdo de Escazú beneficiaría la economía del país. El Acuerdo establece medidas para promover la inversión sostenible en la región, alentando la participación del sector privado en la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. De ratificar el Acuerdo, el Paraguay podría atraer más inversión extranjera sustentable y fortalecer su economía con tecnologías verdes. El Acuerdo también busca fomentar el comercio sostenible, lo que podría aumentar las exportaciones de productos sostenibles del Paraguay. La implementación de políticas y prácticas de producción sostenible también puede mejorar la competitividad de las empresas y productos paraguayos en los mercados internacionales.

33. Además, como el Acuerdo de Escazú busca mejorar la salud y el medio ambiente de la región, sería de esperar que esto resulte en una reducción de los costos relacionados con la salud pública, la gestión de residuos y la contaminación ambiental, lo que significaría ahorro de recursos y aumento en la productividad de la economía.

34. Por otra parte, al fomentar la transparencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, el Acuerdo de Escazú mejoraría la gobernanza y la estabilidad política, lo que a su vez beneficiaría la situación económica del Paraguay y crearía un ambiente más favorable para la inversión y el comercio.

35. Por último, el principio precautorio que se encuentra reconocido en el Acuerdo de Escazú puede tener beneficios económicos a largo plazo al prevenir daños ambientales y de salud, mejorar la reputación de las empresas y promover la innovación. Al reducir los riesgos económicos asociados con la incertidumbre, el principio precautorio puede ayudar a crear un entorno más estable y sostenible para la inversión y el desarrollo económico.

IV. Deber de proteger la vida y de prevenir la exposición a sustancias peligrosas

36. El Relator Especial felicita al Paraguay por haber ratificado una amplia gama de tratados internacionales en materia de derechos humanos, incluido el Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otros. Estos tratados internacionales establecen un marco normativo a nivel internacional que tiene como objetivo proteger los derechos humanos y el medio ambiente, entre otros.

37. Según los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, los Estados deben proteger contra abusos de los derechos humanos cometidos en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.

38. La exposición a sustancias peligrosas, incluidas las que contaminan los alimentos, el aire y el agua, vulnera numerosos derechos humanos, como el derecho a la vida, la salud y un medio ambiente limpio, saludable y sostenible¹¹. Todo Estado tiene obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que imponen el deber de adoptar medidas adecuadas para prevenir la exposición de las personas y las comunidades a sustancias tóxicas. Este deber es esencial para asegurar que todas las personas gocen no solo de los derechos mencionados, sino también, entre otros, del derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, al agua potable, a un aire limpio y a alimentación y vivienda adecuadas.

A. Gestión ambiental

39. El Relator Especial quisiera destacar los esfuerzos del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible en implementar el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, incluida la elaboración de un Plan Nacional de Aplicación y su posterior actualización.

40. El Relator Especial también quisiera destacar la creación en la Corte Suprema de Justicia de una Dirección de Derecho Ambiental, que opera conjuntamente con la Dirección de Derechos Humanos. Sin embargo, en repetidos casos, la Corte Suprema de Justicia ha obstaculizado la aplicación de legislación ambiental a través de medidas cautelares que mantienen un *statu quo* contaminante. Tres claros ejemplos son la importación de neumáticos usados, de automóviles usados, y la proliferación de gasolineras en el radio urbano de Asunción.

41. En sus visitas a Limpio y Primero de Marzo, miembros de la comunidad informaron al Relator Especial sobre casos de contaminación ambiental en sus comunidades.

42. En la comunidad de Primero de Marzo, donde los vecinos se ven afectados por las operaciones de una arrocera, faltan mecanismos de apoyo a la comunidad para acceder a la información y a la justicia. Los ciudadanos relataron que acceder a la información les cuesta dinero, y que encuentran obstáculos en hacer seguimiento con las autoridades, ya que las instituciones estatales no los acompañan. Esto resalta falencias en la difusión y promoción de los mecanismos de acceso a la justicia y a la información con que cuenta el Estado, así como una dimensión económica importante en el acceso a la justicia, ya que no todas las comunidades pueden pagar los costos de traslado para realizar denuncias ante las sedes policiales y fiscales de su jurisdicción, o para acceder a los servicios del Poder Judicial y del Ministerio de la Defensa Pública en sus diferentes circunscripciones.

43. En el caso de Laguna Cerro, en Limpio, miembros de la comunidad le explicaron al Relator Especial que el Estado solo actuó tras la cobertura mediática de la contaminación. Tener que recurrir a campañas mediáticas y declaraciones de personas famosas para que el Estado tome cartas en un asunto refleja desafíos estructurales en los mecanismos de protección ambiental y de derechos humanos. El Relator Especial toma nota de la estrategia del Gobierno de usar vegetación local, como camalote, para limpiar los contaminantes. El Gobierno debería realizar monitoreos comprensivos para verificar la efectividad de esta práctica.

¹¹ A/74/480.

44. Uno de los desafíos presentes en estos y otros casos es el aparente conflicto de interés que surge en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por la doble función de aprobación de evaluaciones de impacto ambiental, por un lado, y la posterior fiscalización del cumplimiento de sus condiciones de aprobación. Esta problemática está también relacionada con la alarmante falta de recursos de este Ministerio, el cual cuenta con doce fiscalizadores para todo el territorio paraguayo. Desde cualquier óptica de la que se mire, ese número es insuficiente.

45. El Relator Especial resalta el hecho de que el Ministerio no cuenta con la capacidad para medir contaminantes emitidos al aire. Por ejemplo, el Ministerio no monitorea las dioxinas que generan las cementeras que incineran neumáticos, las cuales son extremadamente peligrosas para la salud humana. Esto crea una situación en la que las empresas se autofiscalizan.

46. La generación de información sobre la calidad ambiental del aire es la puerta de entrada para el diseño de una política ambiental adecuada. El Estado no debería abandonar de ninguna manera su rol fiscalizador.

Manejo de residuos

47. El Paraguay ha adoptado en 2020 un Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Peligrosos, que puede encaminar los esfuerzos del Estado en abordar los desafíos que enfrenta el país en la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos. Por ejemplo, es preocupante que el Paraguay no cuente con una definición ni clasificación de los residuos peligrosos, ni con reportes reales de generación de residuos peligrosos. Esta situación deriva en un manejo inadecuado de los residuos peligrosos en el país.

48. El Relator Especial destaca el esfuerzo de la Municipalidad de Asunción en conocer de buenas prácticas internacionales para abordar el problema de capacidad para la disposición ambientalmente racional de desechos domiciliarios, así como los desafíos del cierre del relleno de Cateura.

49. El Relator Especial felicita a la Municipalidad por sus esfuerzos con las personas recicladoras que trabajan de manera informal en Cateura. Las personas recicladoras trabajan en condiciones precarias y requieren apoyo para asegurar una transición justa hacia una economía circular. Según la Encuesta Permanente de Hogares, solo el 1 % de los hogares en áreas urbanas separa en origen sus residuos. Sin embargo, el Paraguay logra reciclar el 7 % de residuos a través de la recuperación de los materiales una vez desechados, es decir, gracias a la labor de estos recicladores, entre otros. El Estado debería apoyar las iniciativas de la Municipalidad de Asunción y asegurar condiciones de trabajo dignas para las personas recicladoras, incluyendo el abastecimiento de equipos de protección personal para trabajar, y la provisión de infraestructuras como baños, dispensarios de medicinas, comedores, centros de salud y otros servicios básicos.

50. Existen iniciativas que buscan promover la separación y la recolección de materiales reciclables como “Mi barrio sin residuos”, Asunción Circular y Asunción Cero Residuos. Entre estas iniciativas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está apoyando la implementación de un sistema de clasificación y gestión de residuos sólidos en la ciudad de Asunción y su zona metropolitana. El PNUD también tiene iniciativas sobre el manejo de residuos peligrosos, incluido el apoyo al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible para la realización de una guía de manejo de residuos sólidos urbanos en instituciones y la creación de “Ciudades Sustentables”¹², una plataforma de intercambio de conocimientos de ciudades sustentables. Además, el Ministerio de la Defensa Pública lanzó en junio de 2023 una “Guía de buenas prácticas ambientales y de acción climática”. El Relator Especial espera que estos proyectos fortalezcan la cadena de reciclaje en el país.

51. En cuanto a la planta de tratamiento de residuos de Tayi Ambiental en Villa Hayes, el Relator Especial congratula sus esfuerzos por manejar de manera ambientalmente racional los residuos hospitalarios. Sin embargo, los planes para el manejo de algunos residuos

¹² Véase <https://ciudadessustentables.stp.gov.py/>.

peligrosos actualmente se enfocan en la contención temporal de estos residuos. Hace falta un plan para su manejo definitivo. También es positivo que los monitoreos ambientales de la planta los realice una empresa tercerizada. Sin embargo, dichos informes de monitoreos independientes no están disponibles al público.

52. El Relator Especial también exploró problemas asociados al éter metiltert-butílico, el cual se ocupa como oxigenante en la gasolina. Un estudio realizado por la Universidad Nacional de Asunción en 2017 detectó esta sustancia en el acuífero Patiño¹³. Dicho acuífero es una de las principales fuentes de agua para los aproximadamente tres millones de habitantes del área metropolitana de Asunción. Sin embargo, estos niveles se detectaron antes de la proliferación de estaciones de gasolineras en la ciudad de Asunción, por lo que hacen falta medidas urgentes para evitar la contaminación de los suelos y del acuífero con este contaminante.

53. En cuanto a la disposición de envases de plaguicidas, existe una iniciativa de la Cámara de Fitosanitarios y Fertilizantes denominada “Campo Limpio”, que busca una solución a los envases vacíos de plaguicidas utilizados para la agricultura. También hay iniciativas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para apoyar al Ministerio de Agricultura y Ganadería en la eliminación de toneladas de plaguicidas obsoletos. Por ejemplo, en 2011 se realizó un proyecto conjunto entre la FAO y el Paraguay, financiando por Japón, para la eliminación de plaguicidas obsoletos y semillas contaminadas. Es importante que el Estado adopte un papel decisivo en la gestión y eliminación ambientalmente racional de envases de plaguicidas y de plaguicidas obsoletos.

B. Plaguicidas

54. El Relator Especial recalca, como han hecho varios relatores especiales en repetidas ocasiones, que es un mito que los plaguicidas sean necesarios para alimentar al mundo. Como estableció la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, la dependencia de plaguicidas peligrosos es una solución a corto plazo que menoscaba el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a la salud de las generaciones presentes y futuras¹⁴.

55. Además, varios organismos internacionales han reconocido los riesgos asociados al uso de plaguicidas altamente peligrosos. Por ejemplo, la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) emitieron un comunicado conjunto sobre la importancia de detoxificar la agricultura y la salud de plaguicidas altamente peligrosos¹⁵. La OMS ha indicado también que la exposición a plaguicidas altamente peligrosos es un importante problema de salud pública¹⁶.

56. Uno de los impactos más preocupantes del uso de plaguicidas en el Paraguay es su impacto en la salud humana. La exposición a plaguicidas puede aumentar el riesgo de enfermedades —como cáncer, daño neurológico y problemas respiratorios—, y puede tener un impacto negativo en la fertilidad y el desarrollo infantil. La niñez, las mujeres en edad reproductiva, los trabajadores agrícolas, los Pueblos Indígenas y las comunidades rurales son especialmente vulnerables a los efectos de la exposición a plaguicidas.

57. En Paraguay, varios estudios han evidenciado una relación causal entre las áreas agrícolas con mayor uso de plaguicidas y las malformaciones congénitas¹⁷ y el daño celular en la población infantil¹⁸.

¹³ Véase <https://datos.conacyt.gov.py/proyectos/nid/243>.

¹⁴ A/HRC/34/48.

¹⁵ Véase <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1257435/>.

¹⁶ Véase <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-CED-PHE-EPE-19.4.6>.

¹⁷ S. Benítez-Leite, M. L. Macchi y M. Acosta, “Malformaciones congénitas asociadas a agrotóxicos”, *Revista chilena de pediatría*, vol. 80, núm. 4 (2009), págs. 377 a 378. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0370-41062009000400010&lng=es&nrm=iso.

¹⁸ S. Benítez-Leite y otros, “Daño celular en una población infantil potencialmente expuesta a pesticidas”, *Revista de la Sociedad Boliviana de Pediatría*, vol. 51, núm. 1 (2012), págs. 59 a 69.

58. La exposición a plaguicidas peligrosos también plantea la necesidad de monitoreo epidemiológico por parte del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. El Ministerio actualmente cuenta con una herramienta de monitoreo que en la práctica solo capta casos de intoxicaciones agudas graves; es decir, actualmente el Ministerio no cuenta con datos de intoxicación leve y media. El Centro Nacional de Toxicología también recoge estadísticas de toxicología. Es una buena práctica, por parte del centro, incluir casos de suicidios con plaguicidas, pero es necesario que las cifras también capten casos de intoxicación leve, media y crónica, no solo casos puntuales de intoxicaciones agudas. Por otro lado, las comunidades han normalizado afectaciones como los dolores de cabeza y náuseas, y el sistema de salud no registra estos casos como exposición por plaguicidas.

59. El uso de plaguicidas también puede tener un impacto negativo en la salud ambiental, ya que puede contaminar el suelo, el agua y la fauna, y puede dañar la biodiversidad y los ecosistemas. También puede ser perjudicial para especies como las abejas y otros polinizadores, lo que puede tener consecuencias a corto, mediano y largo plazo en la producción de alimentos.

60. El modelo de producción agraria instalado en el Paraguay se caracteriza en gran medida por los cultivos de soja y la utilización de plaguicidas. A la vez, el Relator Especial tuvo conocimiento de buenas prácticas en la rotación de cultivos, alternando, por ejemplo, con ganadería. Algunos actores consideran que, debido a esta práctica de rotación de cultivos, estos no son monocultivos. Sin embargo, otros actores en el Paraguay entienden que, por su extensión, repetición, dependencia de insumos químicos y falta de diversidad, estos cultivos sí son monocultivos. Agregan además que muchas veces se trata de semillas genéticamente modificadas que ponen en peligro la biodiversidad de insectos en la base del ecosistema.

61. Es importante resaltar que la superficie utilizada por el agronegocio creció en un 234 % en las últimas dos décadas, mientras que la superficie para la agricultura campesina disminuyó casi en un 50 % en el mismo período¹⁹. Según datos del Gobierno, en 2020, la categoría de “otras coberturas y usos de la tierra”, de las cuales la mayoría son tierras destinadas a la producción agropecuaria, representaban el 58,2 % de la superficie del país²⁰. Sin embargo, es clave recalcar la falta de datos —como un censo agropecuario actualizado—, que serían necesarios para informar políticas sólidas. El Relator Especial destaca que el Paraguay estaba realizando una actualización del censo agropecuario nacional en 2022 y espera que el Gobierno publique los resultados pronto²¹.

62. Actualmente, el 94 % de las tierras agrícolas en el Paraguay está destinado a la agroindustria dependiente de insumos químicos. De acuerdo a un estudio de 2022, el promedio de plaguicidas vertido anualmente es de 4,25 litros por hectárea, y ha ido en aumento²². Este dato, que ya sería preocupante por sí mismo, resulta aún más preocupante cuando se tiene en cuenta que los plaguicidas más importados en el país son el glifosato, el ácido 2,4-diclorofenoxiacético (2,4-D) y el dicloruro de paraquat (paraquat).

63. Estos plaguicidas son altamente peligrosos. Diez países han prohibido o tienen proyectos de ley para prohibir el glifosato, y otros 15 restringen su uso por su asociación a riesgo de cáncer, enfermedad de Parkinson y problemas reproductivos, entre otros²³. El 2,4-

Disponible en: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-06752012000100009&lng=es&nrm=iso.

¹⁹ Véase <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2022/07/Agronegocios-y-escuelas-rurales-BASE-1.pdf>.

²⁰ Véase https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2022/10/Reporte-Nuestros-Bosques-REV01-03-low_compressed.pdf.

²¹ Véase <https://www.ine.gov.py/noticias/1454/mag-presento-los-datos-preliminares-del-can-2022>.

²² Véase <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2022/07/Agronegocios-y-escuelas-rurales-BASE-1.pdf>.

²³ En su informe A/74/480, el anterior Relator Especial expuso que en juicios celebrados en Estados Unidos de América, varias empresas fueron declaradas repetida y sistemáticamente responsables de los daños sufridos por víctimas de exposición al glifosato, y que se pusieron al descubierto gestiones poco éticas de empresas para que el glifosato permaneciera en el mercado, incluso patrocinando investigaciones académicas para disminuir injustamente la importancia de las muestras, presionando para que se eliminara el órgano independiente de evaluación de riesgos de la OMS, que calificó el

Es posiblemente cancerígeno y puede resultar en efectos sobre el sistema respiratorio y el sistema nervioso. El paraquat es tan peligroso que un solo sorbo de este pesticida puede ser letal, por lo que también existe un riesgo del uso de paraquat para tentativas de suicidio. La exposición crónica, incluso en bajas dosis, puede causar Parkinson. El paraquat está prohibido en la Unión Europea desde 2007 y en Suiza desde 1989 porque es considerado demasiado peligroso para los agricultores, incluso con equipos de protección.

64. En la región también hay una tendencia para prohibir el uso del paraquat. Varios países, como el Brasil²⁴, Chile²⁵, el Perú²⁶ y el Uruguay²⁷, han prohibido el uso del paraquat debido a los riesgos que presenta para la salud humana y el medio ambiente. Además, en México, el Comité de los Derechos del Niño recomendó prohibir la importación de plaguicidas prohibidos o restringidos, como el paraquat, para su uso en el país exportador²⁸.

65. Sin embargo, a pesar de este contexto, en la décima sesión de la Conferencia de las Partes del Convenio de Rotterdam realizada en junio de 2022, el Paraguay se opuso a la inclusión del paraquat, entre otros plaguicidas, en el anexo III del Convenio, ignorando las recomendaciones del propio comité científico del Convenio. Esto frustra la interfaz ciencia-política, que está en la base del Convenio y, por consiguiente, perjudica su efectividad²⁹.

66. Además, la falta de información y concientización sobre los peligros del uso inadecuado de plaguicidas es un obstáculo para la implementación efectiva de la legislación en el Paraguay. Es importante que los usuarios de plaguicidas y las comunidades estén informados y capacitados sobre los peligros de su uso inadecuado y las medidas de protección necesarias. Esta capacitación debería ser llevada a cabo de manera inclusiva y accesible, tanto en castellano como en guaraní.

67. Son extremadamente inquietantes los testimonios que el Relator Especial escuchó repetidamente a lo largo de su visita sobre la falta de acción del Estado frente a los numerosos casos de violaciones de derechos humanos relacionados con el uso de plaguicidas peligrosos en el Paraguay. Desde 2003, el Paraguay entró en la lista de la FAO de “países preocupantes” por su uso de plaguicidas³⁰. El Estado ha recibido, desde 2007, reiteradas observaciones y recomendaciones de organismos internacionales con relación al uso de plaguicidas. El Comité de Derechos Humanos ha declarado en 2019 y 2021 la responsabilidad internacional del Paraguay por las consecuencias de fumigaciones masivas con agrotóxicos en el derecho a la vida y otros derechos³¹.

68. Como resultado, los plaguicidas repercuten negativamente en un cúmulo de derechos de las comunidades a las que rodean los cultivos o monocultivos, como su derecho a una vida digna y sana, a una educación, a una vivienda, a la salud, a la alimentación, y a un medio ambiente saludable. Empezando por el desalojo forzoso de campesinos e indígenas de sus tierras y llegando hasta la muerte por envenenamiento, el uso masivo e indiscriminado de plaguicidas en los cultivos del Paraguay ha creado una situación insostenible para comunidades que ya se encontraban en una marcada situación de vulnerabilidad. Los plaguicidas, que para el agronegocio han supuesto grandes beneficios económicos, para las

glifosato como posible carcinógeno en 2015, y redactando de forma encubierta secciones de las evaluaciones de riesgos de los reguladores.

- ²⁴ El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento y la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria prohibieron en 2017, a través de la resolución 177/17, la fabricación, importación, comercialización y uso de productos que contengan paraquat en el país, con una fase de transición de tres años para su implementación completa.
- ²⁵ En octubre de 2022, el Ministerio de Agricultura anunció la prohibición de uso y comercialización de cuatro plaguicidas, incluido el dicloruro de paraquat, a través de la Resolución 5.810.
- ²⁶ En La Resolución Directoral 0057-2020-MINAGRI-SENASA-DIAIA se indica que a partir del 12 de julio de 2021 está prohibido el uso, comercialización, distribución o fabricación de plaguicidas químicos agrícolas que contengan como ingrediente activo al paraquat.
- ²⁷ El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca emitió en octubre de 2021 la Resolución 918/021, por la que se prohíbe el uso del paraquat en cultivos agrícolas.
- ²⁸ [CRC/C/MEX/CO/4-5](#).
- ²⁹ [A/HRC/48/61](#), párrs. 3, 50 y 71.
- ³⁰ Véase https://aprendizaje.mec.edu.py/dw-recursos/system/materiales_academicos/materiales/000/008/219/original/Ciencias_B%C3%A1s._Quimica_4_N_miercoles_19_de_agosto.pdf.
- ³¹ Véanse *Portillo Cáceres y otros c. Paraguay y Oliveira Pereira y Sosa Benega c. Paraguay*.

comunidades arrinconadas por los cultivos, en cambio, han provocado la pérdida de sus territorios, enfermedades, discapacidades, muertes y conflictos sociales y judiciales.

69. El Relator Especial escuchó en repetidas ocasiones durante su visita la perspectiva de la agroindustria paraguaya desde la que se sostiene que hay un potencial importante para ampliar cultivos y exportar más soja. Es preocupante la distancia de la perspectiva de la agroindustria de la realidad de las personas y comunidades expuestas a los plaguicidas peligrosos.

70. De acuerdo con la información recibida, resulta alarmante la influencia indebida de las empresas en la política pública sobre plaguicidas en el Paraguay. La captura corporativa puede llevar a la desregulación, lo que aumenta la incertidumbre y disminuye la protección de derechos humanos. La captura corporativa también puede limitar la competencia en los mercados al disminuir la calidad de productos y servicios y obstaculizar la protección del medio ambiente y la salud de las personas. En ese sentido, el Relator Especial destaca el informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, en el que distinguen los modos de participación política de las empresas que son responsables y respetuosos con los derechos humanos³².

71. Desde el sector privado se indicó al Relator Especial que en el Paraguay hay debilidad institucional y que recae en las cooperativas la función de educar a la población para brindar una visión a largo plazo del desarrollo, función que según el Relator Especial debería recaer en el Estado. Desde el sector privado también se explicó cómo los productores toman decisiones sobre un análisis de la relación costo-beneficio y, en ese sentido, el Estado debería adoptar políticas públicas que incentiven las decisiones de los productores orientadas a reducir el uso de plaguicidas, por ejemplo, a través de la introducción de impuestos sobre los plaguicidas. Es de interés para el sector privado, las comunidades y el Estado abordar estas cuestiones con objeto de asegurar la sustentabilidad de las tierras agrícolas del país.

72. En ese sentido, el Paraguay enfrenta el riesgo de que en un futuro no sea posible la producción orgánica, ya que las plagas se pueden trasladar de cultivos convencionales a cultivos orgánicos adyacentes. Esto podría traer consecuencias a las iniciativas de producción orgánica de caña de azúcar y yerba mate. Por ejemplo, el Paraguay es uno de los principales exportadores de azúcar orgánica en Sudamérica, al producir alrededor de dos millones de toneladas en 2019, según el Informe de Producción Orgánica del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas³³.

73. Para evitar estos problemas y conseguir soluciones a largo plazo, sería importante que el Paraguay busque opciones para diversificar su economía, como han hecho otros países, pues la dependencia de un número reducido de cultivos y actividades económicas tiene varios riesgos para la economía y la sociedad del Paraguay. Entre ellos se encuentra la vulnerabilidad ante choques externos (como la interrupción del comercio o la disminución de la demanda internacional) o la vulnerabilidad ante fluctuaciones de precios.

74. Los plaguicidas amenazan los derechos humanos de las generaciones futuras del Paraguay. La niñez en zonas rurales se está viendo afectada por los efectos indiscriminados de plaguicidas, no solo en lo que atañe a la salud, sino también al desarrollo educativo. En la Región Oriental, más del 20 % de escuelas están rodeadas por cultivos y fumigaciones que no cumplen con las medidas de protección establecidas en la Ley núm. 3742/09³⁴.

75. Por otra parte, el Relator Especial congratula al Paraguay por la reciente aprobación del Protocolo para protección de instituciones educativas ante riesgo de fumigación e intoxicación por plaguicidas. Este Protocolo orienta a la comunidad educativa sobre cómo actuar en casos de fumigación cerca de las escuelas. El Protocolo incluye medidas para abordar casos de intoxicación aguda, contaminación cutánea e inhalación de plaguicidas, entre otros. Sin embargo, el Relator Especial recalca que, aunque el Protocolo es una herramienta útil para proteger a la niñez y los docentes, el Estado debería adoptar medidas

³² A/77/201.

³³ Véase <https://www.senave.gov.py/docs/dicao/Informe-de-Produccion-Organica2019-2020-Lista-de-Certificadoras-y-Operadoras-Registradas.docx>.

³⁴ Véase <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2022/07/Agronegocios-y-escuelas-rurales-BASE-1.pdf>.

que aborden la raíz del problema de las fumigaciones con plaguicidas peligrosos, incluyendo la deriva de los plaguicidas y los efectos adversos en las escuelas y la comunidad educativa.

76. Asimismo, el Relator Especial tuvo la oportunidad de visitar el asentamiento Crescencio González, una comunidad autogestionada que ha logrado presentar una buena práctica alternativa al cultivo extensivo de productos transgénicos dependientes de plaguicidas. El asentamiento, un territorio de 5.000 hectáreas de propiedad estatal con 1.300 habitantes distribuidos en diez núcleos dispuestos en forma radial, con cultivos en expansión circular, demuestra los beneficios económicos, comunitarios y ambientales de una producción libre de plaguicidas. Este modelo de desarrollo comunitario ha permitido que el asentamiento logre seguridad alimentaria, ya que sus cultivos son suficientes para satisfacer las necesidades de alimento de los habitantes, ser vendidos en ferias e incluso ser donados a otras comunidades campesinas. Por ejemplo, en una comparación de la producción anual entre el asentamiento y una estancia mecanizada de dimensiones similares se observa que el asentamiento cuenta con menos superficie explotada, pero también con más hectáreas de bosques, más empleo, más población y un margen de beneficio mayor que el de la estancia mecanizada. Por otra parte, resultan alarmantes los testimonios de la comunidad sobre los hostigamientos que sufren por defender sus terrenos, además de los impactos en su salud y sus cultivos de las fumigaciones aéreas sobre los cultivos colindantes.

77. El proyecto Naranjal Sustentable en Alto Paraná, del Instituto Forestal Nacional, es un ejemplo de buenas prácticas agrícolas. Según información del Gobierno, este proyecto de desarrollo local de iniciativa público-privada busca mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comunidad a través del manejo, recuperación y restauración de los recursos naturales, planificación territorial y aplicación gradual de buenas prácticas en las diversas actividades de la comunidad.

C. Minería aurífera

78. La regulación de la minería en el Paraguay ha privilegiado los intereses privados sobre el interés público en las políticas de protección ambiental. El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones otorga permisos a personas con antecedentes de fraude, tráfico de intereses o denuncias por soborno, en contravención del artículo 12 de la Ley núm. 3180/07, de Minería. Se suman a esta problemática las capacidades reducidas del Estado para intervenir en el sector, la poca transparencia e información sobre los permisos otorgados, el incumplimiento de las leyes y los negocios ilegales.

79. En Paso Yobái, en el departamento de Guairá, el uso de mercurio y cianuro en la minería aurífera está generando graves impactos ambientales. Las minas desechan sus residuos peligrosos, sin tratarlos adecuadamente, en el agua de los arroyos.

80. Un estudio presentado por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible en 2019, en el marco del Proyecto Establecimiento de un Plan de Acción Nacional para el Sector de Minería Aurífera Artesanal y de Pequeña Escala, también reveló altos niveles de contaminación por mercurio en los peces de los arroyos y en los trabajadores de las minas en Paso Yobái³⁵.

81. Según testimonios recibidos, el mercurio es de fácil acceso. Esto es sintomático de la escasa aplicación del Plan de Acción Nacional para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en Paraguay, de conformidad con el Convenio de Minamata sobre el Mercurio. Los esfuerzos del Gobierno no han sido suficientes para fomentar la sustitución del mercurio con alternativas tecnológicas no contaminantes en el sector de la minería.

82. La exposición a niveles altos de cianuro daña el cerebro y el corazón y puede producir el coma y la muerte, de acuerdo con estudios de la Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades de los Estados Unidos³⁶. La exposición a niveles más bajos puede

³⁵ Véanse <https://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2021/12/Determinacion-de-niveles-de-mercurio-en-sedimentos-de-recursos-hidricos.pdf>; y <https://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2021/12/Plan-de-Accion-Nacional-en-Paraguay-2020.pdf>.

³⁶ Véase https://www.atsdr.cdc.gov/es/toxfaqs/es_tfacts8.html.

provocar dificultad para respirar, dolor de pecho, vómitos, alteraciones en la sangre, dolor de cabeza y dilatación de la glándula tiroides.

83. El mercurio es un metal pesado persistente, peligroso para la salud humana y el medio ambiente, cuyo uso en actividades mineras provoca la contaminación de suelos, ríos y océanos a escala mundial y afecta la salud humana³⁷. La extracción de oro en pequeña escala es la principal fuente de emisiones de mercurio al medio ambiente en todo el mundo. Según la OMS, no hay un nivel seguro de exposición al mercurio. Además, el mercurio es persistente, se bioacumula y causa daños neurológicos y de salud irreversibles. Por ello, el Plan de Acción del Paraguay para la aplicación del Convenio de Minamata debería contemplar una fecha límite para la eliminación del mercurio en la minería aurífera en pequeña escala.

V. Acceso a la justicia y a recursos efectivos

84. El Relator Especial quisiera destacar como una buena práctica la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo (bajo la coordinación del Ministerio de Justicia). El Paraguay podría usar esta red para enfrentar el hostigamiento y la alarmante información relativa a vulneraciones de derecho en contra de defensores de derechos humanos. Por ejemplo, según la información recibida durante la visita, líderes indígenas y campesinos, entre otros defensores de derechos humanos y ambientales, frecuentemente son imputados por el Ministerio Público. El derecho penal no debería ser utilizado como instrumento de represión de la protesta y la articulación social³⁸.

85. El Relator Especial escuchó durante su visita a familiares de víctimas que han fallecido por exposición a agroquímicos, y ve con preocupación que las penas para los agresores son leves y que no se corresponden con la gravedad de los delitos.

86. Las víctimas de abusos y violaciones de derechos humanos tienen derecho al acceso a la justicia y a remedios efectivos, y el Gobierno tiene la responsabilidad de investigar y sancionar a los autores de dichos abusos. Para cumplir con sus obligaciones internacionales, el Estado debería mejorar su supervisión del uso y manejo de sustancias tóxicas a través de mecanismos ya establecidos en la legislación y así asegurar un sistema de justicia eficaz y una cultura de rendición de cuentas.

87. Sin embargo, el Paraguay enfrenta varios desafíos en relación con el acceso a la justicia. En particular, el sistema judicial en el país es lento y poco eficiente, ya que no se investigan ni sancionan la mayoría de las denuncias de abusos y violaciones de derechos humanos, lo que efectivamente dificulta el acceso a la justicia para personas que los han sufrido.

88. También resulta problemático, según casos relatados durante la visita, que el Ministerio Público en muchas situaciones no investiga exhaustivamente casos de abusos o violaciones de derechos humanos, o que la Fiscalía investiga a las familias de víctimas de exposición por plaguicidas, en vez de proporcionar a los familiares de las víctimas seguridad y apoyo institucional.

89. Hasta la fecha, el Paraguay no ha cumplido con los dictámenes del Comité de Derechos Humanos, como ya remarcó el Representante Regional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en mayo de 2022³⁹. El dictamen relativo a Colonia Yerutí tiene fecha de 2019, y el relativo a Campo Agua'ẽ, de 2021. Ha transcurrido más de una década desde que las comunidades interpusieron sus primeras denuncias en el Paraguay. Es preocupante asimismo que, a pesar de algunos pasos adoptados por el Estado para iniciar el proceso de cumplimiento de los dictámenes, las

³⁷ A/HRC/51/35.

³⁸ Véase, por ejemplo, Maximiliano Mendieta, "La lucha ante la estigmatización, el amedrentamiento y la criminalización del Estado paraguayo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 604-619.

³⁹ Véase <https://www.ultimahora.com/todavia-falta-mucho-que-se-cumpla-el-acceso-justicia-y-tierra-n2999438.html>.

comunidades aún no hayan recibido medidas de reparación y cumplimiento de estos. Es más, el agronegocio sigue esparciendo plaguicidas peligrosos alrededor de estas comunidades.

90. Además, el período de tramitación entre las denuncias y los dictámenes del Comité de Derechos Humanos (dos años para Colonia Yerutí y cinco para Campo Agua'ẽ) ha resultado en conflictos comunitarios y dispersión, ya que, como las comunidades continúan sufriendo violaciones de sus derechos, las familias se ven obligadas a desplazarse. Los plazos prolongados de tramitación, agravados con el incumplimiento por parte del Estado, genera el riesgo de que las víctimas de abusos y violaciones de derechos humanos acepten términos insatisfactorios de reparación. Esta actuación por parte del Estado es inexcusable pues debería cumplir con los dictámenes del Comité de Derechos Humanos en su integridad de manera inmediata.

VI. Conclusiones y recomendaciones

91. El Relator Especial quisiera agradecer al Paraguay su invitación a visitar su país y la gran hospitalidad que le ofreció el pueblo paraguayo durante su visita. En los meses y años que vienen, el Relator Especial ofrece su apoyo técnico para abordar los desafíos que enfrenta el país en materia de tóxicos y derechos humanos. Un cambio sostenible requiere esfuerzo y una colaboración constante de todas las partes involucradas.

92. En el Paraguay hay comunidades rurales que vienen siendo victimizadas por la exposición incesante a sustancias tóxicas. Algunas de las principales preocupaciones en relación con la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos son: a) el alto grado de desprotección de la salud humana y de los ecosistemas; b) la falta de generación y diseminación de información ambiental y epidemiológica; c) la impunidad de determinadas empresas frente a los abusos de derechos humanos, y d) los obstáculos sistémicos al acceso a la justicia. El alto grado de incumplimiento de la legislación ambiental atraviesa de forma transversal todos estos problemas.

93. Existe un patrón en el Paraguay consistente en que los grupos en situación de vulnerabilidad, en particular los Pueblos Indígenas y las comunidades campesinas, se encuentran arrinconados por cultivos y monocultivos dependientes de plaguicidas. Aunque el derecho a la no discriminación se encuentra plasmado en la Constitución paraguaya, este derecho no es más que una ilusión para las comunidades afectadas por la contaminación. En el Paraguay existe gran desigualdad frente a las cargas de la contaminación tóxica, que recae desproporcionadamente sobre personas y poblaciones en situación de vulnerabilidad.

94. Estas poblaciones reclaman la falta de protección legal para garantizar el respeto a sus derechos, así como la falta de protección judicial para asegurar la no repetición de violaciones y abusos. En varios casos, las denuncias, incluso las internacionales, han sido solo victorias morales y no han contribuido a la mejora de la condición de vida y del respeto a los derechos humanos.

95. El sector agroindustrial ocupa importantes espacios institucionales del Estado. El respeto a los derechos humanos adversamente afectados por la agroindustria exige la creación de espacios nuevos e independientes, como podría ser un fuero agrario.

96. Existe una necesidad urgente de que el Gobierno respete y garantice el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos frente a las amenazas que suponen las sustancias tóxicas en el Paraguay. Existe asimismo la apremiante necesidad de que las empresas involucradas asuman sus responsabilidades en materia de derechos humanos.

97. La única manera de ofrecer protección eficaz contra la exposición a sustancias peligrosas es prevenirla. Le corresponde al Estado el deber primordial de proteger a las personas y los pueblos que se encuentran en su territorio o jurisdicción contra la exposición a la contaminación y otras sustancias peligrosas. Actualmente, en el Paraguay, el Estado no solo no está previniendo la exposición, sino que tampoco está reconociendo los efectos de su omisión para las personas dentro de su jurisdicción. El

Relator Especial hace un llamamiento al Paraguay para que reconozca, acepte y cumpla su deber de prevenir la exposición a la exposición a sustancias tóxicas.

98. El Paraguay dispone de una gran oportunidad para afrontar estos problemas de manera decidida y estructural. Existe un creciente interés a nivel internacional por parte de los consumidores y las empresas por los productos producidos respetando el medio ambiente y los derechos humanos. En este contexto, los países que no cumplan con estos estándares pueden quedar excluidos de los mercados internacionales y, por lo tanto, perder oportunidades de inversiones y desarrollo económico.

99. En este sentido, el Acuerdo de Escazú, que busca garantizar el acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia en asuntos ambientales, ofrece a los países de la región la oportunidad de reafirmar y reforzar su compromiso con la sostenibilidad y los derechos humanos. Esta señal de compromiso vendría a mejorar la reputación del Paraguay en los mercados internacionales. Además, la implementación de políticas y regulaciones ambientales, sociales y de derechos humanos sólidas es una forma de mejorar la calidad de los productos y hacerlos más competitivos en los mercados internacionales.

100. El Relator Especial sugiere al Gobierno que aplique las recomendaciones contenidas, entre otros, en los informes del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos sobre la repercusión de las sustancias tóxicas en los derechos humanos de los Pueblos Indígenas⁴⁰, sobre la protección de los trabajadores contra la exposición a sustancias tóxicas⁴¹ y sobre el impacto de la exposición tóxica sobre la niñez⁴²; los informes acerca de las visitas al Paraguay de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación⁴³ y del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental⁴⁴, y los informes del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de cómo acabar con círculos viciosos de pobreza⁴⁵ y sobre la transición justa en la recuperación económica⁴⁶.

101. El Relator Especial recomienda al Gobierno que:

a) Se comprometa de manera decisiva y estructural a prevenir la exposición de la población paraguaya a sustancias peligrosas;

b) Tome las medidas necesarias para cumplir inmediata y plenamente con los dictámenes del Comité de Derechos Humanos sobre los casos de Campo Agua'ẽ y Colonia Yerutí;

c) Asegure una gestión ambiental mejorada, a través de:

i) Promover la cadena de reciclaje en el país por medio de, por ejemplo, campañas de concientización, la implementación de un sistema de recolección selectiva, la construcción de centros de acopio y plantas de reciclaje, el establecimiento de incentivos para fomentar la separación y el reciclaje de residuos y la promoción de la responsabilidad compartida entre ciudadanos, empresas y el Gobierno, entre otros;

ii) Apoyar las iniciativas de la Municipalidad de Asunción relativas a las condiciones de trabajo dignas para los recicladores, incluyendo el abastecimiento de equipos de protección personal para trabajar y la provisión de infraestructuras como baños, dispensarios de medicinas, comedores, centros de salud y otros servicios básicos;

⁴⁰ A/77/183.

⁴¹ A/HRC/39/48, A/HRC/39/48/Corr.1 y A/HRC/42/41.

⁴² A/HRC/33/41.

⁴³ A/HRC/34/48/Add.2.

⁴⁴ A/HRC/32/32/Add.1.

⁴⁵ A/76/177.

⁴⁶ A/75/181/Rev.1.

- iii) **Apoyar a las empresas que se encargan de manejar residuos peligrosos en el desarrollo de planes para la gestión y eliminación ambientalmente racionales de dichos residuos;**
 - iv) **Desarrollar la capacidad del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible para medir contaminantes emitidos al aire;**
 - v) **Crear condiciones que propicien la economía circular, a través de la colaboración, incentivos mejor diseñados, un grupo de reglas adecuadas, elaboración de pilotos y acceso a financiamiento;**
 - vi) **Implementar medidas urgentes para evitar la contaminación de suelos y del acuífero Patiño por el éter metiltert-butílico;**
- d) Afronte de manera estructural y decisiva los abusos de los derechos humanos en el Paraguay relacionados con el uso de plaguicidas a través de medidas como:**
- i) **Implementar programas de educación y concientización accesibles, en castellano y guaraní, para informar a los usuarios de plaguicidas y a las comunidades sobre los peligros de su uso inadecuado y las medidas de protección necesarias;**
 - ii) **Iniciar un programa con un plazo determinado para exigir que todos los productores estén capacitados en el manejo y uso seguro de plaguicidas;**
 - iii) **Implementar programas de capacitación a través del Ministerio de Educación y Ciencias y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social para la realización de denuncias relacionadas con el uso de plaguicidas;**
 - iv) **Fortalecer el Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina;**
 - v) **Mejorar la capacidad del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y del Centro Nacional de Toxicología para vigilar, documentar y monitorear la exposición leve, media, aguda y crónica a plaguicidas, incluyendo la educación de comunidades y trabajadores de salud para que sepan identificar afectaciones relacionadas a la exposición a plaguicidas y hacer los datos públicos;**
 - vi) **Prohibir las fumigaciones aéreas;**
 - vii) **Realizar estudios de seguimiento de la salud y de monitoreo de la contaminación ambiental, con el fin de identificar y prevenir los impactos negativos de los plaguicidas en la salud humana;**
 - viii) **Elevar a delito o crimen el incumplimiento de medidas de protección para la fumigación;**
 - ix) **Crear un fuero agroambiental y adoptar un código procesal agrario y ambiental para aumentar la protección judicial y garantizar medidas de no repetición;**
 - x) **Apoyar la inclusión del paraquat en el anexo III del Convenio de Rotterdam que contiene los plaguicidas controlados en el comercio internacional, de conformidad con la recomendación del Comité de Examen de Productos Químicos;**
 - xi) **Adoptar un papel decisivo en la gestión y eliminación ambientalmente racionales de envases de plaguicidas y de plaguicidas obsoletos;**
 - xii) **Revisar la función fiscalizadora del Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas sobre los plaguicidas de forma que esta labor se realice de manera conjunta con el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social;**
 - xiii) **Fomentar prácticas agrícolas sostenibles, como las del Naranjal Sustentable y el asentamiento Crescencio González, que reduzcan la necesidad**

de plaguicidas, por ejemplo, el uso de técnicas de agricultura integrada y la diversificación de cultivos;

xiv) Diversificar la economía paraguaya para reducir la dependencia de los plaguicidas;

xv) Disminuir el costo de nuevas tecnologías para estimular el uso de alternativas a los plaguicidas, en particular aquellos que son altamente tóxicos;

xvi) Impedir la importación de las sustancias químicas que están prohibidas en el país del que se exportan;

xvii) Fortalecer el sistema de registro de la importación, producción, venta y transporte de productos químicos utilizados en las actividades agropecuarias, así como del sistema de monitoreo del uso y disposición final de excedentes, de manera que se evite la acumulación de productos obsoletos;

e) Aplique medidas efectivas para enfrentar la amenaza del mercurio, en particular:

i) Establecer una fecha límite en el Paraguay para la eliminación del mercurio en la minería aurífera en pequeña escala;

ii) Adoptar una estrategia nacional para eliminar el uso del mercurio en la extracción de oro en pequeña escala, que se apoye en principios basados en los derechos humanos y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

iii) Realizar una vigilancia del estado de la salud de las personas afectadas por el uso del mercurio en la extracción de oro en pequeña escala, brindarles apoyo y proporcionarles tratamiento;

iv) Difundir información sobre los peligros del mercurio, en particular entre las comunidades mineras y las que habitan aguas abajo de las explotaciones;

v) Elaborar programas de transición justa con el fin de ayudar a los mineros que se dedican a la extracción de oro en pequeña escala a abandonar el mercurio;

f) Facilite el acceso a la justicia y a recursos efectivos a través de, por ejemplo:

i) Redoblar esfuerzos para asegurar el acceso efectivo de las personas a los mecanismos, recursos y apoyo ofrecidos por el Estado para entender y utilizar el sistema judicial;

ii) Reforzar el abordaje de las desigualdades y discriminaciones que dificultan el acceso a la justicia para algunos grupos;

iii) Asegurar que las multas no sean un sustituto de las penas privativas de libertad en cuestiones graves de violaciones de legislación ambiental;

iv) Evitar la obstaculización de la aplicación de legislación ambiental a través de medidas cautelares;

v) Poner fin al uso del derecho penal como instrumento de represión de la protesta y la articulación social;

vi) Adoptar un programa de protección de defensores de derechos humanos de conformidad con la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, por ejemplo a través de acelerar el análisis legislativo del proyecto de Ley sobre libertad de expresión, protección a periodistas, trabajadores de prensa y defensores de derechos humanos;

vii) Garantizar seguridad y apoyo institucional a familiares de víctimas;

g) Tome medidas para el fortalecimiento normativo e institucional, tales como:

- i) Garantizar la plena implementación y un monitoreo comprensivo de las leyes ambientales del país;
- ii) Actualizar la Ley núm. 716/96, que Sanciona Delitos contra el Medio Ambiente (y sus posteriores modificaciones) para aumentar las sanciones, incluyendo penas privativas de libertad;
- iii) Establecer una definición y clasificación de residuos peligrosos, con reportes de generación y disposición de estos residuos;
- iv) Fortalecer el rol de garante de protección de la población paraguaya de las instituciones encargadas de regular sectores clave, como el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, incluyendo presupuestos que reflejen que los temas medioambientales son una prioridad para el Paraguay;
- v) Incrementar el número de fiscalizadores del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible;
- vi) Instar al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra a intervenir, fiscalizar y expropiar para recuperar y restituir terrenos agrícolas a los sujetos de la reforma agraria y para desalojar titulares de tierras malhabidas en concordancia con la Comisión Nacional para el Estudio de los Mecanismos de Recuperación de las Tierras Malhabidas del Congreso;
- vii) Separar la función de aprobación de evaluaciones de impacto ambiental y la función fiscalizadora que recaen en el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, para evitar los conflictos de interés;
- viii) Ratificar el Acuerdo de Escazú.

102. El Relator Especial formula las siguientes recomendaciones a las entidades empresariales:

- a) Abstenerse de participar en procesos políticos en apoyo de objetivos que no sean compatibles con la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos;
- b) Poner a disposición del público los informes de monitoreos independientes relacionados con la gestión ambiental de las empresas, como mínimo para concesiones de servicios públicos;
- c) Poner fin a las campañas de desinformación sobre, por ejemplo, el Acuerdo de Escazú y la deforestación;
- d) Abstenerse de influir en el quehacer científico.

103. El Relator Especial formula las siguientes recomendaciones a los organismos de las Naciones Unidas en el Paraguay:

- a) Promover la ratificación e implementación efectiva del Acuerdo de Escazú, abriendo espacios de diálogo entre la sociedad, el sector privado y el Gobierno;
- b) Proporcionar apoyo técnico para la revisión de leyes ambientales, con un enfoque de derechos humanos;
- c) Dar enfoque prioritario a la problemática del uso de plaguicidas en el país, y fomentar la implementación de medidas para reducir el uso de plaguicidas y otras sustancias tóxicas;
- d) Incentivar la realización de estudios e investigaciones sobre los impactos ambientales, de salud y sociales de las sustancias tóxicas en el país;
- e) Promover prácticas agroecológicas sostenibles y brindar información sobre el acceso a mercados internacionales para productos agroecológicos;

f) Establecer iniciativas para lograr una transición justa con apoyo al Gobierno, a las comunidades y al sector privado;

g) Apoyar iniciativas para fortalecer la capacidad de las comunidades para monitorear y prevenir la exposición a sustancias tóxicas en su entorno, así como para acceder a centros de salud, denunciar casos de contaminación y acceder a la justicia;

h) Acompañar, por ejemplo a través de visitas al terreno, a las comunidades objeto de los dictámenes del Comité de Derechos Humanos, y a otras comunidades que puedan estar sufriendo abusos de derechos humanos.
