

DEFENSA SOCIOAMBIENTAL

COALICIONES LOCALES Y ORDENANZAS DE PROTECCIÓN DE LOS TERRITORIOS DE VIDA Y PRODUCCIÓN CAMPESINA

Milena Pereira Fukuoka
Abel Areco Gómez
Ever Enríquez



BASE  IS

DEFENSA SOCIOAMBIENTAL

**COALICIONES LOCALES Y ORDENANZAS
DE PROTECCIÓN DE LOS TERRITORIOS
DE VIDA Y PRODUCCIÓN CAMPESINA**

Milena Pereira Fukuoka
Abel Areco Gómez
Ever Enríquez

Ficha técnica

Autores: Milena Pereira F., Abel Areco, Ever Enríquez

Ilustración de portada: Romina Pereira

Revisión y corrección: Marga Palau

Proyecto gráfico: Fábrica Memética

Diseño Gráfico: Arandurã Editorial



Morelos 1546

Cel.: +595 986 880946/ +595 972 520 333

baseis@baseis.org.py

www.baseis.org.py

Asunción, Paraguay

El presente material ha sido elaborado con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

DEFENSA SOCIOAMBIENTAL

COALICIONES LOCALES Y ORDENANZAS DE PROTECCIÓN DE LOS TERRITORIOS DE VIDA Y PRODUCCIÓN CAMPESINA

(Asunción, BASE-IS, Agosto 2026)

ISBN: 978-99989-59-23-1

Este material es de distribución libre y gratuita

-  Copyleft.
-  Esta edición se realiza bajo la licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones.
-  Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editorial, año).
-  No comercial: se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.
-  Mantener estas condiciones para obras derivadas: Solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan la posición de los editores, y son de exclusiva responsabilidad del autor.

ÍNDICE

Presentación y metodología	9
---	----------

Capítulo I.

Desarrollo sustentable frente al avance extractivista	13
--	-----------

1. El avance del modelo extractivista en el Paraguay..... 13
2. Los modelos de desarrollo local inclusivos y sostenibles..... 18
3. Marco constitucional y legal de los derechos agrarios y ambientales..... 19

Capítulo II.

Experiencias de defensa socioambiental local y ordenanzas promovidas	27
---	-----------

Itapúa	27
---------------------	-----------

1. Municipio de Natalio
2. Municipio de San Pedro del Paraná

Ñeembucú	49
-----------------------	-----------

1. Municipio de Tacuaras..... 52
2. Municipio de Villa Oliva

Guairá	75
---------------------	-----------

1. Municipio de José Fassardi
2. Municipio de Independencia
3. Municipio de Eugenio A. Garay
4. Municipio de Paso Yobái

Concepción	138
-------------------------	------------

1. Municipio de Loreto..... 141
2. Municipio de Horqueta
3. Municipio de Yby Yaú..... 161
4. Municipio de Paso Horqueta

5. Municipio de Paso Barreto	177
6. Municipio de Arroyito	187

San Pedro	195
1. Municipio de San Pedro del Ycuamandyyú.....	197
2. Municipio de Santa Rosa del Aguaray	209
3. Municipio de Capiibary	218

Caaguazú	228
1. Municipio de La Pastora	229
2. Municipio de Vaquería	237
3. Municipio de San Joaquín.....	242
4. Municipio de Repatriación	247

Capítulo III.

Deberes jurídicos de protección de las comunidades rurales en el Paraguay	257
--	-----

1. Instituciones nacionales garantes de los derechos agrarios y ambientales	260
2. Relevancia de las Municipalidades en el ordenamiento territorial, la protección ambiental y la promoción de la agricultura campesina	276
3. Poder Judicial y Ministerio Público.....	285

Síntesis, conclusiones y recomendaciones	311
---	-----

Referencias bibliográficas	327
---	-----

Lista gráficos

Mapa 1.	Distrito Natalio	37
Mapa 2.	Distrito San Pedro del Paraná	48
Mapa 3.	Distrito Tacuaras	61
Mapa 4.	Distrito Villa Oliva	74
Mapa 5.	Distrito José Fassardi.....	85
Mapa 6.	Distrito Independencia	97
Mapa 7.	Zonificación sobre Imagen Satelital de la Reserva Ybytyruzú y su zona de amortiguamiento.	98
Mapa 8.	Distritos en los que se ubica la Reserva de Recursos Manejados Ybytyruzú.....	99
Mapa 9.	Distrito Eugenio A. Garay	116
Mapa 10.	Distrito Paso Yobái	137
Mapa 11.	Distrito Loreto	147
Mapa 12.	Distrito Horqueta.....	160
Mapa 13.	Distrito Yby Yaú	166
Mapa 14.	Distrito Paso Horqueta.....	176
Mapa 15.	Distrito Paso Barreto	186
Mapa 16.	Distrito Arroyito.....	194
Mapa 17.	Distrito San Pedro del Ycuamandyyú.....	208
Mapa 18.	Distrito Santa Rosa del Aguaray	217
Mapa 19.	Distrito Capiibary.....	227
Mapa 20.	Distrito La Pastora.....	236
Mapa 21.	Distrito Vaquería	241
Mapa 22.	Distrito San Joaquín	246
Mapa 23.	Distrito Repatriación	255

Tablas

Tabla 1.	Evolución de la producción de soja, arroz, eucalipto, mandioca, poroto y yerba en el Departamento de Itapúa (2008–2022).....	29
Tabla 2.	Evolución de la producción de arroz, eucalipto, mandioca y poroto en el Departamento de Ñeembucú (2008–2022).....	51
Tabla 3.	Evolución del cultivo de mandioca, poroto, caña de azúcar, soja y eucalipto en el Departamento de Guairá (2008–2022)	76
Tabla 4.	Comparativo de niveles de cianuro detectados y el límite permitido (mg/kg)	122
Tabla 5.	Evolución del cultivo de mandioca, poroto, soja y eucalipto en el Departamento de Concepción (2008–2022)	140
Tabla 6.	Evolución del cultivo de soja, eucalipto, poroto y mandioca en el Departamento de San Pedro (2008–2022).....	196
Tabla 7.	Evolución del cultivo de soja, eucalipto, poroto y mandioca en el Departamento de Caaguazú (2008–2022)	229

Cuadros

Cuadro 1.	Resultados de la investigación sobre contaminación por minería aurífera en Paso Yobái.....	126
Cuadro 2.	Principales medidas de ordenamiento territorial en las ordenanzas analizadas.....	280
Cuadro 3.	Principales medidas de apoyo a la AFC en las ordenanzas analizadas	282
Cuadro 4.	Principales medidas de protección ambiental en las ordenanzas analizadas.....	283

PRESENTACIÓN Y METODOLOGÍA

Este estudio se realizó entre junio del año 2025 y junio del 2026, en el marco del proyecto “Organizaciones fortalecidas para una mejor democracia - *Democracia rapé Mombareterã*” llevado adelante por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), como solicitante principal y en alianza con el Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj Py) y BASE Investigaciones Sociales (BASE IS), con el financiamiento de la Unión Europea y CCFD.

La investigación tenía por objetivo analizar las experiencias de formulación y aplicación de ordenanzas municipales que protegen a las comunidades y a la agricultura campesina, consultando a actores claves y describiendo el contexto socioambiental de cada distrito.

En 2016, fue publicado un primer estudio denominado Defensa territorial: iniciativas locales,¹ que identificó ordenanzas de protección campesina en siete municipios de seis departamentos de la Región Oriental. Dicho trabajo fue ampliado en 2018, incluyendo un total de dieciséis distritos.² Ambas investigaciones fueron realizadas por el abogado Abel Areco.

La presente investigación incluyó cinco municipios más, llegando a veintiún los casos estudiados.

Con relación a la metodología, el estudio efectuado fue de tipo descriptivo, con enfoque cualitativo. En una primera etapa, se recabó información sobre los avances del Estado en el cumplimiento de sus deberes en materia de ordenamiento territorial y de justicia agroambiental; también se buscó conocer la situación actualizada de las ordenanzas municipales conocidas hasta 2018; y se identificaron las nuevas ordenanzas y proyectos de ordenanzas promovidos desde 2018. Para ello, se elaboraron cuestionarios y se presentaron

1 Disponible en https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2017/03/2016Dic_Defensa-territorial.pdf

2 Disponible en https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2021/10/2018_Set-Defensa-territorial-2da-edicion.pdf

solicitudes de información pública, a través del Portal Unificado de Acceso a la Información Pública, al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), al Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), al Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), al Instituto Forestal Nacional (INFONA), al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), al Instituto Nacional de Estadísticas (INE), al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, así como a las veintiún Municipalidades incluidas en la investigación.

En la segunda etapa, se empleó como estrategia metodológica el estudio de casos. Sobre la base de la información relevada por distrito, se identificaron informantes calificados/as, se elaboraron los instrumentos de relevamientos de datos, incluyendo los cuestionarios para entrevistas. El trabajo de campo en los veintiún distritos para realizar las entrevistas y observaciones se desarrolló entre los meses de noviembre de 2025 y marzo de 2026. Se visitaron todas las Municipalidades, procurando entrevistar a las y los funcionarios competentes, en la mayoría de los casos se trató de las Secretarías Generales. También se buscó entrevistar a referentes sociales con participación en los procesos de defensa socioambiental e impulso de normativas locales de protección de derechos campesinos. Se efectuaron 56 entrevistas, en 21 distritos. Del total, 29 entrevistas fueron a funcionarios y funcionarias municipales, incluyendo a 3 intendentes, 2 concejales municipales, 14 secretarios/as generales, 7 directores/as de áreas de agricultura y/o ambiente, y un juez de faltas. Respecto del ámbito social, se entrevistó a 27 referentes, 14 de los cuales forman parte de organizaciones campesinas.

Entre marzo y junio de 2026 se analizó toda la información recabada. Además del estudio de los veintiún casos, se efectuó un análisis jurídico del sistema de garantías de derechos agrarios y ambientales en el Paraguay, del cual forman parte las Municipalidades y sus ordenanzas y resoluciones de protección del ambiente y las comunidades campesinas. Se incluyó también el análisis de jurisprudencia favorable y desfavorable en materia de protección de los derechos sociales y ambientales en el ámbito local.

Con relación a la estructura del informe, se parte de una caracterización del modelo de desarrollo en el Paraguay, con énfasis en la comprensión del modelo extractivista, pues las defensas socioambientales que se estudian en este trabajo se originaron en todos los

casos ante los riesgos y afectaciones que genera dicho modelo en los diferentes territorios. En el primer capítulo se expone también el marco jurídico vigente en materia agraria y ambiental.

En el segundo capítulo se presentan los procesos locales de defensa socioambiental y las normativas municipales sancionadas y propuestas, con un breve perfil introductorio ambiental y productivo por departamento.

El tercer capítulo aborda el marco de garantías de los derechos agrarios y ambientales en el país, identificando los principales déficits en la política agraria, en la política ambiental y de ordenamiento territorial, y en la política de protección de las comunidades y los bienes naturales ante el uso de agrotóxicos. Se analiza seguidamente la relevancia de las Municipalidades en el ordenamiento territorial, la protección ambiental y la promoción de la agricultura campesina; y se describen los tipos de medidas incluidas en las ordenanzas de protección y promoción de la agricultura familiar campesina identificadas. Además, se incluye el análisis de las garantías jurisdiccionales de los derechos agrarios y ambientales en el Paraguay, llegando al estudio de jurisprudencia relevante para la protección local de los derechos económicos, sociales y ambientales.

El estudio termina presentando conclusiones y recomendaciones para fortalecer la protección del medio ambiente sano, de las comunidades y de la agricultura familiar campesina en los tres niveles de gobierno.

CAPÍTULO I.

DESARROLLO SUSTENTABLE FRENTE AL AVANCE EXTRACTIVISTA

1. El avance del modelo extractivista en el Paraguay

El concepto de extractivismo ha sido ampliamente utilizado para caracterizar los patrones económicos predominantes en América Latina. Esto puede entenderse como un mecanismo histórico de acumulación y de organización territorial propio del desarrollo del capitalismo, basado en la apropiación intensiva de la naturaleza, y en la extracción de grandes volúmenes de recursos naturales destinados fundamentalmente a la exportación (Gudynas, 2015).

En el caso de América Latina, los territorios de la región fueron históricamente contruidos como espacios de provisión de materias primas para los centros de acumulación; esto dio lugar a economías poco diversificadas, dependientes de la demanda externa y sujetas a sucesivos ciclos extractivos impulsados por el mercado mundial. Además de la explotación de los bienes naturales, en nuestra América este proceso ha producido profundas transformaciones sociales y territoriales, caracterizadas por el acaparamiento de recursos, la desigual distribución de los beneficios económicos, y la generación de territorios sometidos a fuertes procesos de degradación ambiental y social (Svampa, 2019).

Gudynas distingue distintas generaciones de extractivismos, según la intensidad de apropiación de la naturaleza, el grado de desarrollo tecnológico y el volumen de energía, agua y materiales

involucrados. Este autor sostiene que el tránsito entre estas generaciones da cuenta de una profundización histórica de la lógica extractiva, expresada en mayores escalas de intervención, creciente complejidad técnica y una progresiva pérdida de eficiencia ecológica y energética. En este esquema, la primera generación remite a formas iniciales de extracción de menor escala y sofisticación técnica; la segunda, incorpora mayor organización productiva, infraestructura y mecanización; la tercera, se caracteriza por emprendimientos de gran escala, como los monocultivos de exportación y la megaminería, con fuerte impacto territorial; y la cuarta representa un salto en la intensificación tecnológica, con técnicas de alta complejidad —como la biotecnología— y elevados costos energéticos e impactos socioambientales (Gudynas, 2015).

En la misma línea argumentativa, Svampa (2019) explica que, en el nuevo ciclo de acumulación en América Latina, las últimas dos generaciones de extractivismos se despliegan de manera paralela en los territorios. Este ciclo se caracteriza por la expansión de las fronteras de explotación, la centralidad de los *commodities* en las economías nacionales y el aumento de los conflictos socioambientales.

Buscando comprender los mecanismos de legitimación del modelo extractivista actual, Svampa plantea la existencia de un “consenso de los *commodities*”. Esta noción da cuenta de la convergencia de distintos gobiernos latinoamericanos, más allá de sus orientaciones ideológicas, en torno a la promoción de actividades extractivas como motor del crecimiento económico. El consenso se sostiene en un discurso desarrollista, que presenta la explotación de la naturaleza como una vía legítima y necesaria para alcanzar el progreso, ya sea bajo la forma de un desarrollismo redistributivo, en contextos progresistas, o como un desarrollismo de mercado, en contextos neoliberales. En ambos casos, el crecimiento económico basado en la exportación de materias primas se erige como horizonte incuestionable, relegando a un segundo plano los impactos ambientales y sociales derivados de estas actividades.

En el caso paraguayo, la Guerra de la Triple Alianza (1864–1870) constituyó un punto de inflexión en la configuración de la matriz extractiva. La devastación material derivada del conflicto dio lugar a una profunda reestructuración del Estado y de la economía, orientada a la obtención de recursos fiscales y a la inserción en los mercados internacionales. En este contexto, la venta masiva de tie-

rras públicas se convirtió en un mecanismo central, lo que implicó una transformación sustantiva en la estructura agraria. Este proceso favoreció la concentración de grandes extensiones en manos privadas, en muchos casos vinculadas a capitales extranjeros, y sentó las bases de un patrón de acumulación apoyado en la explotación extensiva de los recursos naturales y en una marcada desigualdad en el acceso a la tierra (Pastore, 2008; Kleinpenning, 2014).

Hacia finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, esta matriz se expresó principalmente a través de actividades como la explotación forestal, la producción de yerba mate y la extracción de quebracho para la industria del tanino, orientadas al mercado externo y organizadas bajo formas de apropiación intensiva de los recursos naturales (Palau y Heikel, 2016). Estas dinámicas configuraron economías de enclave, con escasa articulación con el mercado interno y fuerte dependencia de la demanda internacional. En paralelo, la ganadería extensiva se consolidó como una actividad relevante en la ocupación del territorio, particularmente en grandes propiedades, reforzando la concentración de la tierra y la orientación hacia mercados externos.

A partir de mediados del siglo XX, este patrón se reconfigura con la expansión del cultivo de algodón, que introduce una nueva modalidad de inserción en los mercados internacionales. A diferencia de las actividades extractivas previas, el algodón se apoya en la producción campesina, incorporando a amplios sectores rurales a circuitos de mercado, mediante esquemas orientados a la exportación. Si bien este proceso amplió la base social del modelo, no alteró sus rasgos estructurales, manteniendo la dependencia de los precios internacionales y las desigualdades en el acceso a la tierra.

Desde las décadas de 1970 y 1980, las transformaciones se inscribieron en un contexto más amplio de reestructuración del capitalismo a escala global, asociado al surgimiento del neoliberalismo. Como plantea Harvey (2004), la crisis del modelo de acumulación fordista dio lugar a una transición hacia formas de acumulación flexible, caracterizadas por la liberalización de los mercados, la creciente movilidad del capital y la intensificación de la competencia a escala internacional. En este nuevo escenario, los territorios periféricos adquieren renovada centralidad como espacios de provisión de materias primas, al tiempo que se profundizan procesos de

apropiación de recursos y reorganización del territorio, en función de las necesidades del capital global.

En el caso paraguayo, esta reconfiguración se expresó en la expansión del agronegocio y, particularmente, en la consolidación del cultivo de soja como eje de la economía rural. La producción sojera se organiza sobre la base de grandes explotaciones mecanizadas, intensivas en capital y tecnología, lo que acelera los procesos de concentración de la tierra y desplaza a amplios sectores de la agricultura campesina (Arrúa et al., 2020). La incorporación de paquetes tecnológicos, incluyendo semillas mejoradas y el uso sistemático de agroquímicos, junto con la expansión sostenida de la frontera agrícola, dio lugar a una creciente homogeneización productiva y a una mayor presión sobre los ecosistemas y las comunidades. Este proceso se encuentra estrechamente vinculado a la presencia de capitales regionales, particularmente de origen brasileño, y a su articulación con cadenas globales de comercialización controladas por grandes corporaciones agroindustriales (Rojas Villagra, 2009).

Desde los años 2000, esta dinámica se intensificó por dos factores. El primero, la incorporación de semillas transgénicas. Dentro del modelo del agronegocio, se produce entonces una mecanización total del proceso de producción agrícola, lo que significa una reducción de la demanda de trabajo y un aumento de la dependencia de maquinarias, semillas genéticamente modificadas y agroquímicos. En otras palabras, la expansión de la soja ha significado el paso de una agricultura intensiva en trabajo, a una intensiva en capital en extensas superficies, con los componentes sociales, económicos y ambientales que ello implica (Palau et al., 2007).

El otro factor es la expansión de la frontera productiva con nuevos rubros, sobre territorios anteriormente no incorporados. Se expresa así una nueva fase del modelo extractivo, caracterizado por la extensión de la lógica de acumulación hacia espacios que previamente no estaban integrados a circuitos productivos intensivos o que cumplían funciones diferentes dentro de las economías locales. En el caso paraguayo, ello se traduce en una reorganización del uso del suelo en función de criterios de rentabilidad, donde distintos ecosistemas son progresivamente reconfigurados para su incorporación al agronegocio y a otras actividades extractivas.

Las tierras altas, ya fuertemente ocupadas por monocultivos de soja, contrastan con la incorporación de zonas de humedales al cultivo intensivo de arroz (Arrúa 2025). Esto implica una transformación sustantiva de ecosistemas previamente vinculados a la ganadería extensiva o a usos menos intensivos por parte de pequeños productores/as y habitantes de esos territorios. Según anuncios oficiales, el país tiene un potencial de producir un millón de hectáreas de arroz en tierras donde otras plantas no podrían subsistir (Infonegocios, 2024).

Al mismo tiempo, la expansión de monocultivos forestales, de eucalipto fundamentalmente, introduce nuevas formas de apropiación del territorio, orientadas a la producción de biomasa para mercados industriales sobre territorios anteriormente destinados a la ganadería, a la agricultura o a usos comunitarios (Ruiz López et al., 2026). Estas transformaciones se articulan con el desarrollo de infraestructura y la incorporación de tecnologías productivas, que han facilitado, a su vez, la relocalización de la ganadería hacia la región del Chaco, en un contexto de avance sostenido de la deforestación (Arrúa y Ortega, 2021). Según el Instituto Forestal Nacional (INFONA), Paraguay cuenta con más de 5 millones de hectáreas con un potencial alto o muy alto para plantaciones forestales, principalmente eucalipto. Como ocurre con las metas del arroz, estas posiciones institucionales evidencian una profunda negación de los límites ambientales, climáticos y sociales existentes.

De modo similar, la incorporación emergente de actividades como la minería en el caso del Departamento de Guairá, descrita por Zevaco (2019), puede ser interpretada como una prolongación de esta lógica de expansión, en la medida en que habilita la apropiación de territorios que históricamente no formaban parte del núcleo de la producción extractiva. Su desarrollo se inscribe en la tendencia a la ampliación de la frontera extractiva y a la redefinición de los usos del suelo, reforzando la presión sobre los territorios, la violencia contra las poblaciones campesinas e indígenas, y la profundización de las disputas por el acceso y control de los recursos naturales.

En síntesis, en el Paraguay se observa el avance hacia formas de extractivismo de creciente intensidad, caracterizadas por la ampliación de la escala de explotación, la incorporación de nuevos territorios y la profundización de la dependencia respecto de

los mercados globales. Estas dinámicas se articulan con procesos asociados a la denominada cuarta revolución industrial en la agricultura, caracterizados por la incorporación de sistemas de posicionamiento global (GPS), sensores remotos, sistemas de información geográfica, inteligencia artificial y análisis masivo de datos (Big Data) (Arrúa, 2021).

La denominada “agricultura 4.0” conserva la orientación del modelo agroexportador y amplía su capacidad de intervención mediante tecnologías de georreferenciación, sensores, inteligencia artificial y análisis de datos. A su vez, profundiza la dependencia respecto de grandes corporaciones proveedoras de maquinaria, genética, software y servicios digitales, que pasan a concentrar no solo recursos productivos, sino también información estratégica sobre los territorios y los procesos de producción (Arrúa, 2021).

2. Los modelos de desarrollo local inclusivos y sostenibles

El desarrollo sustentable puede entenderse como una forma de progreso que busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas (Gudynas, 2011). Este enfoque, asociado a la sostenibilidad, se estructura en tres pilares interrelacionados: el ambiental, orientado a la protección de los recursos naturales; el social, centrado en el bienestar, la equidad y los derechos fundamentales; y el económico, que promueve un crecimiento compatible con los límites ecológicos.

Desde esta concepción, el desarrollo implica disputas en torno a las formas de relación entre sociedad y naturaleza. En el Paraguay, se observa la existencia de un modelo hegemónico, extractivo, basado en el agronegocio; y otro modelo, el de la agricultura familiar campesina, integrado por una diversidad de prácticas productivas y vitales que expresan alternativas de organización socioeconómica y territorial. En las comunidades, persisten y se reconfiguran prácticas y conocimientos, buscando ampliar la producción agroecológica, la producción orgánica, la asociatividad, el procesamiento

de las materias primas, y la comercialización en ferias locales y en otras escalas. Esta economía se organiza a partir de lógicas diferentes a las del mercado global, priorizando la producción de alimentos para el consumo interno, la diversificación productiva y el fortalecimiento de circuitos locales.

La agricultura familiar campesina representa el modelo de producción adecuado para hacer frente a la actual crisis climática y ecológica. A nivel ambiental, se basa en la diversificación productiva, en la reducción de la dependencia de agroquímicos y combustibles fósiles, y en saberes locales que favorecen la conservación de suelos, agua y biodiversidad; en el plano social, sostiene la vida en el ámbito rural, fortalece redes comunitarias, y contribuye a la seguridad y la soberanía alimentaria; y en términos económicos, genera empleos, ingresos y abastece mercados locales, manteniendo cierta autonomía frente a lógicas exclusivamente orientadas a la exportación. De este modo constituye una forma de organización de la vida que expresa, con tensiones y limitaciones, una alternativa al modelo dominante del extractivismo en general y del agronegocio en particular.

3. Marco constitucional y legal de los derechos agrarios y ambientales

3.1 *Derechos agrarios, agricultura familiar y desarrollo sostenible*

Paraguay fue uno de los primeros países de la región en contar con una legislación de reforma agraria, solo precedido por México. En 1936 se emitió un decreto de reforma agraria, y en 1940 fue sancionado el primer Estatuto Agrario.

Además de la función social de la propiedad, desde su origen, el derecho agrario paraguayo estableció tanto el principio de protección del campesinado, esto es, de quienes trabajan la tierra de manera directa y personal, como el de la promoción de condiciones para su efectivo arraigo. Para lograrlo, se estableció el mandato de implementar una política de reforma agraria de carácter integral,

como base del desarrollo nacional, consagrando los dos principios definitorios de un proceso de reforma agraria: el derecho de acceso a la tierra de campesinos y campesinas, y el deber estatal de combatir el latifundio.

La obligación estatal de garantizar los derechos fundamentales de campesinas y campesinos se ha tornado mucho más fuerte con la Constitución Nacional de 1992. A través de la misma el país adoptó un nuevo paradigma jurídico, sustentado en la definición del Estado como Estado Social de Derecho, y en las reglas y principios del derecho internacional de los derechos humanos.

La Constitución vigente establece que la reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, y que el proceso de reforma agraria consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo socioeconómico nacional. Entre las principales bases de la reforma agraria y el desarrollo rural estipuladas constitucionalmente se encuentran:

- El reconocimiento del derecho de acceso a la tierra del campesinado, a ser efectivizado a través del régimen especial de adjudicación de lotes en asentamientos programados (artículo 115, inc. 4).
- El reconocimiento del derecho a la participación de las campesinas y los campesinos en los planes de la reforma agraria (artículo 115, inc. 10 y 11).
- La obligación estatal de adoptar medidas para la promoción de las organizaciones campesinas en defensa de los intereses económicos, sociales y culturales del campesinado (artículo 115, inc. 11).
- El deber estatal de adoptar políticas integrales en los asentamientos coloniales que garanticen el arraigo campesino y el desarrollo socioeconómico de estos territorios, con énfasis en las políticas de vialidad, educación y salud (artículo 115, inc. 4).
- La obligación estatal de desalentar el latifundio a través del sistema tributario y de otras medidas, de modo a lograr sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra (artículos 114 y 115, inc. 1).
- El principio y el deber de la defensa y la preservación del ambiente, con lo cual el desarrollo rural se concibe como obligatoriamente sostenible (artículo 115, inc. 7).

- El deber estatal de implementar políticas de racionalización y regularización del uso de la tierra, incluyendo la promoción de prácticas de cultivo que impidan su degradación (artículo 115, inc. 2).
- El deber estatal de planificar y desempeñar un rol activo en el proceso económico rural, a través del otorgamiento de créditos agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios; la creación del seguro agrícola; la asistencia técnica y la educación de las y los agricultores, a fin de capacitarlos como agentes activos del desarrollo nacional; el establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos a los productores y productoras primarios; la creación de centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas; el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada (artículos 114 y 115, inc. 2, 5, 6, 13, 14).

Es preciso recordar que la Constitución tiene fuerza normativa, esto es, contiene normas jurídicas y esta juridicidad abarca todo el texto constitucional, lo que significa que toda la Constitución es exigible, obligatoria y vinculante.

La obligación estatal de garantizar los derechos agrarios de campesinas y campesinos se ha visto reafirmada con el derecho de origen internacional vigente en el país, en especial, por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador.

A su vez, en diciembre de 2018 fue adoptada la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, luego de casi veinte años de impulso por La Vía Campesina. Este instrumento internacional de derechos humanos, explicita los derechos humanos del campesinado, señala las obligaciones para los Estados miembros de las Naciones Unidas, e identifica los mecanismos e instrumentos que los Estados deben implementar para asegurarlos.

Respecto de la legislación de origen nacional, el Estatuto Agrario Ley N° 1863/2002 y sus modificatorias, es la principal normativa reglamentaria de las disposiciones constitucionales sobre la reforma agraria. Su núcleo jurídico es el régimen especial de adjudicación, propiedad y uso de las tierras destinadas a la política de refor-

ma agraria, que tiene por objeto adjudicar tierras para el desarrollo campesino y proteger el cumplimiento de esta finalidad.

Otra ley nacional importante es la Ley N° 6286/2019, De Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina, y su Decreto reglamentario N° 3929/2020. Dicha ley tiene por objeto:

regular las condiciones básicas que garanticen la restauración, defensa, preservación, promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina a los efectos de lograr su recuperación y consolidación, por su elevada importancia para la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo.

La Ley N° 6286 crea el Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina en el MAG, como autoridad de aplicación de la misma ley. También crea un Consejo Interinstitucional de la Agricultura Familiar Campesina. Establece los lineamientos programáticos y las principales medidas para fortalecer la producción y la comercialización adecuada de los productos de la AFC; así como las políticas de investigación y desarrollo de tecnología, y de infraestructura y equipamientos.

3.2 Derechos Ambientales

El Derecho Ambiental aunque tiene una génesis reciente, pudiendo ubicarse la Conferencia de Estocolmo de 1972 como un acontecimiento clave, ha adquirido una importancia central en las últimas décadas por el agravamiento de la crisis ambiental y climática.

La noción de Desarrollo Sostenible se transformó en un principio jurídico estructurante desde la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

Dicha Declaración proclamó que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y que tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. Consideró al desarrollo sostenible como un derecho que “debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las ge-

neraciones presentes y futuras”, y que “la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada”.

Asimismo, la Declaración de Río estableció el deber estatal de promulgación de leyes eficaces sobre el medio ambiente; la obligación de evaluación del impacto ambiental “respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”; y consagró un principio fundamental del Derecho Ambiental, como es el principio precautorio:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, Principio 15).

En la década de 1990 se avanzó en la constitucionalización del derecho a un medio ambiente sano. En el Paraguay, la Constitución Nacional de 1992 ha conferido una importancia preeminente al derecho humano a un ambiente saludable, así como al deber estatal de protección ambiental,

Artículo 7 - DEL DERECHO A UN AMBIENTE SALUDABLE

Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social, la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente.

Artículo 8 - DE LA PROTECCION AMBIENTAL

Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, ésta podrá

restringir o prohibir aquellas que califique peligrosas [...] El delito ecológico será definido y sancionado por la ley. **Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar** (el resaltado es nuestro).

Asimismo, en el ámbito interamericano de protección de derechos, se reconoció de forma expresa el derecho humano a un medio ambiente sano en el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, adoptado en 1988:

Derecho a un medio ambiente sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados Parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

En la Opinión Consultiva 23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) explicó que el derecho humano a un medio ambiente sano es un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. También tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad (Corte IDH, 2023, párr. 59).

La Corte Interamericana identificó las obligaciones de los Estados en materia ambiental, en aras de respetar y garantizar los derechos humanos de las personas bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”, Ley N° 01/89. Las obligaciones estatales son las de Prevención, Precaución y Cooperación. Además, tienen obligaciones de procedimiento: i) Respetar y garantizar el acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente ii) Garantizar la participación efectiva de

las personas en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente iii) Garantizar el derecho de acceso a la justicia con relación a la protección del medio ambiente.

En 2025, en el contexto de la emergencia climática, la Corte IDH afirmó la existencia del derecho a un clima sano como derecho independiente —derivado del derecho a un medio ambiente sano— lo cual ha elevado la cuestión climática al mismo nivel que otros derechos protegidos por la Convención Americana. “La Corte entiende que un clima sano es aquel que se deriva de un sistema climático libre de interferencias antropogénicas peligrosas para los seres humanos y para la Naturaleza como un todo” (Corte IDH, 2025, párr. 300).

La relevancia de la agricultura familiar campesina, agroecológica y orgánica, se torna aún mayor en atención a los deberes del Estado para la mitigación del cambio climático, y para garantizar los derechos a un ambiente y a un clima sano.

CAPÍTULO II. EXPERIENCIAS DE DEFENSA SOCIOAMBIENTAL LOCAL Y ORDENANZAS PROMOVIDAS

ITAPÚA

El Departamento de Itapúa, ubicado en el sureste de la Región Oriental, cuenta con una superficie de 16.525 km² y una población de 449.642 habitantes (INE, 2022a). Está inserto en la región del antiguo Bosque Atlántico del Alto Paraná (Mata Atlántica), donde predominan suelos de “tierra roja” derivados de basalto, considerados como los suelos más fértiles del país y de la región (MAG, 2018). En este contexto, se destaca la Cordillera de San Rafael como una de las principales áreas de conservación de remanentes de este ecosistema en Paraguay;³ mientras que la hidrografía, dominada por la cuenca del Río Paraná y sus afluentes, así como la cuenca del Río Tebicuary, aseguran abundante disponibilidad hídrica y un adecuado drenaje del territorio.

Sobre estas condiciones naturales, se ha consolidado un modelo productivo donde conviven la producción de alimentos de la mano de la agricultura familiar campesina y el modelo orientado a la exportación, con predominio de monocultivos como la soja, el maíz y el trigo. Itapúa fue uno de los departamentos por los cuales la soja ingresó al territorio paraguayo desde el Brasil en la década de 1970. Actualmente, ocupa el segundo lugar en superficie destinada a dicho rubro, pasando de 480.721 hectáreas en el 2008 a 541.519 en el 2022 (Arrúa et al., 2020; Arrúa, 2025).

3 MADES, Área de Reserva para Parque Nacional San Rafael, disponible en <https://www.mades.gov.py/parque-nacional-san-rafael/>

Históricamente, el Departamento de Itapúa tuvo un rol central en el proceso de colonización agraria, especialmente durante el periodo dictatorial (1954-1989), siendo el segundo en superficie destinada a este fin, con alrededor de 406 mil hectáreas (25% del territorio), distribuidas en más de 23 mil lotes de unas 85 colonias oficiales, con un promedio de 17 hectáreas por unidad (Rojas y Areco, 2017).

Sin embargo, por la falta de una verdadera política integral de reforma agraria, estos territorios que deberían haberse fortalecido como núcleos del desarrollo agrícola sostenible, han sido progresivamente reconfigurados por el avance del agronegocio. Este proceso se expresa en el debilitamiento y desintegración de comunidades campesinas, y en una creciente concentración de la tierra y los recursos productivos. Entre 2008 y 2022 disminuyó el número de fincas, mientras aumentó la superficie promedio por establecimiento, consolidándose la expansión del capitalismo agrario y su articulación con cadenas agroindustriales (Valdez et al., 2025).

Cabe señalar que la participación campesina en la producción de soja resulta marginal, apenas alrededor del 6% de la superficie cultivada en 2008, mientras que la expansión del cultivo ha sido impulsada fundamentalmente por el latifundio, cuya superficie incorporada a la producción de soja creció de manera exponencial, un 1.348% (Riquelme y Kretschmer, 2016).

En este Departamento, además de la producción de soja, maíz y trigo, se observa una expansión importante de otros rubros intensivos como el arroz y el eucalipto, que tienden a ocupar nuevos territorios incorporados a la lógica del agronegocio (Arrúa, 2025).

En contraste, se evidencia una marcada retracción de los cultivos tradicionales de base campesina. La mandioca muestra una disminución en la cantidad de fincas destinadas a su producción, aunque con una reducción más moderada de la superficie cultivada, lo que sugiere cierta persistencia del cultivo. El poroto, por su parte, experimenta una contracción mucho más profunda, tanto en número de unidades productivas como en superficie. La yerba mate constituye un rubro que ha tenido un importante crecimiento en el Departamento. En la Tabla 1 se observan en detalle estas tendencias.

Tabla 1. Evolución de la producción de soja, arroz, eucalipto, mandioca, poroto y yerba en el Departamento de Itapúa (2008–2022)

Modelo	Cultivo	2008 fincas	2008 Sup. (ha)	2022 fincas	2022 Sup. (ha)
Agronegocio	Soja	11.710	480.721	8.408	541.519
	Arroz	162	14.186	55	44.082
	Eucalipto	2.178	13.269	2.007	22.703
Agricultura Familiar Campesina	Mandioca	27.355	19.555	17.843	17.336
	Poroto	26.000	5.480	3.138	1.794
	Yerba Mate	5.203	47.993	8.243	119.048

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAN 2008 y 2022

1. Municipio de Natalio

Contexto

Natalio es un distrito del Departamento de Itapúa, linda con los distritos de Yatytay y Tomás Romero Pereira al norte; con el Río Paraná al sur; con el distrito de Yatytay al este; y al oeste con los distritos de Capitán Meza y Edelira. Su suelo es considerado el más fértil del Departamento y está dentro de lo que se estima la única franja de tierra fértil existente en América: la cuenca del Alto Paraná.

Su estructura hidrográfica está compuesta por los arroyos Mbo-picuá, Pa'i Curuzú, Mainumby, Yacaré Cuá, Pirapey, Panambí, Mboreví y Pirayuí.

El distrito tiene una extensión de 38.668 ha y es una zona eminentemente agrícola.

La población del distrito de Natalio se ha ido reduciendo en forma sostenida, de 19.880 personas en el año 2000, 17.184 personas en 2012 (INE, 2025), hasta 14.865 personas en 2022, con un 76 % de población rural y un 23,9 % de población urbana (INE, 2022b).

Logros normativos

Ordenanza Municipal N° 30/2017 “Por la cual se regula el fomento como apoyo y fortalecimiento de la agricultura familiar campesina del Municipio de Natalio”, sancionada por la Junta Municipal en fecha 24 de agosto del año 2017 y promulgada de forma automática⁴

En el mes de junio de 2016, una Plataforma de Organizaciones integrada por la Entidad Socio Cultural a lo Paraguaíeté, el Consejo Parroquial Pastoral Social, la Organización de Apicultores, y la Cooperativa de Pequeños Productores de Natalio, presentó ante la Junta Municipal una nota. En la misma, solicitaron a los miembros de la Junta, medidas de protección de la agricultura familiar campesina, a través de una ordenanza municipal:

...la creación de una Ordenanza acorde al tiempo actual para garantizar la perennidad de la AFC y su entorno: el Medio Ambiente, la Biodiversidad, las fuentes y cauces hídricos que se encuentran en grave situación de persistencia dentro del territorio distrital y la declaración de interés perenne distrital de la AFC (Plataforma de Organizaciones, 2016).

El proyecto de ordenanza para apoyar y fortalecer la agricultura familiar campesina en el distrito de Natalio fue presentado por el concejal municipal Justino Martínez. Respecto de los motivos de dicho proyecto, el edil explicaba:

La propuesta que yo presenté se originó debido a que en el distrito existen algunos comités de productores que se dedican al cultivo de renta como sésamo, yerba mate, ka'a he'ë y otros; a esto yo llamo producción alternativa, ya que en nuestro distrito el cultivo de soja es mayoritario. También se producen rubros de autoconsumo. Pensando en esa situación surgió la propuesta de ordenanza, para apoyar a los mismos (J. Martínez, entrevista personal, 2018).

Los comités de productores integraban diversas organizaciones, como el Movimiento Agrario y Popular, el Movimiento Cam-

⁴ Ley Orgánica Municipal N° 3966/10, Artículo 41.- Promulgación. El Intendente Municipal promulgará la Ordenanza o Resolución en el plazo de quince días corridos. Si dentro de dicho plazo, el Intendente Municipal no la veta, quedará automáticamente promulgada.

pesino Paraguay, pequeñas cooperativas agropecuarias, y comités independientes. La presentación de la propuesta fue apoyada incluso por empresas dedicadas a la compra de productos orgánicos en el Departamento de Itapúa.

La ordenanza fue aprobada en la Junta Municipal por amplia mayoría y quedó promulgada de forma automática, ya que el Intendente no se expidió al respecto dentro del plazo estipulado en la ley.

Las principales medidas de apoyo a la AFC que establece la Ordenanza N° 30/2017 son las siguientes:

- i. Elaboración de una base de datos y de un registro de agricultores familiares campesinos del Municipio de Natalio, cuyos inmuebles sean menores a 30 hectáreas. Dicho registro debe estar basado en un censo distrital de la agricultura familiar, a ser realizado por la Intendencia Municipal en coordinación con instituciones públicas y privadas.
- ii. Asignación mínima en el Presupuesto General de Gastos de la Municipalidad por parte de la Intendencia Municipal del 20% de las remesas proyectadas en concepto de royalties y del 10% de los demás ingresos corrientes para la implementación de planes, proyectos y programas de diversificación productiva de la agricultura familiar.
- iii. Creación del Parque Vial Agrícola del Municipio de Natalio, disponiéndose la utilización de implementos agrícolas de manera exclusiva para el fortalecimiento de la agricultura familiar campesina, y el aumento progresivo de la inversión para la adquisición de más maquinarias y la adopción de nuevas tecnologías que garanticen la eficiencia de la producción.
- iv. Creación del Concejo de Desarrollo Distrital con representantes de las organizaciones campesinas y el apoyo de la Intendencia y la Junta Municipal, las instituciones públicas y privadas relacionadas con la producción rural, las empresas, industrias y los agricultores familiares organizados, debiendo la Intendencia reglamentar su funcionamiento.

- v. Definición de dos indicadores de proceso importantes: el aumento de la superficie de cultivos destinados a la seguridad alimentaria; y la diversificación de los rubros de renta.

Avances en la aplicación

Tras su promulgación, la Ordenanza N° 30/2017 fue tenida en cuenta en el presupuesto, pero hubo inconvenientes en la ejecución. El proyectista de la norma señalaba la importancia del seguimiento e incidencia social para su efectiva aplicación:

“La Ordenanza necesita de un monitoreo y exigencia constantes por parte de las organizaciones de productores, a fin de direccionar los recursos al momento de la ejecución presupuestaria. Y depende de los sectores organizados para que sea aplicada en forma”

(J. Martínez, entrevista personal, en Areco, 2018).

A noviembre de 2025, la Ordenanza N° 30/2017 se encuentra vigente. La Municipalidad de Natalio cuenta con una Secretaría de Agricultura y una Secretaría de Transparencia y Desarrollo que serían las principales responsables de la aplicación de dicha ordenanza. Desde esta secretaría nos han informado que, a 2025, eran 45 los comités de productores reconocidos por la Municipalidad, y 2100 los pequeños productores y productoras identificados. Con relación a las principales acciones promovidas en apoyo y fortalecimiento de la AFC en los últimos años, los funcionarios y funcionarias entrevistados señalaron que se cuenta con presupuesto municipal específico para apoyo a la agricultura familiar campesina; la Municipalidad tiene sembradoras y tractores con los que presta servicios de preparación de suelo; se preparan plantines de hortalizas y frutas en el vivero municipal y se entregan a las familias productoras; y se promueve la realización de una feria mensual de la AFC frente al local de la Municipalidad. El Concejo de Desarrollo Distrital fue conformado. No fue posible acceder a las normas reglamentarias de la Ordenanza.

Problemáticas socioambientales

Los principales problemas y conflictos socioambientales en el Municipio de Natalio emergen de las afectaciones y daños a los entornos de vida y producción campesina, y a los bienes naturales, generados por el avance territorial del agronegocio con su uso intensivo de agrotóxicos y semillas transgénicas.

La falta de ordenamiento territorial y de protección de la agricultura familiar campesina frente a la contaminación por agrotóxicos empleados en las grandes explotaciones, afectan a la producción de renta, a los animales de cría y a los cultivos de alimentos para autoconsumo “la sandía, melón, habilla, no salen, o salen mal” (Entrevista a dirigente de la Federación de Productores de Yerba Mate, noviembre 2025). Asimismo, un referente del ámbito civil señaló que los grandes productores en general no respetan las normativas sobre fumigaciones, ni en cuanto a barreras vivas y franjas, ni a horarios, ni dirección del viento. Asimismo, indicó que “el escenario es que cada vez los pequeños productores son menos en Natalio, se extiende el monocultivo, hay una expulsión sistemática de las familias campesinas” (Entrevista a docente universitario, noviembre de 2025). La contaminación y el daño generado por las fumigaciones incontroladas, el contrabando de productos frutihortícolas, así como la falta de garantía de precios a los productos de la agricultura familiar, como la yerba mate, fuerzan a que las familias agricultoras vendan sus tierras y migren. “Ya no pueden más ni tener verduras. Nuestros pequeños productores están huérfanos” (Entrevista a docente universitario, noviembre de 2025).

En 2023, la Asociación de Apicultores Oñondivepá, junto con otras familias afectadas, denunciaron haber sufrido cuantiosas pérdidas económicas por la masiva mortandad de abejas en cien colmenas, señalando que sospechaban que se debía a la utilización de algún tipo de agroquímico en las explotaciones agrícolas de la zona circundante. Los denunciantes expresaron preocupación porque las abejas son bioindicadores, y si son afectadas por químicos, es probable que los productos que las han matado sean también dañinos para niños, embarazadas y personas enfermas de la zona (Diario ABC Color, 2023a).

Por su parte, en enero de 2025, la Federación de Productores de Yerba Mate del Nordeste de Itapúa-FEPYM denunció ante la Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales (CONADER-NA), los graves daños a sus cultivos que se encontraban sufriendo “los productores hortícolas, de autoconsumo y yerbateros” que posiblemente se deberían al:

uso indiscriminado de agroquímicos principalmente para el cultivo de soja que presumiblemente serían los derivados del CLOMAXONE, principio activo con alto poder de volatilidad y deriva en forma de gas, afectando drásticamente los brotes de la yerba mate, aborto de las frutas de plantas de diferentes especies y de los productos hortícolas [...] También los productores orgánicos se sienten amenazados por la pérdida de certificación a consecuencia del uso de este producto (FEPYM, 2025).

En la nota, la federación de productores de yerba mate solicitaba la inhabilitación inmediata del uso de dicho herbicida y una investigación profunda de los daños ocasionados por su empleo, mencionando los deberes legales del SENAVE en la materia. También se incluían fotografías de la afectación a las hojas y frutos del aguacate, el mango y el limón.

En una entrevista realizada para el presente estudio, un dirigente campesino de la federación de productores de yerba mate nos explicó que el tóxico poderoso “fundió la yerba y bajó mucho el rendimiento”. Nos indicó que realizaron una denuncia en la Fiscalía de Delitos Ambientales ubicada en Encarnación, y que también se efectuó una reunión en la Municipalidad de Natalio con las organizaciones de productores para presentar una denuncia formal ante el SENAVE. Y que, pese a ello, el SENAVE no habría hecho inspecciones en el lugar.

Solicitamos información al respecto al SENAVE, institución que en diciembre de 2025 nos respondió lo siguiente:

al persistir las denuncias de parte de productores durante el año 2025, el SENAVE tiene previsto la promulgación de la Resolución para la venta y uso controlado por recetario agrónomo expedido por un ingeniero agrónomo debidamente registrado en la institución, que entraría a regir para la campaña agrícola año 2026 (SENAVE, 2025a).

El SENAVE elaboró un proyecto de resolución para la venta y uso controlado de los productos herbicidas a base de CLOMAZONA, en las mismas condiciones dispuestas en la Resolución N° 388/08 que aprueba el reglamento relativo a la venta controlada de los Plaguicidas Clase IA y IB de Franja Roja. Cabe señalar que los plaguicidas Clase IA y IB de Franja Roja son los más peligrosos dentro de la clasificación toxicológica internacional, e implican la máxima precaución, uso restringido y alto riesgo para la salud humana. Sin embargo, al 30 de abril de 2025, el borrador de resolución seguía en Secretaría General sin haber sido emitida la resolución correspondiente (Senave, 2026a).

Desafíos institucionales y sociales

Conforme a las informaciones que se han podido recabar, la Municipalidad de Natalio no cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial y, por ende, no se encuentra reglamentada la protección de las comunidades campesinas como zonas de producción agroecológica, ni las zonas de protección de bosques y cauces hídricos.

La Municipalidad de Natalio cuenta con una Secretaría del Ambiente. Como también ocurre en otros distritos, dicha secretaría se centra en controles en el casco urbano, como lo relativo a limpieza de patios baldíos. Respecto de la fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales en las áreas rurales, la acción municipal se limita, en caso de denuncias ciudadanas y conflictos socioambientales, a elaborar un informe y derivarlo a la institución competente. No se cuenta con ningún inspector municipal ambiental.

Entre las personas entrevistadas se mencionó la necesidad de más recursos para una política ambiental municipal, con policía o inspectores municipales ambientales, y con educación ambiental en las comunidades, establecimientos agrícolas, escuelas y colegios.

Con relación a la política de apoyo a la agricultura familiar, se ha señalado la necesidad de un trabajo serio y articulado entre las secretarías de Agricultura y de Medio Ambiente, que permitan identi-

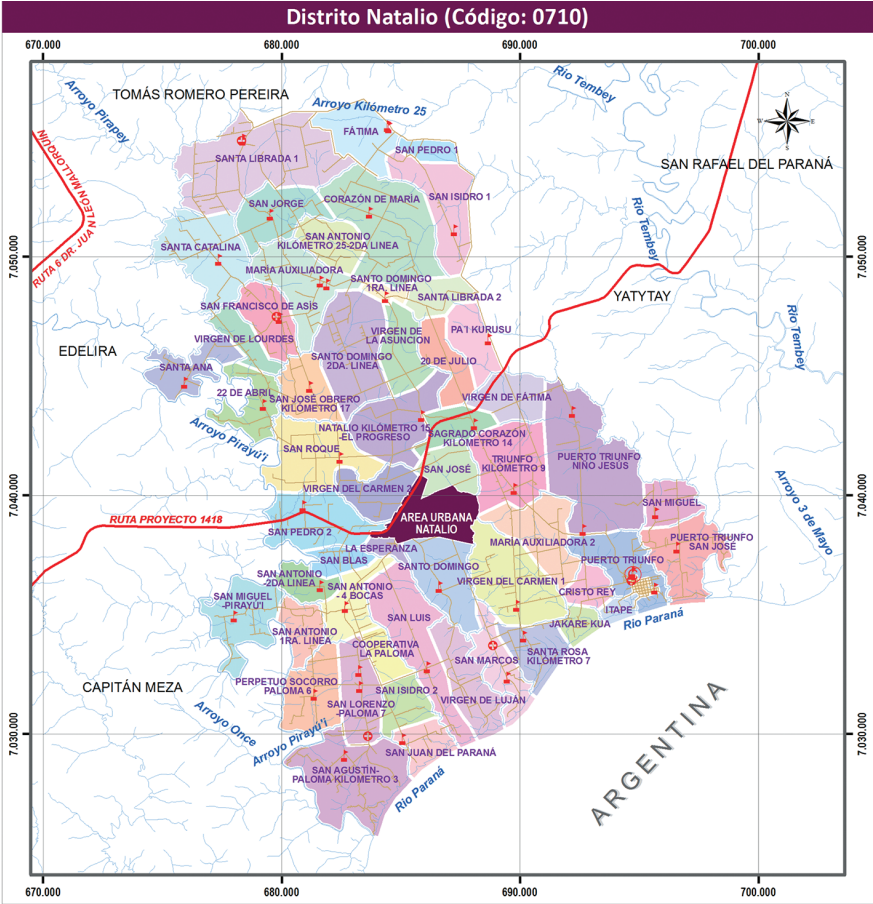
ficar los problemas que más afectan a las comunidades campesinas y establecer protecciones efectivas.

Además de apoyos y capacitaciones puntuales, se considera necesario cerrar el círculo, trabajar con los productores y productoras en cuanto a la organización de la producción, en qué época se venden más qué productos, es decir, la planificación del abastecimiento del mercado local, departamental y nacional; buscar que la producción campesina sea rentable y estable, para tener todo el tiempo producción; brindar mejor asistencia técnica, prevención de enfermedades, acceso a insumos y tecnología para hacer frente a los factores climáticos que actualmente impactan. Así también, se considera que la Municipalidad debería buscar la conexión con los programas públicos que se implementan en el distrito, como Hambre Cero en las Escuelas, para tener un mercado seguro para la producción de alimentos de la agricultura familiar.

Otro aspecto sobre el que pudimos consultar es el relativo a la conexión entre los departamentos de extensión universitaria de universidades que tienen filiales en el municipio y los programas municipales. Los referentes entrevistados indicaron que es factible suscribir convenios entre la Municipalidad y la Universidad para que docentes y estudiantes de los últimos años en carreras agrícolas, puedan apoyar en la capacitación productiva de los agricultores y agricultoras familiares, las asociaciones de pequeños productores, las cooperativas campesinas, con enfoques adecuados y actualizados; identificando también líneas de investigación para producir conocimientos útiles para la producción campesina de alimentos en el distrito.

Por último, se ha resaltado la importancia de que las organizaciones sociales del distrito se involucren más activamente para lograr que las ordenanzas favorables para la agricultura familiar, la producción de alimentos y la protección del ambiente, se implementen: “Se necesita mayor presión desde las organizaciones y que más gente se entere. Se necesita apoyo social para que se apliquen en forma” (Entrevista a dirigente de organización campesina, ex concejal municipal, noviembre de 2025).

Mapa 1. Distrito Natalio



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Atlas Cartográfico del Paraguay*, 2016, Fernando de la Mora, DGECC, p. 258.

2. Municipio de San Pedro del Paraná

Contexto

San Pedro del Paraná es un distrito del Departamento de Itapúa. Limita con el Departamento de Caazapá al norte, con Fram y La Paz al sur, con General Artigas al oeste, y con Alto Verá y Obligado al este.

Su estructura hidrográfica está compuesta por el Río Tebicuary y los arroyos Itá, Tacuarimí, Frazada, Benítez, Poromoco, Tacuatí, Yabebyry y Guairakay. Parte de la Reserva San Rafael se encuentra en el distrito de San Pedro del Paraná. Dicha Área Silvestre Protegida tiene como objeto proteger y conservar la Cordillera de San Rafael, que contiene las principales nacientes del Río Tebicuary.

El distrito abarca 142.100 hectáreas, y su economía se basa en la agricultura.

La población de San Pedro del Paraná ha ido disminuyendo progresivamente, de 29.206 personas en el año 2000, 25.651 en 2012 (INE, 2025), hasta 22.318 en 2022, con un 22,5% de población urbana y un 77,4% de población rural (INE, 2022b).

Logros normativos

Ordenanza Municipal N° 16/2022 “Que declara de interés distrital la agricultura familiar campesina orgánica y agroecológica y garantiza su protección frente al impacto negativo del sistema de producción agrícola empresarial”, sancionada por la Junta Municipal de San Pedro del Paraná en fecha 20 de junio del año 2022

En 2004, a raíz de una fumigación masiva de agroquímicos en una explotación dedicada al monocultivo sojero, que afectó a cientos de personas de comunidades rurales en el distrito de San Pedro del Paraná, se generó en el ámbito social un proceso de reflexión y de búsqueda de caminos para fortalecer la producción agrícola

sustentable en los territorios de las comunidades campesinas y las comunidades indígenas que habitan en el distrito, con un enfoque agroecológico integral. Tras años de trabajo de promoción de dicho enfoque, fueron concretándose fincas en transición agroecológica y organizaciones de base, organizaciones cooperativas, ferias comunitarias y locales.

Sin embargo, el avance del modelo de monocultivos continuaba afectando a las familias y comunidades productoras, las denuncias se sumaban, y se vio la necesidad de una mayor articulación para la defensa de los derechos campesinos económicos, sociales y ambientales en el distrito. En 2014, se llegó a un pico de denuncias de violaciones de derechos y de daños ecológicos: desvío de cauces hídricos, fumigaciones incontroladas con muerte de animales domésticos y de cría, escuelas afectadas por las fumigaciones sin barreras vivas, con muy pocas respuestas institucionales ante las denuncias.

En ese contexto, se vio la necesidad de formar una mesa multisectorial que permitiera articular esfuerzos. La Mesa Territorial Multisectorial fue conformada en 2015 por organizaciones campesinas, comités de productores, Pastoral Social y otras organizaciones sociales del distrito, y se propuso avanzar en la formulación de un proyecto de ordenanza municipal de protección de la agricultura familiar campesina, alentada por las experiencias en otros departamentos. Desde la articulación social se buscaron apoyos técnicos, y se procuró construir un proyecto de normativa adecuada al distrito. Para ello, se tomaron muy en cuenta las potencialidades del municipio, como ser: su importancia y riqueza hidrográfica como parte de la cuenca del Río Tebicuary, las 13.000 hectáreas del distrito que forman parte de la Reserva San Rafael, la población que se dedica a la agricultura familiar campesina que es aún muy significativa, y los efectos favorables sociales, ambientales y climáticos que puede tener la transformación hacia la producción agroecológica de alimentos, su comercialización y consumo.

La propuesta de ordenanza municipal tenía el objetivo de zonificar la AFC agroecológica y orgánica, estableciendo protecciones, con límites y condicionamientos para el agronegocio. La propuesta fue presentada a través del presidente de la Junta Municipal, Prof.

Salvador Burgos, del Partido Liberal Radical Auténtico, en el mes de junio de 2015. Los representantes de la Mesa Territorial acudieron en varias ocasiones a las sesiones de la Junta Municipal para fundamentar el proyecto de Ordenanza. Dicho proyecto fue derivado a la Comisión de Ambiente y Salubridad para su estudio. Posteriormente, la comisión emitió un dictamen respecto a la propuesta, sugiriendo al plenario su rechazo. El 8 de agosto de 2016, el dictamen de la comisión se puso a consideración de la plenaria de la Junta Municipal, que lo aprobó y rechazó el proyecto de ordenanza por mayoría. Solo la concejala Trinidad Ortiz (Frente Guasu) se opuso al rechazo de la propuesta y apoyó el planteamiento de la Mesa Territorial.

En el año 2020, la concejala Ortiz volvió a presentar el proyecto de ordenanza con algunas modificaciones. En esta ocasión, la propuesta se aprobó por mayoría de miembros de la Junta Municipal, pero por un descuido administrativo, se obviaron las firmas en los documentos correspondientes, privando de validez al acto normativo. Por dicha razón, al ser reelegido en 2021 el intendente municipal que había mostrado apertura con la necesidad de una normativa de apoyo y protección de la AFC, se volvió a presentar un proyecto de ordenanza con dicha finalidad, y se desarrolló una intensa actividad de sensibilización e incidencia desde el sector social. En el año 2022, la propuesta de ordenanza fue aprobada, lo cual constituyó un logro muy significativo para las organizaciones sociales.

Las principales medidas de apoyo a la AFC que establece la Ordenanza N° 16/2022 son las siguientes:

- i. Declaración de interés distrital a la agricultura familiar campesina orgánica y agroecológica, y la garantía de su protección frente al sistema de producción agrícola empresarial, zonificando las áreas de desarrollo de los dos modelos productivos en el distrito. Establecimiento del deber municipal de destinar los recursos necesarios para la promoción de los sistemas productivos declarados de interés distrital.
- ii. Zonificación para la Protección de la Agricultura Familiar Campesina como modalidad de manejo territorial: Se de-

clara Zona de Agricultura Familiar Campesina a 40 comunidades, y las fincas certificadas o en proceso de transición de certificación de calidad legalmente establecidos. Se define a todas las normas contenidas en la Ordenanza como una modalidad de manejo territorial instituida en la zona de protección de la AFC, lo que implica que los interesados en instalarse como arrendatarios, propietarios o poseedores en parcelas agrícolas dentro de la zona deberán cumplir rigurosamente lo dispuesto en la Ordenanza; la Municipalidad brindará información y realizará la difusión pertinente.

- iii. Establecimiento de la facultad de intervención y sanción municipal de actividades con riesgo de daños dentro de las zonas protegidas. En todas las áreas declaradas zona de la agricultura familiar campesina con enfoque orgánico y agroecológico podrán ser objeto de intervención y sanción, la implantación extensiva de monocultivos y la aplicación de agroquímicos en forma mecanizada (tractor o avión), así como otras actividades productivas que no se adecuan a los objetivos de la zona.
- iv. Establecimiento del deber administrativo municipal de exigir el estricto cumplimiento de las normas medioambientales y sobre uso y manejo de agroquímicos a todos los agentes que realizan aplicación de agroquímicos con tractores y aviones dentro del distrito.
- v. Definición como faltas municipales, a la utilización de aeronaves o maquinarias de gran porte para la fumigación con agroquímicos en zonas declaradas de producción orgánica y agroecológica, o en parcelas lindantes; a la utilización semillas genéticamente modificadas, en las áreas declaradas de producción orgánica y agroecológica; y a la conversión y transformación de superficies con cobertura de bosques o desmontes fuera de los límites establecidos en el artículo 42 de la Ley N° 422/1973 Forestal y en la Ley N° 2524/2004 De deforestación cero.

- vi. Establecimiento del deber de monitoreo, del cumplimiento de leyes agroambientales vigentes que protegen la producción campesina orgánica y agroecológica por parte de la Secretaría de Agricultura Municipal:
- Monitorear y denunciar ante las instituciones competentes el alquiler y venta de derecheras para el modelo productivo del agronegocio en las colonias y asentamientos habilitados del INDERT, de modo a lograr la aplicación de las sanciones patrimoniales y de reversión previstas en la Ley N° 4682/2012 Que sanciona la comisión de hechos punibles contra bienes patrimoniales destinados a la política agraria del Estado.
 - Exigir el cumplimiento por parte de propietarios o arrendatarios, de las protecciones de nacientes y cauces hídricos, conforme a lo establecido en el artículo 23 de la Ley N° 3239/2007 De los Recursos Hídricos del Paraguay.
- vii. Establecimiento de sanciones por incumplimiento o violación de las disposiciones contenidas en la Ordenanza. Se estipulan como sanciones las amonestaciones, multas, clausura o suspensión de las actividades. La sanción económica queda establecida en multas de 500 a 1500 jornales mínimos legales. Se prevé expresamente la competencia del juzgado de faltas municipal.
- viii. Salvaguarda expresa del derecho de las personas afectadas directamente por el incumplimiento de las normas de la Ordenanza, de reclamar indemnización civil por daños y perjuicios.
- ix. Creación de órganos en el ámbito municipal: Secretaría de Agricultura Municipal, como órgano principal de ejecución y control del proceso de aplicación de la Ordenanza, que deberá ser habilitada en el plazo máximo de un año a partir de la promulgación de la normativa; y un Comité de Monitoreo⁵, que controlará, conjuntamente con el responsable

5 Integrado por un representante titular y uno suplente de las organizaciones de productores urbanos y rurales, cooperativas, organizaciones sociales, iglesias, Consejo de Desarrollo distrital, Asociación de Cooperadoras Escolares (ACE), comisiones vecinales, Consejo de Salud, organizaciones campesinas, universidades y empresas que activan en el sistema de producción orgánica y ecológica en la zona.

municipal, la expedición del Certificado de Localización para emprendimientos productivos o de obras, emitido por la Municipalidad.

Avances en la aplicación

A fines del año 2025, no se había efectuado aún ninguna reglamentación de la ordenanza. Tampoco se había conformado el comité de monitoreo, ni se había creado una Secretaría de Agricultura que pudiera funcionar como órgano principal de aplicación y control de la Ordenanza N° 16/2022.

En noviembre de 2025, al procurar una entrevista personal con la dependencia municipal responsable del área de agricultura, las autoridades nos derivaron con un técnico agrícola, quien nos indicó que era nuevo en el cargo y que no tenía mayor conocimiento sobre la aplicación de la Ordenanza N° 16/2022. El funcionario nos indicó que el trabajo principal que efectuaban era el apoyo a pequeños productores en la preparación de suelo, y que trabajaban con unos 120 comités de productores. Señaló que carecían de un presupuesto adecuado, y que la Entidad Binacional Yacyretá (EBY) aportaba para el combustible, en tanto al maquinista le pagaba la Municipalidad.

En entrevista a una referente del sector campesino, nos indicaba que no sienten que se aplique nada de lo establecido en la Ordenanza N° 16/2022, y que el argumento que se esgrimía desde la Municipalidad era la falta de reglamentación.

Problemáticas socioambientales

En 2003, unas 350 familias campesinas, sobre todo residentes en la compañía Pindoyú del distrito de San Pedro del Paraná, sufrieron síntomas de intoxicación por agroquímicos, tras verse expuestas a fumigaciones efectuadas por grandes productores de soja. Las personas afectadas sufrieron síntomas como dermatitis aguda, cefalea, náuseas y mareos; varias fueron internadas, sobre todo niños. Un niño de 11 años fue uno de los más afectados, sufriendo escoriaciones en todo el cuerpo. Los análisis laborales realizados tanto a los pobladores ingresados al Hospital Regional de Encarnación como a

muestras de agua tomadas de los cauces hídricos de la colonia Pindoyú, detectaron la existencia de residuos de agrotóxicos en la orina y en el agua de dos de las cinco fuentes de agua analizadas. El informe de resultados, dado a conocer oficialmente por los responsables de los ministerios de Salud Pública y de Agricultura, así como por el titular de la Secretaría de Medio Ambiente (SEAM) y otros técnicos, identificó la presencia de carbamatos, derivados del ácido carbámico, en la orina de los afectados. Se trataría de fungicidas conocidos por sus nombres comerciales de Maneb, Mancozeb, Dithane, Zineb y Tiram. Organizaciones que monitorean la temática han indicado que, salvo el Maneb, el resto de agrotóxicos identificados había sido prohibido en Suecia desde la década de 1990. Además, se comprobó la presencia de glifosato en dos de las cinco fuentes de agua estudiadas de Pindoyú (Ciciolli, 2003).

En abril de 2004, medios de prensa llamaban la atención sobre la lentitud de la fiscalía en la investigación sobre la intoxicación masiva en la localidad de Pindoyú, señalándose que la misma “estaría yendo al *opareí*” ante la inacción del fiscal asignado, luego del traslado del agente fiscal que abrió la investigación. El Ministerio Público había solicitado a los productores señalados como los posibles responsables del uso de los agroquímicos, un informe de estudio de impacto ambiental, pero los mismos ni siquiera respondieron al pedido. Desde la redacción regional del diario se señalaba que:

El sonado caso Pindoyú afecta a sectores de la producción, como los colonos japoneses y alemanes que gozan del respaldo de ciertos grupos de poder político y económico que no ve con buenos ojos que sean “molestados” con un proceso judicial (Diario ABC Color, 2004a).

Las afectaciones del agronegocio a bienes naturales y a los entornos de vida y producción campesina persistieron, ante la falta de mecanismos institucionales de protección efectivos. Entre los casos que tuvieron resonancia en medios de comunicación, se encuentra el que afectó en 2021 al asentamiento Paz y Progreso, compuesto por cincuenta familias campesinas asentadas en tierras del Indert. Representantes de dichas familias denunciaron ante el Ministerio Público, el MADES y el INFONA al presunto responsable de la inva-

sión del inmueble de la reforma agraria, colindante con el cauce del Río Tebicuary; del desvío de un arroyo, la deforestación y el secado de un humedal existente en la zona. Además, se denunció que en el inmueble en cuestión se estaba construyendo una pista de aviación de más de 1.000 metros de extensión, ubicada al costado mismo del canal de desvío del arroyo del lugar (Diario Última Hora, 2021).

Un referente del sector social entrevistado para el presente estudio, refirió que, en otro caso, también realizaron una denuncia por la canalización y la contaminación del Río Tebicuary, a partir de la cual, funcionarios del MADES fueron al distrito a controlar, pero que, en vez de sancionar a los responsables, terminaron dándoles la licencia a los empresarios arroceros.

Desafíos institucionales y sociales

La Municipalidad cuenta con una Secretaría del Medio Ambiente, pero la misma solo dispone de un secretario, y carece de vehículo y presupuesto para un trabajo territorial, incluyendo la educación ambiental. Cuando se recibe una denuncia de carácter ambiental, de deforestación o contaminación, por ejemplo, se da aviso a la institución competente de carácter nacional (MADES, INFONA, SENAVE u otra). En algunos casos, vienen funcionarios de dichas instituciones y “hacen sus actas” (Entrevista a funcionario municipal, noviembre de 2025). Hemos consultado sobre alguna iniciativa del MADES o del SENAVE para fortalecer un trabajo articulado más sostenido, y no se pudo identificar ninguna. Por el contrario, se percibe una reticencia a la intervención municipal, “no se permite a la Municipalidad meter su cuchara” (Entrevista a funcionario municipal, noviembre de 2025) para ayudar a resolver los problemas socioambientales.

Al mismo tiempo, nos han explicado que, incluso el control mínimo ambiental resulta dificultoso para la Municipalidad por la falta de recursos presupuestarios asignados para estudios técnicos. Un funcionario municipal nos explicó que, en el caso de las mataderías existentes en el distrito, el SENACSA multa a la Municipalidad si se incumplen los requisitos normativos en dichas mataderías, por lo

cual la Municipalidad contrata a una ingeniera ambiental de forma tercerizada, para el control de mataderías y vertedero. En este contexto institucional, el control de las áreas rurales resulta imposible. Se señala además que en el distrito existen inmensas extensiones de monocultivos pertenecientes a empresas “grandiosas”, frente a las cuales el control desde la Municipalidad “es mucho más difícil” (Entrevista a funcionario municipal, noviembre de 2025).

Con respecto a la implementación de la Ordenanza N° 16/2022, no se ha notado voluntad política para su aplicación, incluyendo la formulación de la reglamentación necesaria. Tampoco pudimos identificar la existencia de un plan de ordenamiento territorial en el distrito, aunque en la entrevista efectuada con un alto funcionario municipal, el mismo indicó que contaban con dicho instrumento. Sin embargo, al consultarle sobre cómo controlan el cumplimiento de la Ordenanza N° 16/2022 en la zona de protección de la AFC, indicó que “no se controla, la verdad no se controla” (Entrevista a funcionario municipal, noviembre de 2025).

Desde la Pastoral Social llegó a trabajarse con comisiones vecinales y organizaciones sociales cercanas, en un plan piloto de implementación de la referida ordenanza, sobre la base de un levantamiento de datos en torno a once compañías, principalmente en lo relativo a la protección de las nacientes y cauces hídricos, y a las barreras vivas de protección. En dicho diagnóstico se constató que la mayor parte de las microcuencas de los dos principales arroyos existentes en el distrito, el Guairakay y el Yabebyry, se encuentra en sojales, lo que resulta alarmante. El diagnóstico fue presentado al Intendente y a los integrantes de la Junta Municipal.

Referentes técnico-sociales entrevistados, señalan la necesidad de que la Municipalidad cuente con una propuesta de política diferenciada de promoción y defensa de la AFC, con enfoque en la transición agroecológica. Dicha estrategia debería apuntar a fortalecer la experiencia productiva en cada finca, generando capacidades en ellas, pues son las mismas familias campesinas las que tienen que ver a la producción sustentable de alimentos, como alternativa posible, válida, que respalde su economía, su vida social. Si no, el alquiler y la venta de tierras se torna una opción económica válida.

Desde una perspectiva de implementación progresiva, se precisaría asignar presupuesto municipal para implementar los artículos de la ordenanza relativos a la protección del agua, de las semillas nativas, de los bosques, y de las fincas en transición agroecológica, fortaleciendo los territorios donde existen productores y productoras de la AFC, dotándoles de potencialidad como territorio agroecológico y de agricultura campesina.

Por último, al consultar sobre la cooperación con universidades existentes en el distrito, personas entrevistadas del sector académico han señalado que desde la Municipalidad es posible celebrar convenios con universidades para la producción de conocimientos técnicos necesarios que permitan fortalecer un modelo integral de desarrollo para las comunidades campesinas, desde la producción, la organización, con otra mirada de la economía, con el centro en la vida del ser humano y el cuidado de los bienes naturales. Asimismo, la Pastoral Social en su propuesta de acción contempla iniciar un proceso con vistas a la creación de una carrera de Agroecología en conjunto con la Universidad Católica.

Distrito San Pedro del Paraná (Código: 0720)

ÑEEMBUCÚ

El Departamento de Ñeembucú se ubica en el extremo suroeste de la Región Oriental, con una superficie aproximada de 12.147 km² y una población de 85.749 habitantes (INE, 2022a), siendo uno de los Departamentos menos poblados del país.

Se localiza en la zona de confluencia de los sistemas del Río Paraguay y del Río Paraná, configurando un territorio predominantemente bajo, plano y con amplia presencia de humedales. Esta condición le otorga un carácter diferencial respecto a otras regiones del país, ya que gran parte de su superficie está sujeta a inundaciones estacionales. En términos de suelos, predominan formaciones arcillosas de baja a media aptitud agrícola, lo que históricamente ha favorecido el desarrollo de la ganadería extensiva como principal actividad productiva (MAG, 2018).

En términos ecológicos, el Departamento de Ñeembucú forma parte del sistema de humedales del valle central de la Cuenca del Plata, considerado uno de los complejos de humedales más extensos del planeta. Los humedales del Ñeembucú, que abarcan más de un millón de hectáreas, cumplen funciones clave en la regulación hídrica, la mitigación de sequías e inundaciones, la provisión de agua dulce y la conservación de biodiversidad para la región (Núñez et al., 2021). Su importancia fue reconocida oficialmente mediante la Resolución N° 1076/11 de la Secretaría del Ambiente, que los declaró de interés ambiental nacional.

En cuanto a su proceso de ocupación territorial, Ñeembucú ha tenido un bajo impacto relativo de colonización agraria, con 39 colonias oficiales distribuidas en casi 113 mil hectáreas y poco más de 4 mil lotes. Sin embargo, presenta el mayor promedio por lote de la Región Oriental, con aproximadamente 25 hectáreas por finca, lo que se explica tanto por su amplia extensión territorial, como por su baja densidad poblacional (Rojas y Areco, 2017).

Entre 2008 y 2022, el Departamento de Ñeembucú experimentó una importante transformación en el uso del territorio. En este período se observa una expansión considerable de la superficie destinada a cultivos, acompañada por una reducción de las pasturas naturales o cultivadas, lo que evidencia una reorientación progresiva del perfil productivo departamental. Este proceso se explica

principalmente por la consolidación del cultivo de arroz con riego, que adquiere una expansión sin precedentes en el territorio, configurando nuevas dinámicas productivas asociadas al manejo intensivo del agua. En paralelo, se registra la retracción de cultivos campesinos de autoconsumo, como la mandioca y el poroto, junto con una expansión más moderada de los monocultivos forestales (Arrúa, 2025).

En la actualidad, Ñeembucú es promovido como uno de los departamentos con mayor disponibilidad de superficie para la expansión del cultivo de arroz, en el marco de proyecciones que apuntan a alcanzar el millón de hectáreas a nivel país. También se considera que Ñeembucú cuenta con una amplia disponibilidad de tierras con aptitud baja-media para la producción forestal. Este escenario se refleja en el crecimiento del eucalipto entre 2008 y 2022, aunque con una expansión más moderada en comparación con otros departamentos (Arrúa y Ortega, 2021). Ambos tipos de monocultivos, arroceros y forestal, ejercen una creciente presión sobre el territorio de humedales, que ocupa cerca del 80% del departamento, a través de cambios en el uso del suelo, promovidos desde políticas estatales que niegan los servicios ecosistémicos que cumplen los humedales, no solo para el departamento, sino para la región.

Con relación a la expansión arroceros en Ñeembucú, ésta responde a la lógica del agronegocio empresarial de gran escala, dinamizado por capitales nacionales y corporaciones transnacionales. Estas grandes empresas operan bajo un modelo de extractivismo agrícola, orientado a satisfacer las demandas de los mercados globales antes que las necesidades locales o nacionales. Se trata de un sector con un alto nivel de concentración económica: el 75% de la industria arroceros del país está controlada por las 13 empresas vinculadas a la Cámara Paraguaya de Industriales de Arroz (Caparroz), entre las cuales se encuentran firmas clave que también dominan la producción de semillas, como Arrosur, Agriplus y Villa Oliva Rice (Arrúa y Ortega, 2021). Asimismo, este modelo productivo está estrechamente ligado a las grandes redes del comercio mundial de *commodities*, dependiendo fuertemente de los insumos de multinacionales fabricantes de pesticidas y fertilizantes, como Bayer, Syngenta y Corteva, y de las principales transnacionales de la exportación granelera como Cargill, LDC, Bunge y ADM (Arrúa y Ortega, 2021).

La expansión del arroz mecanizado ha implicado profundas transformaciones en los sistemas de humedales. La incorporación de infraestructura hidráulica, como canales, terraplenes y sistemas de control hídrico, ha alterado el funcionamiento natural de estos ecosistemas, modificando la dinámica de ríos, esteros y lagunas, con efectos sobre la biodiversidad y las formas de vida locales. Además, la intensificación de la producción arroceras ha generado crecientes conflictos socioambientales con las comunidades del territorio, vinculados tanto a los impactos ecológicos como a los riesgos para la salud. Diversas denuncias presentadas ante el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) y la fiscalía ambiental, dan cuenta de prácticas que vulneran la normativa vigente, entre ellas, la apropiación de espacios públicos, la sobreexplotación de cursos de agua, la afectación de la fauna acuática y de la pesca, así como problemas de salud asociados a fumigaciones, contaminación de ríos y procesos de deforestación (Arrúa y Ortega, 2021).

En la Tabla 2 se sintetiza la evolución de rubros en el Departamento de Ñeembucú, entre 2008 y 2022. Se pueden observar los efectos de las transformaciones en el uso del suelo y la reconfiguración de su estructura productiva, con la fuerte caída de los rubros de la agricultura familiar, y el exponencial crecimiento del arroz y el eucalipto.

Tabla 2. Evolución de la producción de arroz, eucalipto, mandioca y poroto en el Departamento de Ñeembucú (2008–2022)

Modelo	Cultivo	2008 Fincas	2008 Sup. (ha)	2022 Fincas	2022 Sup. (ha)
Agronegocio	Arroz	-	1	10	27.520
	Eucalipto	206	1.345	151	4.891
Agricultura familiar campesina	Mandioca	4.208	1.690	2.095	1.104
	Poroto	4.198	907	468	203

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAN 2008 y 2022.

1. Municipio de Tacuaras

Contexto

Tacuaras es un distrito situado en el Departamento de Ñeembucú. Su territorio comprende tres cauces hídricos importantes, el Río Paraguay, el Río Tebicuary y el arroyo Yacaré. A su vez, presenta zonas bajas y planas, rasgo que favorece la presencia de grandes esterales como el Estero Pytá, Estero Mburicá, Estero Paguahó, Estero Yacaré-mí, Estero Las Hermanas, Estero Encadenados y Estero Mburicá Ché.

El municipio cuenta con una extensión de 100.000 hectáreas. La población de Tacuaras se dedica principalmente a la ganadería (ganado vacuno, equino y ovino), a cultivos agrícolas y a la pesca.

La población de Tacuaras ha variado en las últimas dos décadas, de 3.344 habitantes en el año 2000, 3.057 en 2012 (INE, 2025), a 2.717 personas en el año 2022, con un 18,1% que reside en el área urbana y 81,8% en el área rural (INE, 2022b).

Logros normativos

Ordenanza Municipal N° 11/2012 “Por la cual se determinan las políticas públicas de desarrollo productivo a ser implementadas en el distrito de Tacuaras en concordancia con la preservación y el equilibrio entre los recursos naturales, el medioambiente y la población humana en toda la zona de afectación”

La Ordenanza aprobada en el año 2012 partía de la consideración de la importancia de los grandes humedales existentes en prácticamente toda la superficie del Departamento de Ñeembucú, constituidos por lagunas suspendidas, riachos, aguadas, esteros, bañados, islas de árboles nativos y grandes tacuarales, base natural que demandaba la definición de un “rumbo específico para el desarrollo sustentable”. En el considerando de esta normativa se señalaba también que existían alternativas productivas sustenta-

bles en el distrito como la producción orgánica y agroecológica de azúcar, miel ecológica, almidón orgánico, plantas medicinales, aromáticas y especias, piscicultura, producción ecológica de ganado mayor y menor, y artesanía; y que era necesaria la preservación de los nichos naturales de peces, carpinchos, yacarés, ñandúes, garzas y especies vegetales únicas de los humedales, que brindan el sustento a los proyectos ecológicos y orgánicos.

Con base en estas consideraciones, la Ordenanza N° 11/2012 ordenaba implementar políticas sustentables que preserven los recursos naturales, buscando el equilibrio entre la producción, el desarrollo y la preservación armónica del ambiente; prohibía los proyectos de gran envergadura que indefectiblemente modifiquen el ambiente, carezcan de licencia ambiental y que no se adecuen a las leyes ambientales nacionales; y prohibía las “fumigaciones masivas con productos químicos, especialmente en lugares cercanos a las escuelas públicas y poblaciones humanas cuyos sistemas de supervivencia tienen relación directa con los humedales, sea por el agua dulce de consumo, de la flora y de la fauna”.

La expansión del monocultivo de arroz continuaba amenazando los entornos de vida y producción de las comunidades en el distrito. Con relación a las motivaciones para formular una nueva propuesta de ordenanza, el ex concejal Elizardo López, explicaba que:

...los cultivos de arroz no ingresaron en áreas de las comunidades y lugares poblados, sí empezaron a cultivar en una naciente de agua, en el esteral que es naciente de varios arroyos como el Yacaré, Yacaremí, La Hermana, entre otros. La preocupación por la destrucción de esta naciente fue el motivo principal de la propuesta. Los pequeños productores de Tacuaras no se dedican al cultivo de arroz; en el municipio hay producción agrícola, y no de arroz, y gran parte del distrito es de producción ganadera. Los ganaderos del distrito también se unieron a la iniciativa, ya que los arroceros fumigaron los caracoles de los humedales con químicos, temían que esto afecte a sus animales vacunos (Areco, 2018).

Ordenanza Municipal N° 05/2015 “Por la cual se declara

la perpetuidad e inderogabilidad de las Ordenanzas inherentes a la protección del medio ambiente por su importancia para el desarrollo sustentable, incluyendo a la presente entre otras, la Ordenanza 11/12 Que Determina las Políticas Públicas de Desarrollo Productivo a ser Implementadas en el Distrito de Tacuaras”

En el año 2015, la Junta Municipal sancionó la Ordenanza N° 05/2015, que buscaba reforzar la obligatoriedad jurídica de las normativas ambientales del distrito, en especial, de la Ordenanza N° 11/2012, “a los efectos de preservar los avances que la comunidad de Tacuaras ha obtenido en la preservación de su ecosistema para el beneficio actual y futuro de la ciudadanía en general”. Esta normativa se estudió y aprobó a partir de la iniciativa de sectores sociales, incluyendo organizaciones campesinas, comités de productores y grupos ambientalistas existentes en el distrito, llegando a realizarse varias acciones de movilización en apoyo a la aprobación de la ordenanza.

Ordenanza Municipal N° 03/2025 “Por la cual se establecen políticas y regulaciones de protección ambiental e impacto en el desarrollo sostenible de actividades agro ganaderas en la localidad de Tacuaras”

En el año 2025, la localidad sufrió los impactos ambientales y económicos dañinos generados por desvíos ilegales de cauces hídricos, el cierre de los cauces naturales con terraplenes y reservorios no autorizados por parte de grandes explotaciones arroceras, que ocasionaron anegamientos de comunidades y de cultivos de pequeños productores. La Intendencia Municipal denunció ante las autoridades nacionales competentes, el caso más grave que involucraba a una empresa arrocera de capital brasileño, que estaba operando en la zona de Punta Diamante. También referentes de varias compañías del distrito de Tacuaras exigieron al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) acciones urgentes ante las inundaciones artificiales provocadas por la construcción de reservorios de agua y extensos terraplenes sobre humedales por parte de empresas arroceras.

A fines de julio del año 2025, el MADES intervino una finca de la empresa AV Agroganadera S.R.L., ubicada en Punta Diaman-

te, distrito de Tacuaras (Diario ABC Color, 2025a). Luego de que el Intendente Municipal de Tacuaras cuestionara públicamente la inacción de la Fiscalía del Medio Ambiente tras denunciar graves daños ambientales en el distrito (Diario ABC Color, 2025b), el MADES concluyó el sumario administrativo y determinó sanciones para la empresa Grupo AV S.R.L. responsable del Proyecto de Obras Hidráulicas – Agropecuario – Cultivo de Arroz con Riego y Otros, en Punta Diamante. Por infracciones a la Ley N° 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 96/92 de Vida Silvestre y Ley N° 3239/07 de Recursos Hídricos, el MADES determinó una multa de 15.000 jornales mínimos, además de medidas correctivas y compensatorias. Las medidas compensatorias incluían presentar un plan de recomposición de las hectáreas afectadas por cambio de uso de suelo; y restituir la conectividad hidráulica del estero afectado mediante un Plan de Restauración basado en estudios hidráulicos e hidrológicos que garanticen la recuperación funcional del sistema hídrico (IP Agencia de Información Paraguaya, 2025).

En este contexto, desde la Municipalidad de Tacuaras fue formulada una propuesta de Ordenanza, orientada a establecer regulaciones específicas de actividades que afecten o pongan en riesgo el medio ambiente, en cumplimiento de los deberes y conforme al marco de competencias en materia ambiental establecido en la Ley Orgánica Municipal. El 21 de octubre de 2025 fue sancionada por la Junta Municipal, la Ordenanza N° 03/2025, Por la cual se establecen políticas y regulaciones de protección ambiental e impacto en el desarrollo sostenible de actividades agro ganaderas en la localidad de Tacuaras, promulgada por el Ejecutivo municipal al día siguiente.

Las principales medidas de regulación de actividades susceptibles de poner en riesgo el ecosistema, previstas en la Ordenanza N° 03/2025, son las siguientes:

- i) Establecimiento de las normas contenidas en la Ordenanza como las normas de procedimiento, de estricto cumplimiento, para el estudio y control de solicitudes de actividades de cultivo de arroz intensivo en las que se utilicen químicos y técnicas de riego que puedan poner en riesgo el

ecosistema, para su eventual autorización total o parcial, o su rechazo.

- ii) Reglamentación de los requisitos para la presentación de solicitudes de autorización a la Municipalidad, por parte de personas físicas o jurídicas, para efectuar actividades de cultivo de arroz intensivo en las que se utilicen químicos y técnicas de riego que puedan poner en riesgo el ecosistema:
 - Informe de auditoría de la implementación del Plan de Gestión Ambiental correspondiente al periodo vigente;
 - Licencia Ambiental;
 - Plan de contención de daños ambientales y de recursos humanos;
 - Solicitud de autorización a la Municipalidad de Tacuaras;
 - Designar representantes de la persona física o jurídica, debidamente acreditado y con poder suficiente, para coordinar controles de establecimiento, y demás requisitos;
 - El representante designado deberá comunicar mensualmente los días disponibles para que el representante de la Municipalidad de Tacuaras realice controles en el interior del establecimiento, conjunta o separadamente con los funcionarios asignados por organismos con funciones afines.
- iii) Intimación a las personas físicas o jurídicas que ya han iniciado actividades de cultivo de arroz intensivo, en las que se utilicen químicos y técnicas de riego que puedan poner en riesgo el ecosistema, a presentar en el plazo de 72 horas los requisitos establecidos para la presentación de solicitudes de autorización a la Municipalidad.
- iv) Estipulación del deber de iniciar sumario a las personas físicas o jurídicas que, habiendo sido debidamente notificadas, transgredan la intimación prevista en la Ordenanza, debiendo aplicarse el procedimiento previsto en la Ley N° 3.966/2010.

- v) Autorización al Intendente Municipal para iniciar tratativas de convenios de cooperación con la Gobernación de Ñeembucú y el MADES, a fin de obtener asistencia técnica, informes relativos a la afectación del medio ambiente y su relación con las actividades del cultivo intensivo del arroz y utilización de químicos.
- vi) Estipulación del deber del Intendente Municipal, de informar mensualmente a la Junta Municipal sobre el avance de dichos convenios, debiendo poner a consideración de la Junta Municipal la aprobación de un eventual convenio.
- vii) Autorización al Intendente Municipal para realizar los trámites pertinentes a fin de concretar que pueda contarse con un Juez de Faltas, de forma autónoma por el Municipio, o mediante convenio, para hacer efectiva la presente Ordenanza.

Avances en la aplicación

La Municipalidad de Tacuaras, aun contando con un presupuesto muy limitado, ha evidenciado voluntad política para ejercer sus competencias constitucionales y legales en materia de protección ambiental en el ámbito distrital. A través de sucesivas ordenanzas, se ha consolidado la orientación de promover un modelo de desarrollo sostenible en el municipio.

Constituye un avance jurídico significativo la reglamentación de un procedimiento con un conjunto de requisitos para la obtención de la autorización municipal para efectuar actividades que generan riesgos de afectación ambiental, como son los monocultivos de arroz convencionales, en un distrito caracterizado por la existencia de ecosistemas que deben ser protegidos, como son los humedales, y por un modelo económico agropecuario que precisa un medio ambiente equilibrado.

Las entrevistas para este estudio en la Municipalidad de Tacuaras las realizamos en noviembre de 2025, cuando hacía menos de un mes de la vigencia de la Ordenanza N° 03/2025. En ese momento, aún no se había logrado la contratación de un juez de faltas, por

lo cual la Municipalidad se limitaba a enviar notas de información y advertencia sobre la normativa existente.

Problemáticas socioambientales

Desde el sector social, se señala que a partir del año 2009 comenzó el intento de establecer explotaciones arroceras intensivas, generando resistencias por el represamiento de cauces hídricos y la contaminación de las aguas por los agroquímicos empleados. A través de la movilización social y la incidencia política, se lograron parar sucesivos intentos de implantación de monocultivos arroceros en el distrito, atendiendo sus impactos socioambientales.

A mediados del año 2025, se acentuaron los conflictos socioambientales por el avance incontrolado de grandes explotaciones arroceras. Referentes de las compañías *Piretu Cue*, San Jorge, Punta Diamante y Yaguarón, del distrito de Tacuaras, y de Isla Cabrera, *Ka'a Rogue*, Espinillo y Potrero Esteche del distrito de Laureles, se reunieron en Pilar para exigir soluciones inmediatas al Gobierno y al MADES. Los pobladores denunciaron el desvío de cauces hídricos con terraplenes por parte de arroceros brasileños, lo que provoca anegamientos que destruyen cultivos y aíslan a familias enteras.

“No funcionan nuestras instituciones, el MADES no hace nada. Mientras tanto, los pequeños productores estamos enterados. Tenemos que salvarnos entre nosotros”, cuestionó Elpidio Palacios, docente y productor de Yaguarón, Tacuaras (Diario ABC Color, 2025c). Por su parte, el ingeniero Carlos Duarte advirtió que el problema se repetirá cada año si no se toman medidas: “Los arroceros almacenan agua desde septiembre y la liberan tras la cosecha, meses después, y ahí se inundan nuestros cultivos”, explicó. Recordó que el año pasado perdieron por completo la producción en Valle Apu’a y Guazucúa, Ñeembucú: “Nadie nos indemnizó; quedamos con deudas y nosotros tenemos que cumplir con los bancos” (Diario ABC Color, 2025c).

En el mismo periodo de tiempo, con la inspección a un emprendimiento agropecuario en el distrito de Tacuaras, efectuada por la Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada del MADES, se constataron obras hidráulicas de gran magnitud que no figuraban en el plan de gestión ambiental aprobado. Estas estructuras estaban generando un impacto negativo en los humedales y territorios aledaños. El profesor Francisco Martínez, referente de la Cámara de Comercio de Pilar, señalaba que la mala gestión hídrica aguas arriba, afectaba directamente a Pilar, indicando que:

El impacto ambiental se intensifica con la actividad arrocerá, que, aunque productiva, genera un impacto ambiental enorme. A esto se suma la «rapiña» de pescadores, mayormente brasileños, y el avance de cultivos masivos como soja y trigo, si bien estas producciones representan un gran retorno, este beneficio se limita a unos cuantos, a un costo muy pero muy alto para el ecosistema” (Base Investigaciones Sociales, 2025a).

Otra problemática suscitada en el distrito se generó en torno a una reserva ecológica, utilizada como campo comunal por decenas de familias campesinas del asentamiento Belén. Cientos de pobladores se manifestaron, denunciando que funcionarios del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) alambraron 100 hectáreas de la reserva utilizada por la comunidad como campo comunal. En una reunión realizada en el Centro de Desarrollo Comunitario del asentamiento Belén, fueron invitados el intendente municipal y la asesora jurídica, a quienes los pobladores expusieron la problemática (Diario ABC Color, 2024a).

Tras la movilización comunitaria, se detuvo el proceso de cercamiento. El hecho muestra la importancia de que existan planes adecuados de ordenamiento territorial en cada municipio, y el rol que compete a las Municipalidades en este ámbito, ya que el régimen de dominio y de manejo de las reservas naturales y los campos comunales está establecido en leyes, y las Municipalidades deben tener claras las zonificaciones correspondientes para hacerlas respetar en el ámbito de sus competencias.

Desafíos institucionales y sociales

El principal desafío institucional municipal es lograr la implementación efectiva y plena de la Ordenanza N° 03/2025.

La obligatoriedad de autorización municipal para actividades de monocultivos de arroz con uso de agroquímicos y técnicas de riego, implica el ejercicio básico de competencias legales de la Municipalidad en materia de control de actividades generadoras de riesgos ambientales. Al mismo tiempo, el procedimiento reglamentado para expedir dicha autorización, implica establecer el marco mínimo de control municipal de dichas actividades, así como la identificación de las personas responsables ante eventuales faltas administrativas o daños socioambientales.

Un referente social entrevistado para este estudio recordaba que, a partir de denuncias contra explotaciones arroceras que funcionaban irregularmente, el MADES había llegado a imponer multas, “pero nunca se puede encontrar al dueño, entonces no se cobran las multas” (Entrevista a dirigente de asentamiento de Tacuaras, noviembre de 2025).

Aunque el rol de las Municipalidades es clave, la protección efectiva de los humedales del Ñeembucú que comprende varios distritos, excede las capacidades de pequeñas Municipalidades, y demanda una ley de ordenamiento territorial, y una política departamental de la Gobernación de Ñeembucú, que zonifique, proteja y fomente actividades compatibles con su conservación.

En el ámbito social, un desafío claro es la necesidad de aportes de investigación y extensión de carreras como Ingeniería Ambiental y otras existentes en universidades públicas de la región, para fortalecer la protección de los humedales y los modelos sostenibles de desarrollo existentes en el distrito.

61



2. Municipio de Villa Oliva

Contexto

Villa Oliva es un distrito situado al norte del Departamento de Ñeembucú. Parte del municipio linda con la ribera del Río Paraguay. Asimismo, su territorio forma parte de uno de los humedales más representativos del Paraguay en la Región Oriental —el complejo Ypoá-Ñeembucú— abarcando una parte del Área Silvestre Protegida de la Reserva de Recursos Manejados Lago Ypoá⁶, que constituye un humedal de conservación prioritaria e importancia internacional, declarado sitio RAMSAR, conforme a lo establecido en la Ley N° 350/94 “Que aprueba la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”.

El municipio cuenta con una extensión de 161.200 hectáreas. La actividad económica principal de los pobladores de Villa Oliva era la pesca, la cría de ganado y la producción agrícola en pequeña escala.

Sin embargo, en los últimos años, Villa Oliva ha sido, junto con el distrito de Villa Franca, el espacio de mayor crecimiento del cultivo de arroz en el norte de Ñeembucú. En Villa Oliva se vive un escenario en el que el paisaje y las formas de vida tradicionales se han visto profundamente transformados por la expansión del cultivo intensivo de arroz. La transformación del territorio se evidencia en una serie de intervenciones que han alterado el equilibrio natural y reconfigurado las relaciones sociales en la región. Además, ha avanzado la implantación de cultivos forestales de eucalipto que bordean los límites de la reserva protegida (Arrúa, 2025).

La población del municipio era de 3.276 personas en el año 2000, 3.393 en 2012 (INE, 2025), y 3.377 en 2022, con 34,5% de población urbana y 65,4% de población rural (INE, 2022b).

6 Comprende distritos de Caapucú, San Roque González de Santacruz, Quiindy, en Paraguari; Villa Oliva en Ñeembucú, y Departamento Central.

Propuestas normativas

Ordenanza Municipal N° 01/2016 “No uso de agroquímicos y/o defensivos agrícolas en el distrito de Villa Oliva”, vetada por la Intendencia Municipal

Tras la instalación de una empresa dedicada al cultivo de arroz, la Asociación de Pescadores de Villa Oliva comenzó a organizar reuniones, debates y audiencias públicas respecto de la amenaza socioambiental que representaba la mecanización y la fumigación de cultivos con agroquímicos que estaba implementando la empresa.

A principios del año 2015, la Asociación de Pescadores Unidos de Villa Oliva planteó ante el gobierno municipal la necesidad de una ordenanza que prohiba la fumigación con agroquímicos en el distrito, de modo a proteger el ecosistema y, principalmente, evitar la contaminación del río, fuente principal de subsistencia de las familias pescadoras.

En enero de 2016, la Junta Municipal de Villa Oliva sancionó la Ordenanza N° 1/2016 “De No Uso de Agroquímicos y/o Defensivos Agrícolas en el Distrito de Villa Oliva”. En el considerando de dicha normativa se destacaba la importancia de los bienes naturales existentes en el municipio y el deber jurídico estatal de protegerlos:

Que el municipio de VILLA OLIVA es uno de los más ricos en biodiversidad dentro de los sistemas de humedales de la región oriental de la República del Paraguay, sistemas de humedales que ayudan a filtrar, regular y mantener los cursos hídricos correspondientes a una importante zona de la cuenca del río Paraguay.

Que nuestro territorio se encuentra en su totalidad dentro de los denominados humedales del sur, los cuales sirven para el desove y cría de peces nativos representativos de los ríos Paraguay y Paraná, sean ellos de jurisdicción municipal, nacional; públicos o privados; se encuentran en contacto estrecho con los habitantes y sus viviendas.

Que seguramente estos espacios son la última posibilidad de conservar algunas de las especies vegetales, peces, mamíferos, reptiles, aves e insectos nativos de la región.

La Ordenanza N° 1/2016 prohibía la aplicación de glifosato en los inmuebles ubicados en el distrito; preveía una multa de cinco jornales mínimos para actividades diversas no especificadas por hectárea contaminada, en caso de utilización de los agroquímicos prohibidos; disponía que los recursos provenientes de dichas multas serían afectados indefectiblemente al presupuesto de la Dirección Ambiental de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Municipio; y que, si el sumario se iniciare como consecuencia de una denuncia particular, el monto de lo percibido por el Municipio en este concepto, se distribuiría en proporción del 50 % con la persona denunciante.

La Ordenanza N° 01/2016 recibió un veto total por parte de la Intendencia Municipal, y “conforme a los archivos obrantes en la Secretaría de la Junta Municipal, el veto ha quedado firme” (Municipalidad de Villa Oliva, 2025). Desde finales del año 2015, la Intendencia Municipal es la señora Eusebia Ramona Musa, de la Asociación Nacional Republicana (ANR), quien fue reelecta en 2021.

Proyecto de Ordenanza Municipal “Por el cual se declara a la reserva de recursos manejados del Lago Ypoá como zona libre de cultivo de arroz y de cualquier otro cultivo que utilice paquetes tecnológicos de alto impacto ambiental”

El 21 de mayo de 2025, tres concejales municipales pertenecientes al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)⁷, presentaron un Proyecto de Ordenanza Municipal para:

- Reglamentar que, dentro del régimen de uso del territorio comprendido en el Área de Reserva de Recursos Manejados del Lago Ypoá que se encuentra dentro Municipio de Villa Oliva, quedaría prohibido el cultivo de arroz y otros cultivos que utilicen paquetes tecnológicos de alto impacto ambiental, así como el uso de semillas transgénicas y agroquímicos susceptibles de alterar los servicios ecosistémicos de los humedales.

7 Clemencia Mendoza, Elizabeth Bauzá, Alberto Iglesias.

- Instruir a las dependencias municipales correspondientes, para que desarrollen acciones de control, monitoreo y concienciación comunitaria para garantizar el cumplimiento de la Ordenanza, en coordinación con el MADES.

Los fundamentos jurídicos centrales de dicha propuesta fueron: Dar cumplimiento efectivo a normas constitucionales, la que establece el derecho humano a un ambiente saludable (artículo 7) y la que estipula la obligación de protección ambiental (artículo 8); y a normas de la Ley N° 352/94 De Áreas Silvestres Protegidas, “que establece que en una Reserva de Recursos Manejados se pueden realizar actividades humanas, pero solo en la medida en que no afecten la estabilidad ecológica del ecosistema”. Asimismo, el proyecto se sustentaba en la Ley Orgánica Municipal que en el artículo 12 “nos faculta expresamente a dictar normas para la protección del ambiente”.

Desde la perspectiva de las motivaciones fácticas, la minuta de propuesta señalaba:

El cultivo de arroz con el paquete tecnológico actual, tal como se practica hoy en día en muchas zonas del país, **es incompatible con la conservación de humedales.** Requiere desviar aguas, aplicar agrotóxicos, mecanizar intensivamente, y genera residuos que se filtran al ecosistema acuático. Esto ha sido documentado por organizaciones ambientales, científicas y por las comunidades que ya viven los impactos de estos cultivos en zonas cercanas. **La contaminación del agua, la pérdida de biodiversidad, y el desequilibrio ecológico no son teorías: son hechos** (resaltado en el original).

El Proyecto de Ordenanza fue rechazado en sesión de la Junta Municipal por el voto de una mayoría de ediles.

En entrevista presencial a funcionarios de la administración municipal de Villa Oliva en noviembre de 2025, al consultarles por el Proyecto de Ordenanza Municipal que buscaba declarar a la reserva de recursos manejados del Lago Ypoá como zona libre de cultivo de arroz y de cualquier otro cultivo que utilice paquetes tecnológicos de alto impacto ambiental, nos explicaron que el mismo fue

rechazado ya en Comisiones. Nos indicaron que “No fue un proyecto muy convencedor. Ya estaba declarado reserva, se basaba mucho en la Constitución y repetía. Era contraproducente” (Entrevista a funcionaria municipal, noviembre de 2025).

La perspectiva del Ejecutivo Municipal y de la mayoría de concejales respecto de la suficiencia de la normativa existente, contrasta con las denuncias de daños ecológicos graves, derivados de actividades de empresas arroceras, ante un generalizado estado de inacción gubernamental en los tres niveles de gobierno. Además, la reserva, pese a su enorme importancia ambiental, carece de Plan de Manejo.

Problemáticas socioambientales

Villa Oliva constituye uno de los distritos más afectados por conflictos socioambientales en los últimos años. Si bien la empresa Eladia S.A., dedicada a la producción de arroz, se encontraba activa desde el año 2008, ha sido desde la instalación de Villa Oliva Rice S.A. (de la que Eladia S.A. fue accionista) que se han potenciado las afectaciones y conflictos socioambientales en la localidad. Los conglomerados empresariales abarcan la producción intensiva de arroz a gran escala, la fumigación aérea y riego, el transporte y la industrialización.

El proceso empresarial de producción del arroz genera impactos ambientales relevantes, abarcando etapas particularmente afectadoras, como la captación de agua (inundación), la aplicación de pesticidas y el drenaje. En la *captación de agua* se realizan desvíos de los cauces de ríos y arroyos para introducir agua en las parcelas de arroz, modificando los cauces de los cursos hídricos naturales. La apertura de canales altera el caudal del agua del cauce principal, reduce su magnitud y amenaza la perdurabilidad de los ríos y de todos los hábitats que irriga. En la etapa de *aplicación de pesticidas* se liberan compuestos tóxicos por vía aérea y terrestre, quemándose combustibles fósiles en las maquinarias y aviones, y usando agua limpia para producir los caldos de pesticida para la aplicación. Los agrotóxicos aplicados no se restringen al área de producción, sino que se extienden con la deriva generada por el viento, a amplias zonas circundantes, poniendo en riesgo de intoxicación a las

comunidades locales. En la etapa de *drenaje*, el agua de las parcelas se drena por los canales hasta el curso hídrico natural para la cosecha. El agua posiblemente contaminada con pesticidas y excesos de fertilizantes vuelven a los ríos de donde había sido extraída el agua limpia (Arrúa y Ortega, 2021).

En Villa Oliva se han documentado casos de desvío de cauces hídricos, relleno ilegal de humedales, desvío y secamiento de humedales, además de afectaciones indirectas como sequías y pérdida de biodiversidad a causa del avance del agronegocio, particularmente de los arrozales y las plantaciones forestales, y de la actividad ganadera intensiva (Arrúa, 2025). En 2019, se detectaban dos desvíos del cauce del Río Paraguay, dirigidos a propiedades de grandes empresas extractivas. En 2024, ya se identificaban cuatro puntos de desvío, todos vinculados a propiedades empresariales (Arrúa, 2025). Asimismo, se han producido varios conflictos por avances privatizadores de tierras públicas y comunitarias por parte de las grandes arroceras.

En 2017, se produjo un conflicto por la apropiación de un puerto público, el Puerto Victoria, ubicado en la ribera del Río Paraguay, por parte de la empresa Villa Oliva Rice. Este puerto se encontraba abierto para todos los vecinos y turistas hasta que dicha empresa procedió a alambrarlo como propiedad privada y restringir el acceso. Hugo Espíndola, antiguo poblador de Zanjita, explicó a medios de prensa que dicha compañía se creó a partir de una permuta efectuada en 1956, por la cual el señor Juan Rehnfeldt permutó 633 hectáreas de su propiedad al Instituto de Reforma Agraria (IRA), en las cuales, con posterioridad, el Instituto de Bienestar Rural (IBR) hizo el loteamiento para la población de Zanjita en más de 223 hectáreas, y “la ribera del río se dejó para el puerto, para que la gente pueda distraerse, y ahora se nos cierra porque supuestamente es propiedad de la arrocera que se instaló en la zona hace menos de cinco años” (Diario ABC Color, 2017a).

A través de la Resolución N° 5/2017, la Junta Municipal de Villa Oliva declaró el Puerto Victoria como patrimonio histórico. La Intendencia Municipal vetó dicha resolución⁸, frente a lo cual la Junta Municipal sancionó el 7 de julio de 2017 la Resolución N° 09, por la cual se rechazó la resolución de veto municipal, se declaró a Puerto Victoria patrimonio histórico del distrito, y se resolvió como medi-

8 Resolución de la Intendencia Municipal N° 25 de fecha 30 de mayo de 2017.

da de urgencia la prohibición a la empresa Villa Oliva Rice de cercar dicho Puerto hasta que sea aclarada la naturaleza jurídica del inmueble. Motivados por dichas resoluciones, algunos pobladores ingresaron al puerto para la limpieza del lugar y para plantar una bandera paraguaya, siendo luego denunciados por la empresa por invasión de inmueble ajeno e imputados por la fiscalía. Entre los procesados se encontraban varios pobladores y concejales que habían apoyado la resolución citada (Base Investigaciones Sociales, 2017a; Diario ABC Color, 2017a).

Por su parte, en noviembre del año 2022, la Cámara de Senadores aprobó la Declaración N° 474 “Por la cual se exhorta al Poder Ejecutivo a declarar en situación de emergencia ambiental la cuenca del Lago Ypoá y se insta al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, la adopción de medidas extraordinarias y urgentes”. En la fundamentación de dicha declaración, presentada por el senador del Frente Guasú Pedro Arthuro Santacruz, se señalaba la existencia en la cuenca del Lago Ypoá de un modelo de explotación productiva altamente depredador e insostenible, que “va drenando todos los humedales de la zona, secando los arroyos de la cuenca y creando un grave problema hídrico que afecta la propia existencia del ecosistema del Lago” (Diario ABC Color, 2022a).

Poco tiempo después, se hicieron públicos reclamos de pobladores de dos compañías de Villa Oliva, que denunciaban afectaciones e intentos de despojo de campos comunales. En el mes de mayo de 2023, pobladores de Zanjita, usuarios del campo comunal de esa compañía, denunciaron que los arroceros de la zona provocaron la inundación del camino de acceso al campo comunal. Explicaron que el campo comunal se encontraba rodeado de plantaciones de arroz de las dos principales empresas, y que el agua de dichos cultivos produjo una inundación del terraplén de acceso al campo comunal, poniendo en riesgo a unos 600 animales vacunos que tenían en conjunto en el sitio. Al respecto, el diputado por Ñeembucú del PLRA, Diosnel Aguilera, sostuvo que este modelo causa daños ambientales, desplazamiento de los pequeños productores y no aporta mano de obra para la gente. Informó haber presentado tres denuncias sobre dichos casos, por la impunidad con la que operan ciertos grupos que abren canales, construyen rutas internas e incluso rom-

pen la ruta PY19 para sus fines. Asimismo, alertó que “pretenden apropiarse de los campos comunales y propiedades fiscales” (Diario Última Hora, 2023a). A su vez, en julio de 2023, pobladores de cinco compañías de Villa Oliva, denunciaron públicamente la intención de despojarles del campo comunal, utilizado para la pastura de animales, para su venta por parte de particulares a un productor de arroz. Los usuarios del campo comunal señalaron que el mismo siempre fue del INDERT (ABC Color, 2023b).

Por su parte, en octubre de 2024, organizaciones civiles, ambientalistas, sacerdotes de varias parroquias de Ñeembucú, y la Diócesis de Misiones y Ñeembucú, expresaron su preocupación por el impacto ambiental del avance de las arroceras en la zona. Pobladores de Zanjita, distrito de Villa Oliva, denunciaron en dicha oportunidad que una de las arroceras abrió una toma de agua de 20 metros del Río Paraguay, desde donde extraen el agua y, mediante potentes motobombas, la redirigen a los cultivos de arroz. También se expresó preocupación por el anuncio de la construcción de la “ruta del arroz”, que pretendería conectar Caapucú con Alberdi, representando una grave amenaza de desaparición del Lago Ypoá (Diario ABC Color, 2024b). Ante dichas manifestaciones sociales, la Intendente de Villa Oliva, Eusebia Marilú Musa, expresó que las empresas arroceras han traído progreso a la zona, empleo y apoyo a instituciones educativas, y que la bajante del río es cíclica, por lo cual, la acción de las arroceras no influiría en la bajante (Diario ABC Color, 2024c).

En el mes de mayo de 2025, pobladores de las compañías Zanjita, Estanzuela, Paraíso y San Juan, del distrito de Villa Oliva, denunciaron la amenaza existente sobre el campo comunal de Estanzuela –históricamente utilizado por las familias del lugar dedicadas a la ganadería– por la construcción de canalizaciones y barreras de gran altura por parte de los empresarios arroceros. Los pobladores pidieron apoyo a los concejales municipales de Villa Oliva. Hasta el lugar llegaron varios concejales, entre ellos Clemencia Mendoza (PLRA), quien expresó su preocupación: “Estas actividades agrícolas están causando graves daños en los campos comunales y sus alrededores. Están alterando el cauce natural del agua, lo que puede provocar inundaciones o sequías extremas. La zona es reconocida como área protegida”. A pesar de tratarse de un área silvestre prote-

gida, los manifestantes señalaron que el agronegocio se encontraba avanzado y poniendo en peligro el ecosistema (ABC Color, 2025d).

Desafíos institucionales y sociales

El intenso avance de la producción arrocerá en el distrito de Villa Oliva se ha efectuado sin respeto a pautas de ordenamiento territorial y ambiental.

La Municipalidad no cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), pese a ser un instrumento de planificación ordenada por la Ley Orgánica Municipal. Por esta razón, no se encuentra reglamentada la zonificación y el uso del suelo, conforme a las leyes ambientales y agrarias vigentes. En el POT, la Municipalidad debería tener claramente delimitada la zona del Área Silvestre Protegida de Reserva de Recursos Manejados Lago Ypoá, comprendida dentro del municipio; las zonas de protección ambiental, como las áreas de recarga de acuíferos, cabeceras de cuencas hidrográficas, áreas de nacientes de agua y márgenes de cauces hídricos; así como las zonificaciones que protejan la agricultura familiar y la producción ganadera de pequeña y mediana escala existente en el distrito. Nada de ello se encuentra efectivamente regulado, y ese incumplimiento municipal facilita el avance incontrolado de formas de producción generadoras de muy altos impactos socioambientales en un distrito particularmente rico en bienes naturales que precisan una fuerte protección, como son los humedales.

Respecto del Área Silvestre Protegida de Reserva de Recursos Manejados Lago Ypoá, la Ley N° 5859/2017 cambió la categoría anterior de Reserva, por Parque Nacional Lago Ypoá, y la declaró *Área Silvestre Protegida de Reserva de Recursos Manejados Lago Ypoá*, con una superficie de 119.006 hectáreas, comprendiendo tierras del dominio público y del dominio privado. La Ley N° 5859/2017 ordenaba a la SEAM que en el plazo de un año elabore y apruebe el Plan de Manejo de la Reserva de Recursos Manejados Lago Ypoá, con la zonificación del área de absoluta protección; que en el plazo de treinta días comunique la declaratoria legal a los propietarios afectados; y que prevea la inclusión en el Presupuesto General de la Nación, de

los recursos necesarios para las acciones de protección y conservación del área declarada como protegida.

A mayo de 2026, la Reserva de Recursos Manejados Lago Ypoá seguía sin contar con un Plan de Manejo de la Reserva (MADES, 2026d), pese a que constituye un Área Silvestre Protegida bajo Dominio Público desde 1992⁹, y ha sido reconocida internacionalmente como sitio RAMSAR, esto es, declarada como humedal de importancia internacional por su valor ecológico, biodiversidad y servicios ecosistémicos, protegido por la Ley N° 320/94 “Que aprueba la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas; y como Área Clave para la Biodiversidad, *Key Biodiversity Area* (MADES, 2025a).

Conforme a lo establecido en la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas” y en la Resolución SEAM N° 200/01¹⁰, el Área Silvestre Protegida de Reserva de Recursos Manejados Lago Ypoá debía contar con varias zonas: Zona Silvestre Manejada, Zona de Recuperación y Restauración, Zona de Uso Tradicional, Zona de Producción Sustentable, y otras, en ninguna de las cuales el Estado podía permitir actividades de explotación de los recursos naturales que no sean sostenibles y que afecten la biodiversidad. Además, debía establecerse una Zona de Amortiguamiento en la región adyacente a todo el perímetro del Área Silvestre Protegida, en la que el Estado debía promover la reconversión de las actividades productivas hacia aquellas más compatibles con el cuidado del medio ambiente. Cada zona debía estar correctamente demarcada y señalizada, haciendo uso de todos aquellos elementos y mecanismos necesarios para tal fin, como ser letreros y carteles de señalización, balizas, cercados de diferentes tipos, entre otros.

9 MADES, Lago Ypoá, <https://apps.mades.gov.py/siam/portal/area-protected/15>.

10 Resolución SEAM N° 200/01 “Por la cual se asignan y reglamentan las categorías de manejo; la zonificación y los usos y actividades”.

De acuerdo a las informaciones recabadas para el presente estudio, nada de lo ordenado jurídicamente para la protección del Área Silvestre Protegida de Reserva de Recursos Manejados Lago Ypoá se ha efectivizado en el municipio de Villa Oliva.

En este contexto, y ante el intenso y desregulado avance de la producción de arroz y monocultivos forestales en Villa Oliva, incluso en las cercanías de dicha Reserva, resultaba necesaria la aprobación del Proyecto de Ordenanza Municipal “Por el cual se declara a la reserva de recursos manejados del Lago Ypoá como zona libre de cultivo de arroz y de cualquier otro cultivo que utilice paquetes tecnológicos de alto impacto ambiental”, presentado por tres concejales en mayo del año 2025. Dicha propuesta normativa planteaba el ejercicio básico de la competencia administrativa y la potestad normativa regulatoria Municipal de ordenamiento, zonificación y uso del suelo, dando cumplimiento a las leyes nacionales vigentes. En particular, a lo ordenado en el artículo 11 de la Ley de Áreas Silvestres Protegidas, con relación al deber de adecuación normativa de los gobiernos subnacionales:

Los Departamentos y Municipios cuyos límites se encuentran localizados dentro de un Área Silvestre Protegida bajo dominio público o privado, o en sus zonas de amortiguamiento, deberán adecuar sus ordenanzas y demás disposiciones a la presente Ley y sus reglamentaciones.

La Municipalidad de Villa Oliva tampoco cuenta con una Secretaría del Ambiente, a pesar de la importancia de los bienes naturales existentes en el distrito y de los graves conflictos socioambientales existentes en el mismo, desde hace años.

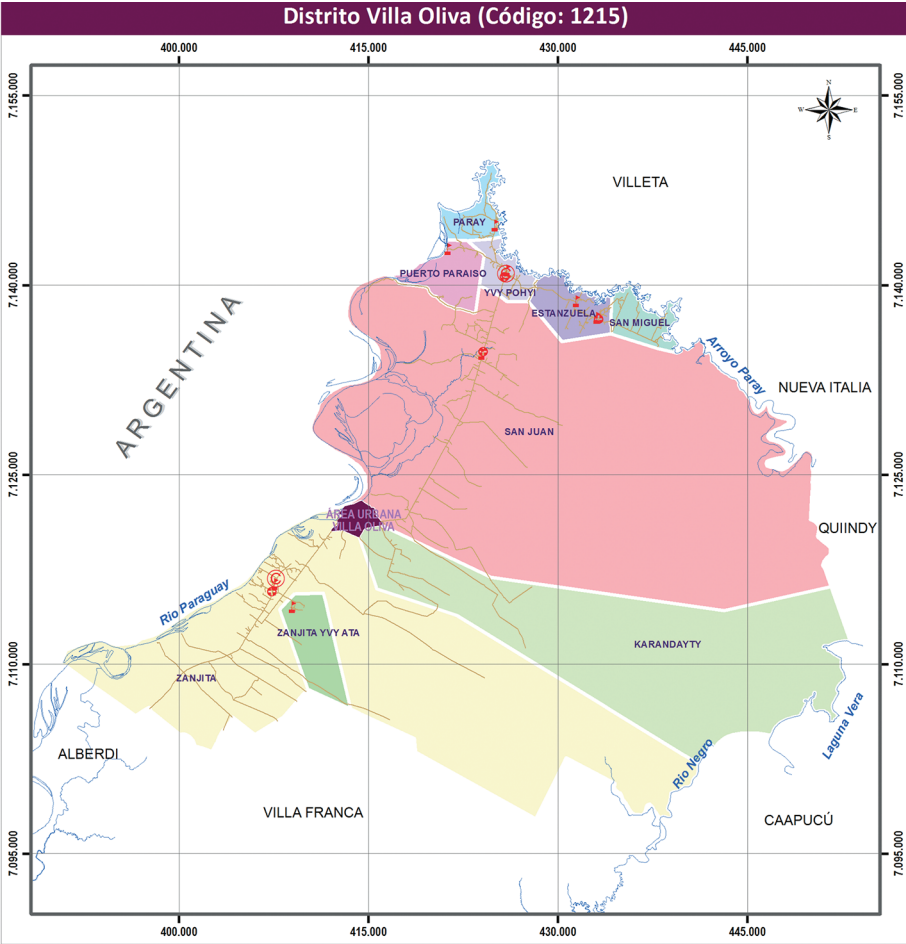
Con relación a la coordinación de la Municipalidad con el MADES y el SENAVE para fortalecer la fiscalización del cumplimiento de normas ambientales nacionales en el municipio, como las relativas a las fumigaciones con agroquímicos, y la protección de humedales, no hemos recibido respuesta de funcionarios del Ejecutivo Municipal. En entrevista con una concejal municipal de Villa Oliva,

ésta nos indicó que dicha coordinación es “totalmente nula” (Entrevista concejal municipal, noviembre de 2025)

Asimismo, es preciso mencionar el rol del Ministerio Público en el estado de cosas existente en el municipio. Conforme a informaciones recabadas, la Unidad Especializada de Delitos Ambientales con sede en Pilar es la responsable de investigar y promover la sanción de los delitos ambientales que se cometen en el distrito de Villa Oliva. Referentes sociales entrevistados para este estudio nos informaron de varias denuncias presentadas ante dicha Unidad Especializada por graves delitos ambientales, respecto de las cuales desde la Fiscalía “nada se hace” (Entrevista a poblador de Villa Oliva, noviembre de 2025).

La situación socioambiental en el distrito de Villa Oliva es crítica, con una tendencia al aumento de las infracciones ambientales y los delitos ecológicos, y la impunidad administrativa y penal. Este estado de cosas genera profundo deterioro en las condiciones de vida y producción de las comunidades pobladoras. Pese a tenaces esfuerzos desde las organizaciones sociales y por parte de concejales comprometidos con su municipio, se precisa mucho más apoyo, sobre todo, en la generación de conocimientos en materia ambiental y de desarrollo sostenible, y en la extensión de los mismos, por parte de universidades públicas existentes en el departamento de Ñeembucú.

Mapa 4. Distrito Villa Oliva



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Atlas Cartográfico del Paraguay*, 2016, Fernando de la Mora, DGEEC, p. 474.

GUAIRÁ

El Departamento de Guairá, ubicado en el centro-oeste de la Región Oriental, cuenta con una superficie aproximada de 3.846 km² y una población cercana a 220.000 habitantes (INE, 2022a), lo que configura un territorio de densidad poblacional media en relación con su tamaño. Se trata, además, del segundo departamento más pequeño del país.

Su estructura física se caracteriza por un relieve más accidentado que el de otros departamentos de la región, con presencia de serranías, como la Cordillera del Ybytyruzú, que constituye uno de los principales sistemas orográficos del país. En términos ecológicos, el departamento se inscribe en el ámbito del Bosque Atlántico del Alto Paraná (BAAPA), aunque con un alto grado de fragmentación como resultado de procesos históricos de deforestación. La hidrografía está compuesta por afluentes del Río Tebicuary, que estructuran el drenaje del territorio y sostienen actividades productivas locales (MAG, 2018).

Históricamente, Guairá ha ocupado un lugar central en el proceso de colonización agraria en Paraguay. Hasta la década de 1950, formó parte, junto con Cordillera, Paraguari y el oeste de Caaguazú, de la denominada zona central de la Región Oriental, considerada la primera región de colonización campesina del país. En este marco, Guairá se destaca por ser el departamento que, proporcionalmente, destinó la mayor parte de su territorio a colonias agrarias oficiales: alrededor del 36 % de su superficie, distribuidas en 38 colonias y aproximadamente 8.000 lotes (Rojas y Areco, 2017).

Sobre este entorno físico-natural se ha desarrollado en Guairá un modelo productivo diversificado, en el que coexisten la agricultura familiar, la producción de caña de azúcar, de yerba mate y cultivos de autoconsumo, y rubros propios del agronegocio como la soja. La soja presenta una expansión moderada, con menor peso relativo que en otros departamentos. Los monocultivos forestales han experimentado un crecimiento significativo, particularmente a través del eucalipto. Por su parte, la caña de azúcar -uno de los rubros históricos más importantes del departamento- muestra una reducción en la cantidad de fincas, acompañada por un aumento de la superficie cultivada, lo que sugiere un proceso de concentración productiva. La yerba mate, un rubro en el que la agricultura fami-

liar tiene una participación relevante, ha experimentado un gran crecimiento.

En la Tabla 3 se sintetiza la evolución de los principales rubros seleccionados en el Departamento de Guairá, permitiendo observar las transformaciones en la estructura productiva y las dinámicas de persistencia, retracción y expansión de los distintos cultivos.

Tabla 3. Evolución del cultivo de mandioca, poroto, caña de azúcar, soja y eucalipto en el Departamento de Guairá (2008–2022)

Modelo	Cultivo	2008 Fincas	2008 Sup. (ha)	2022 Fincas	2022 Sup. (ha)
Agronegocio	Soja	257	10.054	244	12.608
	Eucalipto	177	505	784	21.276
Agricultura Familiar Campesina	Poroto	13.908	3.215	1.831	1.231
	Mandioca	14.495	9.709	8.844	8.995
	Yerba Mate	1.760	15.773	2.643	62.261
	Caña de azúcar	8.839	31.525	4.358	36.657

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAN 2008 y 2022

Una particularidad del Departamento de Guairá es la presencia de minería aurífera, concentrada principalmente en el distrito de Paso Yobái, cuya explotación se desarrolla sobre formaciones geológicas asociadas al sistema del Ybytyruzú. En las dos últimas décadas, esta actividad se ha expandido considerablemente, generando problemáticas ecológicas y sociales graves, por el uso extendido de mercurio y cianuro en los procesos de extracción y tratamiento de oro, en un contexto de total desregulación territorial de estas actividades y bajísimas medidas de seguridad. Estudios técnicos efectuados en Paso Yobái han constatado la contaminación de suelos, aire, fuentes de agua, hojas de yerba mate, con los consecuentes daños y riesgos para la salud humana.

1. Municipio de José Fassardi

Contexto

José Fassardi es un distrito ubicado al sureste del Departamento del Guairá. Cuenta con más de quince compañías.

Se encuentra regado por los arroyos Pirapó Guazú y Pirapomí. Ubicado al sur de la cordillera de Ybytyruzú, el distrito forma parte del área de Reserva de Recursos Manejados del Ybytyruzú, pero con poca área de la reserva, siendo escasamente afectado en su superficie distrital (SEAM, 2016).

El municipio cuenta con una extensión de 17.100 hectáreas. Su producción económica se basa principalmente en la agricultura y la ganadería; entre los rubros agrícolas principales están la caña de azúcar y la yerba mate.

La población del municipio era de 5.506 personas en el año 2000, 5.360 en 2012 (INE, 2025), y 5.139 en 2022, con 11,7% de población urbana y 88,2% de población rural (INE, 2022b).

Logros normativos

Fassardi fue el primer municipio donde se logró una norma local de protección campesina, en este caso, frente a las fumigaciones con agrotóxicos. La resolución municipal fue adoptada luego de masivas movilizaciones realizadas por familias campesinas de la compañía Kaguare`i, afectadas por una extensa plantación de soja transgénica desde finales del año 2003, proceso de defensa socioambiental liderado por referentes locales de la Federación Nacional Campesina (FNC).

Resolución N° 1/04 de la Junta Municipal de José Fassardi “Por la cual se prohíbe la fumigación de la producción agropecuaria con agrotóxicos”

El 9 de enero de 2004, a través de la resolución N° 1/04, la Junta Municipal de José Fassardi resolvió “Prohibir la fumigación de la producción agropecuaria con agrotóxicos dentro de la jurisdicción del distrito”. La Junta Municipal señaló en su Resolución... “los daños ocasionados a la población desde hace tiempo, ya sea a la pro-

ducción agropecuaria y la salud de numerosas familias, como así también a los cauces hídricos y al ambiente en general”.

Con relación a los antecedentes de la resolución, el intendente municipal de ese periodo, Eduardo Torres, explicó que la prohibición de fumigaciones era un masivo reclamo de las familias campesinas organizadas:

Cuando yo era intendente, solicité a la Junta para sacar esa resolución, porque se realizó un encuentro grande, organizado por la Federación Nacional Campesina (FNC), donde se juntaron alrededor de dos mil a tres mil personas; en esa reunión, los campesinos pidieron la prohibición de la fumigación que realizaba una empresa en la zona. En aquella oportunidad, vino el Ministro de Justicia y Trabajo y otras autoridades nacionales para la reunión, pero ellos vinieron a apoyar a los empresarios y no a los campesinos. Después del encuentro grande y una vez dictada la resolución, mermó bastante por un tiempo la fumigación, y los empresarios empezaron a poner las barreras vivas exigidas por la ley, pero no lo hicieron en forma como la ley establece. Ahora, en estos últimos tiempos, volvieron a realizar fumigaciones fuera de las condiciones exigidas por la ley y se generaron nuevamente conflictos. En aquel entonces, el Sr. Ricardo Llano, presidente de la empresa que trabaja con ganadería y cultivo de soja, me llamó y me intimó, quería que le dijera a los campesinos que se calmen. Yo le dije que no voy a hacer eso porque yo actúo a favor del campesinado. Por esto se enojó conmigo y me dijo que va a dejar de pagar su impuesto a la Municipalidad; le dije que deje de pagar entonces, total no es de mucho provecho para nosotros; por ese motivo, mudó todo su impuesto inmobiliario al municipio de Avaí¹¹ (Areco, 2016).

Ordenanza N° 02/2016 “Por la Cual se Protege la Agricultura Familiar Campesina y se Obliga al Estricto Cumplimiento de las Leyes Ambientales y De Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola, en el Distrito de José Fassardi”

La propuesta de una Ordenanza que fortaleciera la protección local de las comunidades campesinas del distrito frente a fumigaciones con agrotóxicos, la realizó en 2016 el entonces concejal municipal de Fassardi por el Frente Guazú, Melanio Giménez, luego de

11 Municipio del Departamento de Caazapá.

tomar conocimiento de las propuestas de ordenanzas planteadas en otros municipios del país (Areco, 2018).

El proyecto de ordenanza cobró fuerza en un encuentro realizado en la sede municipal donde participaron representantes de diversas organizaciones y sectores sociales, encuentro donde se abordó la problemática relativa al modelo de producción mecanizada. La propuesta fue estudiada y aprobada por unanimidad por los miembros de la Junta Municipal y quedó promulgada de forma automática, ya que el ejecutivo municipal no se expidió al respecto en el tiempo estipulado en la Ley Orgánica Municipal (Areco, 2018).

Las principales medidas, regulaciones y reglamentaciones establecidas en la Ordenanza N° 02/2016 son las siguientes:

- i. Declaración de protección de la Agricultura Familiar Campesina en el distrito.
- ii. Fortalecimiento de la potestad de fiscalización directa municipal del cumplimiento de obligaciones previstas en leyes ambientales nacionales, en ejercicio de la competencia municipal de regulación y fiscalización de los estándares de garantía de la calidad ambiental del municipio:
 - Establecimiento de la obligación de implementación en el distrito, de las medidas de protección estipuladas en la Ley N° 3742/09 “en las zonas colindantes entre caminos vecinales, población y producción de autoconsumo o de renta a pequeña escala”, remitiendo a las disposiciones legales sobre franjas de protección y barreras vivas.
 - Establecimiento de la obligación de estricto respeto en el distrito, de lo dispuesto en la Ley N° 3742/09 en materia de fumigaciones aéreas, incluyendo la franja de seguridad hacia el linde con fincas de pequeños productores.
 - Establecimiento de la prohibición en el distrito, de la conversión y transformación de superficies con coberturas de bosques o desmontes, conforme a lo establecido en la Ley N° 2524 De Deforestación Cero.

- iii. Prohibición de vertido de residuos, sustancias químicas, materiales o elementos sólidos, líquidos o combinaciones de estos, que puedan contaminar las aguas o los suelos adyacentes, en los cursos de agua y en un radio de 200 metros de tanques de agua potable.
- iv. Prohibición del corte de los árboles de crecimiento espontáneo alrededor de las nacientes y a lo largo de los cursos de agua, así como en terrenos en pendiente que estén afectados por la erosión.
- v. Determinación de las sanciones en caso de incumplimiento de la Ordenanza: amonestación, multa de 500 a 1500 jornales mínimos legales, recomposición del daño o resarcimiento económico a los afectados, clausura o suspensión de la actividad.
- vi. Determinación de que lo cobrado en multas por dichas infracciones será destinado a fortalecer la temática ambiental y la producción de pequeña escala en el municipio.
- vii. Reglamentación del procedimiento de recepción de denuncias, por parte de la Junta Municipal en sus sesiones ordinarias, y la derivación al juzgado de faltas, así como al SENAVE y la SEAM, según sea el caso.
- viii. Establecimiento del deber de la Municipalidad de asignar recursos en el presupuesto general anual para la difusión y la aplicación de la Ordenanza.

Resolución N° 05/2017 “Por la cual se suspende como Medida de Urgencia todo tipo de trabajos de deforestación realizados en el Barrio 8 de diciembre de José Fassardi”

El 18 de enero de 2017, el Intendente Municipal de José Fassardi dictó la Resolución N° 05/2017, a través de la cual, como Medida de Urgencia, suspendió todo tipo de trabajos de deforestación en el Barrio 8 de diciembre del distrito, hasta que se presenten todos los documentos emitidos por la SEAM u otras instituciones.

El visto de la resolución consideraba la nota de queja sobre tala indiscriminada de árboles, presentada por los vecinos del barrio 8 de diciembre de José Fassardi; y consideraba que dicha nota fue ava-

lada por un Acta de Allanamiento de la Fiscalía del Medio Ambiente donde se constataba que se estaba cometiendo delito ambiental.

Esta resolución es importante porque muestra que la oportuna intervención de la intendencia municipal, disponiendo medidas de urgencia conforme le faculta la Ley Orgánica Municipal, puede efectivamente evitar daños ambientales inminentes.

Las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal relativas a medidas de urgencia se encuentran en los artículos 99 al 101. El artículo 101 establece el tipo de medidas de urgencia que podrán ser dictadas, entre las que se encuentran, la suspensión de actividades o de obras (inciso 3), y la suspensión de autorizaciones o retención de licencias (inciso 5).

Avances en la aplicación

La Ordenanza N° 02/2016 continuaría vigente, aunque las autoridades municipales consultadas al respecto no nos proporcionaron una respuesta expresa.

Al consultar cómo se controla desde la Municipalidad el cumplimiento de las normas nacionales y municipales sobre fumigaciones agrícolas, nos explicaron que son los vecinos quienes denuncian, primero a la Municipalidad, y que “el intendente suele tomar intervención” (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

La municipalidad sigue sin contar con un juzgado de faltas, y tampoco cuenta con una Secretaría del Medio Ambiente.

La ordenanza “quedó ahí”, no se le dio aplicación efectiva, no se destinaron recursos para hacer un trabajo de difusión con las comunidades, ni se dio aviso a las demás instituciones públicas (Entrevista a ex concejal municipal, enero de 2026).

En este distrito también se ha notado un debilitamiento del rol municipal en materia ambiental desde 2021, el cual se relacionaría con la pérdida de espacios de representación de sectores sociopolíticos críticos en la junta municipal, que fueron los que impulsaron la aprobación de normativas y actuaciones a favor de los derechos campesinos en el ámbito municipal.

Problemáticas socioambientales

A finales del año 2003, comenzó la resistencia campesina contra el avance de la sojización y las fumigaciones masivas en las compañías de Kaguare`i 18 y Colonia Guaraní del distrito de José Fassardi.

En enero de 2004, los empresarios sojeros ya habían conseguido que un juez penal de garantías ordene a las fuerzas públicas que protejan las fumigaciones en plantaciones de soja, que estaban siendo resistidas por las organizaciones comunitarias. El agente fiscal Juan Domingo Vera solicitó incluso reforzar la protección de las actividades de fumigación con efectivos militares. A su vez, imputó por invasión de inmueble, coacción grave, asociación criminal, amenaza de hechos punibles, perturbación de la paz pública y resistencia, a unas quince personas, entre ellas, a Bernardo Figueiredo, poblador de una de las comunidades afectadas y referente departamental de la Federación Nacional Campesina, así como al sacerdote católico Severiano Martínez (Diario ABC Color, 2004b). En el año 2005, cinco campesinos fueron condenados a 3 años de cárcel por las acciones llevadas adelante en el año 2004 contra la fumigación ilegal de cultivos de soja. Los mismos fueron acusados por el Ministerio Público de haber cometido el delito de coacción grave (Areco y Palau, 2016).

Otro conflicto por fumigaciones ilegales en sojales se generó en 2014, afectando nuevamente a familias agricultoras de la compañía Kaguare`i 18. A mediados de febrero de 2014, el comisario Juan Almada manifestó haber sido destituido de la comandancia del Departamento de Guairá, por negarse a proteger la fumigación de un sojal de Klaus Escher en José Fassardi. Escher le había efectuado ese pedido, a lo que el comandante respondió que para hacerlo debía dar pie al protocolo, dando cabida a la Policía Ecológica para verificar la existencia de la barrera de árboles en los linderos comunales. “A simple vista, era evidente que [el sojal] no cumplía con el requisito”, sostuvo el ex comandante, señalando que el empresario sojero le respondió “*Reikuata hina*”. “Yo no voy a estar garroteando a los campesinos” dijo el comisario, y señaló que su destitución se debió “categóricamente” a la negativa de acompañar la fumigación del sojal que no cumplía “los mínimos requisitos” (Periódico E’a, 2014).

Los campesinos de la zona habían protagonizado varias movilizaciones para impedir la fumigación de sojales, por contaminar sus comunidades, ya que solo una calle dividía la plantación transgénica de la zona poblada. En la madrugada del 11 de marzo de

2014, tres casas del asentamiento Kaguare´i fueron arrasadas por policías que llegaron al lugar en ocho patrulleras. Los uniformados actuaron con mucha violencia, realizando tiros al aire, derribando puertas y disparando gases lacrimógenos al interior de las viviendas. El allanamiento fue realizado por orden del Juez Penal de Garantías de Villarrica, Jorge Garcete, en base a la imputación fiscal de 20 pobladores campesinos por coacción, formulado por el agente fiscal Víctor Manuel Vera. Su requerimiento se dio en respuesta a la denuncia formulada por Klaus Escher contra los agricultores, por oponerse a la fumigación de una plantación de soja que le pertenece. Cinco agricultores fueron detenidos, incluyendo dos menores de edad, y habrían sido 16 los campesinos de la comunidad con órdenes de captura (Diario Última Hora, 2014; Areco y Palau, 2016).

En el año 2016, la Federación Nacional Campesina realizó manifestaciones exigiendo la libertad de Bernardino Figueredo y Nicanor Vargas, ambos referentes de Kaguare´i Km 18, presos por resistir las fumigaciones sojeras en su comunidad. La FNC denunciaba que:

Kaguare`i, la comunidad de Bernardino y Nicanor, está rodeada de latifundios, uno de cuyos supuestos propietarios es el sojero Claus Escher, menonita y directivo de la Asociación de Productores de Soja (APS), que fuera denunciado por el ex comisario de Villarrica, Juan Almada, de hacerle remover del cargo por negarse a reprimir a campesinos que impidieron las fumigaciones en sojales que no cumplían con el más mínimo requisito ambiental (Federación Nacional Campesina, 2016).

Con la falta de ordenamiento territorial, la impunidad penal y administrativa de los delitos e infracciones ambientales en el marco del extractivismo agrícola, y la criminalización de las comunidades que han intentado resistir, el avance de monocultivos y fumigaciones ha crecido sin cesar en el distrito, “hasta en zonas muy cercanas al cerro está penetrando la plantación de transgénicos” (Entrevista a referente social, enero de 2026).

Otra problemática que evidencia la desprotección territorial de las comunidades campesinas es la habilitación de canteras de extracción de piedras en medio de las mismas, con los graves riesgos que esto conlleva. En junio de 2022, tras regresar del colegio, un adolescente campesino de 16 años fue a buscar a sus animales que estaban pastando al fondo del lote familiar, momento en que

ocurrió una explosión en la cantera colindante, propiedad de una empresa privada, y una de las piedras impactó en su cabeza, provocando su fallecimiento. La cantera colindaba con la propiedad campesina, ubicada a unos 7 kilómetros del casco urbano del distrito de José Fassardi, donde la familia realizaba cultivos de caña dulce y cría de animales. Al denunciar el hecho, el padre del joven explicó cómo la actividad de la cantera afectaba las condiciones productivas en la comunidad y los riesgos que traía:

Nosotros pedimos justicia porque a nuestro hijo ya no le vamos a recuperar. Siempre le reclamé a la empresa que las piedras llegan hasta nuestro patio y es un peligro mortal, siempre les pedí que hicieran en forma sus trabajos, ni siquiera podemos cultivar nada a causa de las explosiones (Diario ABC Color, 2022).

La empresa en cuestión contaba con licencia expedida por el MADES para la cantera, pero no tenía autorización de la Dirección de Material Bélico (DIMABEL) para utilizar explosivos. Tampoco había presentado el plan de gestión ambiental, por lo cual funcionaba sin medidas de mitigación (Diario ABC Color, 2022).

Desafíos institucionales y sociales

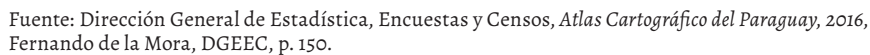
El municipio de Fassardi requiere de un ordenamiento territorial, que permita la demarcación y señalización clara del área de reserva del Ybytyruzú y de su zona de amortiguamiento en el distrito; y que proteja a las comunidades, estableciendo zonas de producción familiar campesina, en la cual se restrinjan actividades peligrosas e incompatibles con la vida y la producción campesina, como son los monocultivos transgénicos y las canteras.

La municipalidad precisa contar con una Secretaría del Ambiente y con un juzgado de faltas, de modo a promover la implementación efectiva de la Ordenanza N° 02/2016.

También es necesario que se promuevan en el distrito programas que apoyen a la agricultura campesina y que fomenten la producción agroecológica, de manera que las familias campesinas no se sigan viendo estimuladas a alquilar sus tierras al agronegocio por falta de recursos económicos.

Otra política que se ha mencionado como necesaria es la de educación ambiental, para lo cual se precisa de un decidido apoyo del MADES.

85



2. Municipio de Independencia

Contexto

Independencia es un municipio ubicado en la zona centro-este del Departamento de Guairá. Cuenta con 48 compañías.

Su estructura hidrográfica comprende numerosos arroyos como Guazú, Tacuaras, Librada, Oro, Conso, Capi'i, San Gervasio, Amambay, afluentes del Río Tebicuarymí.

La Ley N° 5399/15 declara Área Silvestre Protegida, con la categoría de Reserva de Recursos Manejados a la Cordillera del Ybytyruzú, con un área de 24.000 hectáreas,¹² localizada en el centro del Departamento del Guairá, abarcando seis distritos: Independencia, Eugenio A. Garay, Villarrica, Ñumí, Mbocayaty y Farsardi. El distrito de Independencia es el segundo con mayor área en la reserva, con una cuarta parte del distrito protegido ambientalmente por la misma (SEAM, 2016), y con la mayor cantidad de población viviendo dentro del área protegida (Entrevista a técnica de campo, enero de 2026). En 2019, por Ley N° 6341, se fortaleció la protección normativa de la Reserva de Recursos Manejados del Ybytyruzú, ordenando que en ningún caso se permitirá la prospección, exploración ni explotación de minerales e hidrocarburos en el Área Declarada como Reserva y su zona de amortiguamiento, tipificando como delito el incumplimiento de esta disposición, sancionándolo con pena privativa de libertad y obligación de recomponer el daño ambiental generado.

El municipio cuenta con una extensión de 49.100 hectáreas. Las actividades económicas principales son la producción agrícola, con cultivos importantes de caña de azúcar y yerba mate; la producción ganadera, las industrias y el turismo.

12 La Ley N° 5399/15 estableció los límites de la reserva mediante la descripción de un polígono geográfico. Al poner estas coordenadas en la imagen satelital, la Reserva abarca 26.794,7 hectáreas; por ende, excede lo establecido en la misma ley que declara a la Reserva con 24.000 ha. SEAM, *Plan de Manejo. Reserva de Recursos Manejados Ybytyruzú 2016-2026*, Tomo 1, Asunción, Secretaría del Ambiente, Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad, junio de 2016, pp. 11-12.

La población del municipio era de 23.248 personas en el año 2000, 21.092 en 2012 (INE, 2025), y 19.235 en 2022, con 15,9% de población urbana y 84% de población rural (INE, 2022b).

Logros normativos

Ordenanza Municipal N° 32/2010 “Por la Cual se Establece la Zonificación Rural del Distrito de Independencia y se Crea la Policía Ambiental Municipal”

En noviembre de 2010, la Junta Municipal de Independencia sancionó la Ordenanza Municipal N° 32. El fundamento normativo de la misma, evidencia un claro análisis de lo que implica el ordenamiento territorial municipal, el cual debe partir de las normas legales ambientales que requieren aplicarse en el ámbito local; las disposiciones del Estatuto Agrario vigente sobre las prácticas productivas sustentables que deben implementarse en las colonias y asentamientos de la reforma agraria; y las disposiciones de la entonces recién sancionada Ley Orgánica Municipal sobre las responsabilidades y competencias de los gobiernos locales en materia de ordenamiento territorial y reglamentación del régimen de uso del suelo, en materia de preservación, recomposición, regulación y fiscalización ambiental dentro de su jurisdicción; y respecto de la organización y funcionamiento de la Policía Municipal que debía ser reglamentado por ordenanza.

Las principales medidas establecidas en dicha ordenanza son las siguientes:

- i. Establecimiento de la zonificación rural del municipio, distinguiendo la Zona de Producción Agropecuaria, la zona de Reserva de Recursos Manejados del Ybytyruzú, y las Áreas de Protección de Nacientes y Cursos de Agua.
 - Zona de Producción Agropecuaria en la que se promoverá la producción sustentable, buscando alternativas al cambio de uso de suelo. La Municipalidad implementará campañas que promoverán la adopción de técnicas de producción sustentable, priorizando para

ello las áreas donde se encuentran concentradas las fincas campesinas.

- Reserva de Recursos Manejados del Ybytyruzú, en que se cita el régimen legal vigente, la competencia de la SEAM como autoridad de aplicación de la Ley de Áreas Silvestres Protegidas, se destaca la relevancia del ecosistema protegido, y que dicha reserva abarca porciones territoriales del municipio de Independencia.
 - Áreas de Protección de Nacientes y Cursos de Agua, respecto de las cuales se especifican las normas nacionales aplicables en todas las zonas establecidas por la ordenanza, destinando las correspondientes áreas de protección de nacientes y cursos de agua.
- ii. Creación de la Policía Ambiental Municipal, la cual dependerá directamente del Intendente Municipal. Entre sus objetivos se establecen:
- Acompañar a la SEAM en el patrullaje ecológico; velar por la preservación, protección y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente; colaborar con la reducción de los índices de contaminación medioambientales, impidiendo la deforestación y reduciendo el tráfico de especies; ejecutar o hacer cumplir lo dispuesto en ordenanzas, reglamentos y resoluciones municipales, con referencia a la protección y conservación de los recursos naturales; coordinar con la policía nacional la prevención de hechos ilícitos en relación con los recursos naturales; coordinar con la SEAM en cuestiones relacionadas con la Reserva de Recursos Manejados del Ybytyruzú.
- iii. Prohibición total de toda actividad minera en el distrito de Independencia. Se establece que dicha actividad comprende, en especial, el cateo, exploración, perforación y explotación de materiales metálicos y no metálicos. Se estipula que bajo ninguna circunstancia se podrá conceder el Certificado de Localización Municipal para estos fines. Se establecen facultades de la Policía Municipal Ambiental en casos de contravención de estas disposiciones.

- iv. Establecimiento de sanciones a ser aplicadas en caso de acción u omisión violatoria de las disposiciones de las ordenanzas.
- v. Previsión expresa de la facultad de aplicación de medidas de urgencia por la Intendencia Municipal en circunstancias susceptibles de causar daño inminente al ambiente, de acuerdo a lo prescripto en los artículos 99 al 101 de la Ley Orgánica Municipal vigente.

Avances en la aplicación

En el Plan de Manejo de la Reserva del Ybytyruzú 2016-2026 se destacó la importancia de que el distrito de Independencia cuente con la Ordenanza N° 32/2010, que “refuerza y establece medidas de protección ambiental sobre los bosques protectores, nacientes y bosques” y prohíbe la actividad minera en el distrito (SEAM, 2016).

Sin embargo, los avances en la aplicación de dicha normativa municipal han sido muy limitados. Presumimos que la ordenanza continúa vigente, aunque no nos fue respondida la solicitud de información pública presentada al respecto, ni recibimos una respuesta clara en las entrevistas a funcionarios municipales que efectuamos.

No llegó a constituirse la Policía Municipal Ambiental.

Nos han informado que la prohibición de actividad minera en el distrito se mantiene, pero que sí existen “canteras de piedras, con licencia ambiental” (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

Respecto de las dependencias encargadas de la implementación de la Ordenanza N° 32/2010, nos indicaron que no cuentan con Secretaría del Ambiente por los bajos recursos presupuestarios municipales, y que, por este motivo, “todo recae en la Secretaría General” (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

La Municipalidad tiene un juez de faltas, pero no se nos ha podido informar si se han aplicado sanciones por incumplimiento

de la ordenanza de zonificación rural y prohibición de la actividad minera.

Respecto de la actuación municipal en casos de afectaciones ambientales a las zonas de vida y producción campesina, se percibe falta de presencia e intervenciones, sobre todo desde 2021 (Entrevista a referente social, enero de 2026). Este debilitamiento del rol municipal, además de la orientación y voluntad política del ejecutivo, se relacionaría también con la pérdida de espacios de representación en la junta municipal de sectores sociopolíticos críticos.

Problemáticas socioambientales

En el año 2022 se acentuaron los conflictos socioambientales en el distrito de Independencia, vinculados con la expansión de monocultivos sojeros en zonas campesinas, y con la apertura de canteras en el área de la reserva del Ybytyruzú.

En el año 2022, pobladores de la compañía Santo Domingo de Independencia, denunciaron fumigaciones realizadas sin respetar las protecciones establecidas en la Ley N° 3742/09, efectuadas en un extenso sojal, ubicado en medio de la comunidad, cerca de una escuela, un puesto de salud, y de los tanques de agua de los cuales se abastecían las familias campesinas. Dos días después de la fumigación, en lotes colindantes murieron varios animales como gallinas y hasta un toro, lo que representó una enorme pérdida para las familias. Además, denunciaron que muchas personas también sintieron malestares en su salud tras la fumigación (Base Investigaciones Sociales, 2022).

Referentes comunitarios campesinos, presentaron denuncia contra Klaus Escher ante la Unidad Especializada de Delitos Ambientales del Guairá, por realizar plantaciones de soja sin contar con evaluación de impacto ambiental, extendiéndolas hasta los márgenes de dos arroyos, utilizados para la pesca y la recreación por las familias lugareñas, sin respetar la zona mínima de protección, y efectuando fumigaciones con agrotóxicos sin respetar las franjas de seguridad obligatorias. Escher sería el mismo productor

de soja cuyas plantaciones sojeras en José Fassardi generaron protestas campesinas, exigiendo el cese de fumigaciones realizadas sin las barreras y franjas obligatorias, protestas que fueron fuertemente criminalizadas por el Ministerio Público en 2014.

Pese a las denuncias realizadas en 2022, el fiscal penal ambiental Erico Ávalos no avanzó con la imputación, motivo por el cual los pobladores efectuaron manifestaciones pacíficas en la vía pública frente a un local del denunciado. La fiscal María Agustina Unger Villalba, con llamativa celeridad, abrió dos causas penales¹³ contra varias de las personas que se manifestaron, y ordenó su detención, solicitando incluso prisión preventiva. Ante la arbitrariedad y parcialidad de las actuaciones de los representantes del Ministerio Público, varias personas pobladoras presentaron una denuncia ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) contra los agentes fiscales Ávalos y Unger por mal desempeño de funciones (Diario ABC Color, 2022c).

Conforme a los datos que hemos podido recabar, el JEM ni siquiera estudió las denuncias, y las fumigaciones en monocultivos sojeros continuaron avanzando en la zona, bajo amparo judicial y criminalización a dirigentes campesinos pobladores de las comunidades afectadas.

En noviembre de 2025, pobladores de varias compañías del distrito de Independencia alertaron sobre la proliferación de cultivos de soja dentro del área protegida del Ybytyruzú. Presentaron denuncias ante el MADES, la Municipalidad de Independencia y la Fiscalía de Villarrica, solicitando una intervención inmediata para determinar si los cultivos se encontraban efectivamente dentro de la reserva y si se cumplían las medidas de mitigación socioambiental. Explicaron que la zona siempre fue conocida por su producción de caña de azúcar y yerba mate, pero que en los últimos años la soja fue ganando terreno en el Guairá, llegando ahora incluso al área protegida (Diario ABC Color, 2025e). El Intendente Municipal de Independencia confirmó haber recibido la denuncia e indicó que solicitaría asistencia técnica al MADES para verificar los límites del

13 Causa N° 4505/2022 caratulada “Bernardino Vallejo y otros s/ coacción en Independencia”, y Causa N° 5408/2022 caratulada “Derlis Pérez y otros s/ coacción, resistencia e intervenciones peligrosas en el tránsito terrestre en Colonia Independencia”.

área protegida y determinar si existían infracciones ambientales (Diario ABC Color, 2025f).

En enero de 2026, la comunidad Santa Catalina realizó una nueva manifestación, reclamando el cese de las actividades agrícolas que impliquen fumigación química, principalmente de soja. Argumentaron que el uso de glifosato y otros agroquímicos afecta tanto al ecosistema como a parcelas de productores y productoras que trabajan con caña dulce orgánica. Los agricultores exigieron que la Municipalidad de Independencia adopte medidas concretas mediante resoluciones u ordenanzas que limiten o prohíban la fumigación en áreas cercanas a comunidades rurales, cursos hídricos y zonas protegidas. En esta ocasión, el intendente José Resquín confirmó que el municipio recibió recientemente un informe del MADES que delimitaba de manera precisa el área de recursos manejados y su zona de amortiguamiento. “Constatamos que esta comunidad se encuentra dentro del área de recursos manejados, por lo que como municipio estamos en contra de la plantación de soja en esta zona”, afirmó el intendente (Diario ABC Color, 2026b).

En la compañía Yro'ysã Línea 9, referentes campesinos denunciaron el avance de plantaciones de soja a escasos metros de un pozo de agua perteneciente a la junta de saneamiento de la zona, con el riesgo de contaminación del agua que consumían niñas y niños, personas adultas y ancianas (Diario ABC Color, 2025e). De acuerdo a la consulta que realizamos a referentes comunitarios, a abril de 2026, ni el MADES ni la Fiscalía de Delitos Ambientales habían efectuado ninguna intervención para proteger a la comunidad.

En febrero de 2026, pobladores de la compañía Santa Cecilia del distrito de Independencia, convocaron a una manifestación pública en rechazo al avance del modelo de sojización en la zona, que se encontraba poniendo en grave riesgo la Reserva de Recursos Manejados de la Cordillera del Ybytyruzú, la producción de los pequeños agricultores y agricultoras, así como el equilibrio ambiental del territorio. Los pobladores explicaban que agroempresarios de origen brasileño habrían iniciado el cultivo de soja en la compañía, a pesar de existir una prohibición para este tipo de actividades, porque gran parte de la comunidad se encuentra dentro del área protegida

de la Reserva del Ybytyruzú. Ante esta situación, los pobladores exigían que las autoridades locales hagan cumplir de manera efectiva las normativas ambientales vigentes, protejan las áreas de reserva y asuman una posición firme en la defensa de los derechos de las comunidades campesinas que habitan el territorio (Base Investigaciones Sociales, 2026).

Con relación al avance extractivista, en la propia falda de la Cordillera del Ybytyruzú en Independencia, se estaba instalando una cantera para explotación de piedra basáltica, con apertura de caminos ya efectuada sobre el área protegida, sin licencia ambiental y sin autorizaciones municipal. En mayo de 2022, el hecho fue denunciado por pobladores en redes sociales, razón por la cual guardaparques del MADES, asignados a la reserva de Ybytyruzú, realizaron una intervención en el lugar. En plena área protegida encontraron caminos abiertos, remoción de suelo y una trituradora en proceso de instalación. Los guardaparques explicaron que contactaron con el propietario del inmueble quien les indicó “que alquiló una superficie de ocho hectáreas de su propiedad para la apertura de una cantera, a una sociedad anónima interesada en realizar la inversión” y reconoció que los inversionistas no tenían estudios de impacto ambiental ni permisos para la apertura de caminos, menos aún para la apertura de una cantera (Diario ABC Color, 2022d).

Un mes después de que los ilícitos ambientales se hicieran públicos, el propietario del inmueble mencionado pidió derecho a réplica en un periódico, donde indicó “que efectivamente me encuentro tramitando los permisos correspondientes para la explotación de una cantera en dicho lugar, pero la misma será explotada una vez que el Ministerio del Ambiente me conceda la licencia pertinente”. Lo que agregó es relevante para comprender la debilidad del sistema de gobernanza y cumplimiento de la normativa vigente sobre las zonas del área de la reserva y sus limitaciones de uso:

Asimismo, es de destacar que antes del inicio de solicitud de licencia ambiental se contrató a una empresa a fin de que evalúe si la propiedad se encuentra o no en el área protegida de la reserva de Ybytyruzú y la misma concluyó que la propiedad se encuentra fuera de dicha área; es por eso que oficialmente en fecha 3 de mayo de 2022 hemos

dado ingreso a mesa de entrada del MADES nuestro pedido de licencia ambiental individualizado como expediente N° 3161/2022 para la explotación de una cantera (Diario ABC Color, 2022e).

Al parecer, el responsable de abrir caminos al pie de la misma serranía, construyendo una cantera, sin autorizaciones administrativas y sin licencia ambiental en un área protegida por ley, tras ser descubierto, simplemente continuó tramitando una licencia ambiental para la explotación de una cantera en el lugar.

Desafíos institucionales y sociales

La situación en Independencia muestra la debilidad del sistema institucional de protección ambiental en el Paraguay, incluso respecto de las áreas silvestres protegidas por ley, y los daños que los incumplimientos institucionales generan en los territorios de vida y producción campesina.

Tras años de denuncias y protestas campesinas por el avance del monocultivo sojero en compañías del municipio, en flagrante incumplimiento de las leyes vigentes, con la intensificación de los conflictos socioambientales a finales del año 2025, el intendente municipal anunció en enero de 2026 que el MADES ya le había enviado un mapa claro de delimitación del área de reserva y su zona de amortiguamiento, y por ende, podían determinar como institución que la plantación sojera que las comunidades campesinas se encontraban denunciando como ilegales, efectivamente no estaban permitidas en ese lugar. Como expresó una referente campesina de Santa Catalina y una de las principales denunciantes: “Después de tanta lucha, ya se reconoció que es área de reserva manejada y que no se va a poder plantar ni fumigar soja”, destacando que la decisión respondía a una postura firme de la comunidad (Diario ABC Color, 2026b).

De este modo, aunque una cuarta parte del distrito de Independencia está legalmente protegido como reserva, la Municipalidad ni siquiera disponía de un mapa claro de las delimitaciones territoriales del área silvestre protegida y la zona de amortiguamiento en su jurisdicción.

Ni el MADES ni la Municipalidad de Independencia dieron cumplimiento a lo ordenado por la Ley N° 352/94 “De Áreas Protegidas”, la Resolución SEAM N° 200/01¹⁴, y el Plan de Manejo de la Reserva de Recursos Manejados Ybytyruzú 2016-2026 aprobado por Resolución SEAM N° 445/16¹⁵. Conforme a estas normas jurídicas, tendrían que haberse demarcado y señalado correctamente las diferentes zonas de la Reserva establecidas en su Plan de Manejo (Zona Silvestre Manejada, Zona de Producción Sustentable, Zona de Uso Tradicional Indígena, Zona de Uso Histórico Cultural), así como su Zona de Amortiguamiento, consistente “en un área de 1.000 m del límite para afuera, bordeando los límites de la reserva, para amortizar los efectos negativos que puedan ejercer algún tipo de presión o impacto hacia las áreas naturales” (SEAM, 2016, p. 101). Para la demarcación y señalización se debería haber hecho uso de todos aquellos elementos y mecanismos necesarios para tal fin, como ser letreros y carteles de señalización, balizas, cercados de diferentes tipos, entre otros (SEAM, 2001, artículo 35).

Tampoco se implementó un trabajo de educación ambiental específico con las familias pobladoras del área de la reserva y la zona de amortiguamiento, ni se fomentó la consolidación de modelos productivos agroecológicos y orgánicos. Los conflictos recientes evidenciarían que tampoco se ha difundido información clara sobre las permisiones y limitaciones de uso en las distintas zonas para todos los tenedores y futuros adquirentes.

Con relación al control del área protegida de reserva del Ybytyruzú, en enero de 2026, se contaba con cuatro guardaparques para las 24.000 hectáreas de reserva y su zona de amortiguamiento. El equipo de guardaparques no dispone de vehículo específicamente asignado para sus tareas de vigilancia (MADES, 2026b), pese a que en el Plan de Manejo vigente se consignaba que contaban “con una camioneta 4 x 4 para el cumplimiento de sus funciones” (SEAM, 2016).

Respecto de la Ordenanza N° 32/2010 “Por la Cual se Establece la Zonificación Rural del Distrito de Independencia y se Crea la Poli-

14 Resolución SEAM N° 200/01 “Por la cual se asignan y reglamentan las categorías de manejo; la zonificación y los usos y actividades”.

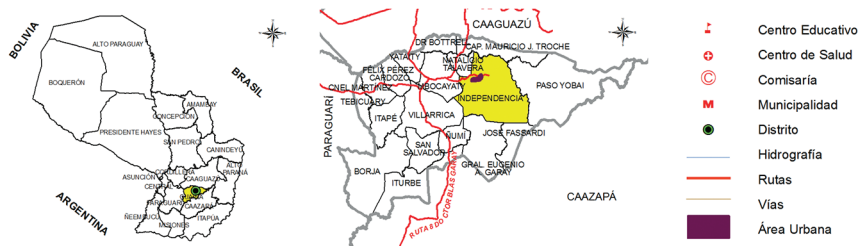
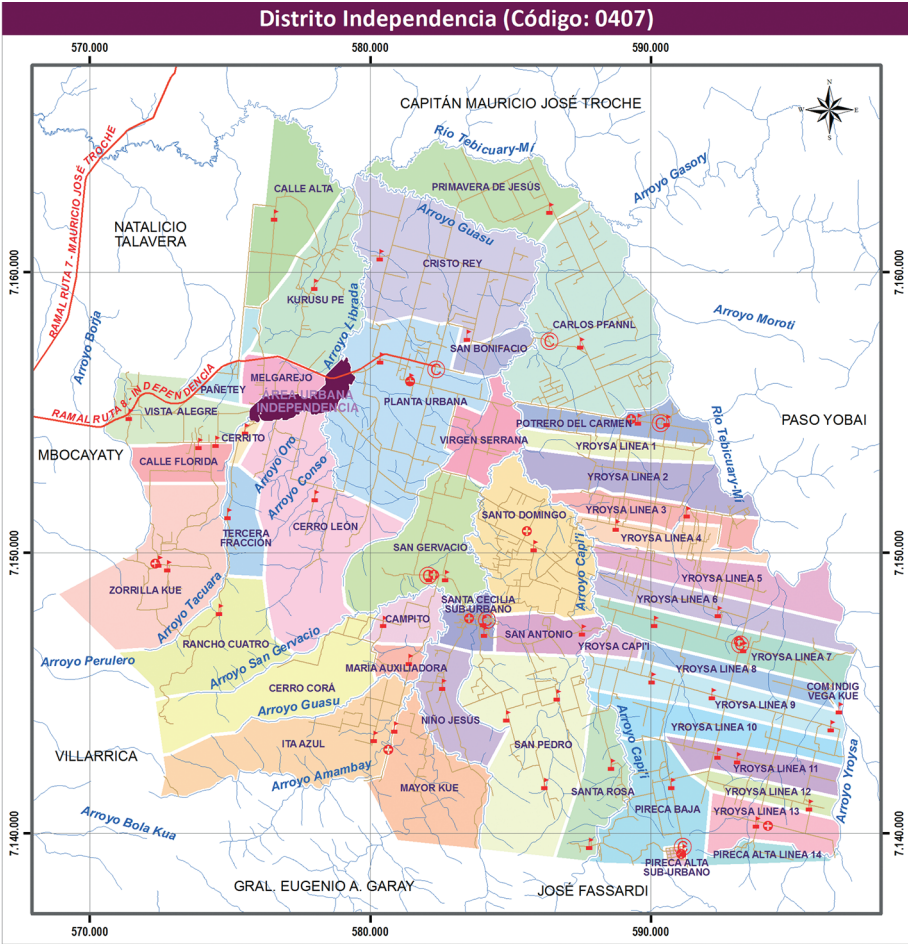
15 Resolución SEAM N° 445/16 “Por la cual se aprueba el Plan de Manejo de la “Reserva de Recursos Manejados de la Cordillera del Ybytyruzú, correspondiente al período 2016-2026”.

cía Ambiental Municipal”, la Municipalidad no avanzó en su implementación. El Municipio no cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial, ni siquiera respecto del área de reserva protegida; ni con policía ambiental municipal.

En la actualidad, los pobladores y pobladoras de las compañías campesinas que han denunciado el avance ilegal de los monocultivos sojeros en el distrito, insisten en la necesidad de sancionar una ordenanza municipal actualizada, que fortalezca la aplicación de la legislación ambiental vigente, permita la efectiva protección del área de la reserva de recursos manejados y su zona de amortiguamiento, así como de las nacientes y los arroyos, proteja las comunidades campesinas, y garantice las condiciones para la producción agroecológica y orgánica en las mismas.

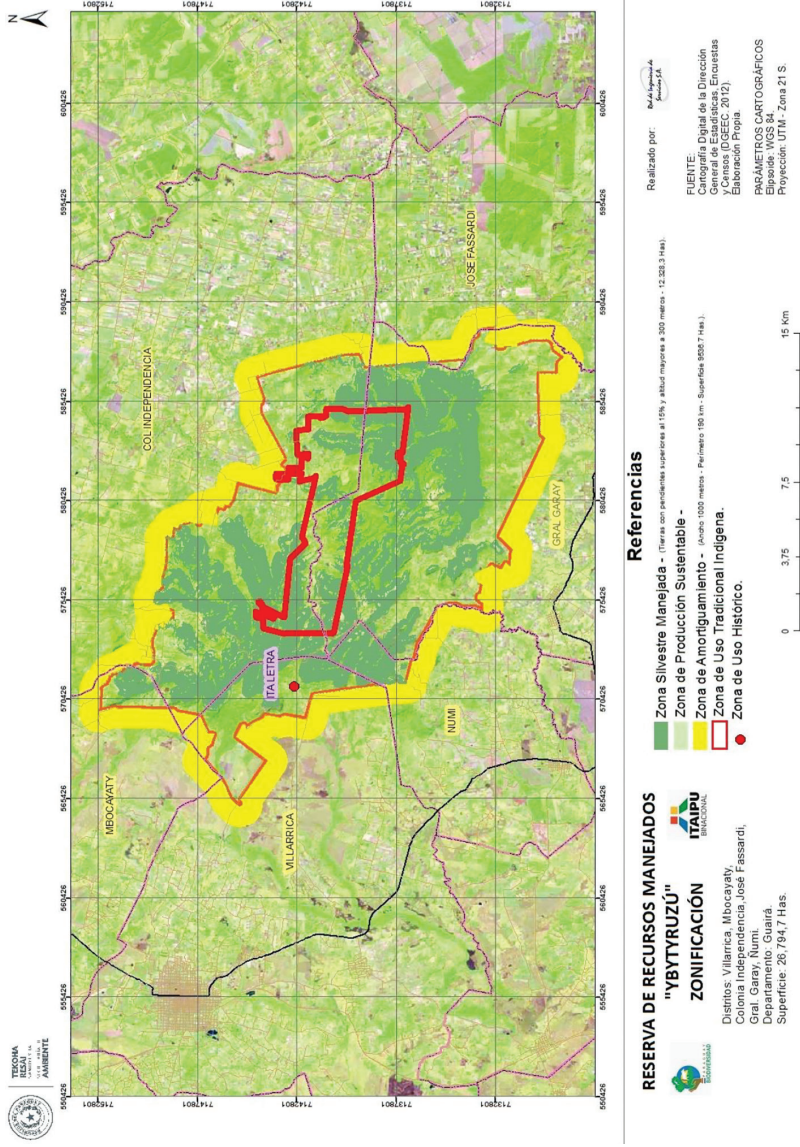
También se ha enfatizado la necesidad de auditorías y de una política de combate a la corrupción al interior de las instituciones de fiscalización, como MADES y SENAWE, y de la Fiscalía de Delitos Ambientales, porque incluso cuando comunidades afectadas han logrado que se efectúe alguna inspección, los informes técnicos en muchos casos han omitido dar cuenta de infracciones ambientales flagrantes.

Mapa 6. Distrito Independencia

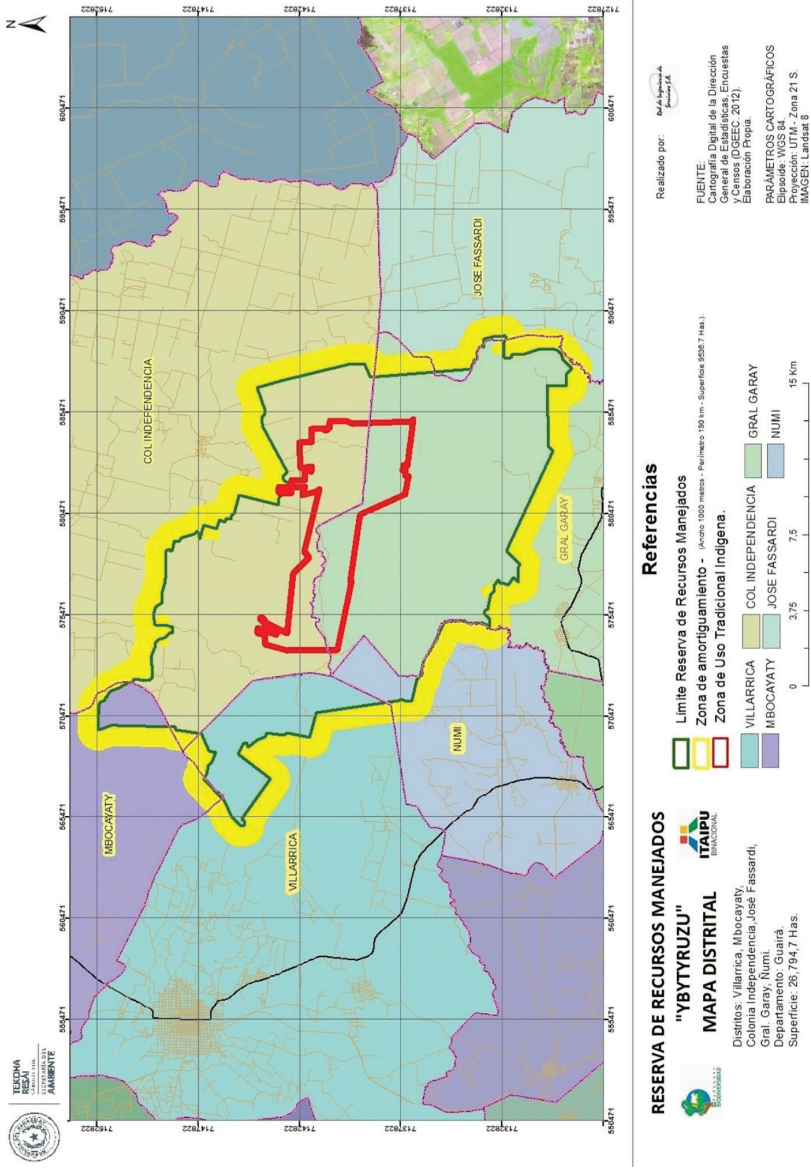


Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Atlas Cartográfico del Paraguay, 2016, Fernando de la Mora, DGECC, p. 144.

Mapa 7. Zonificación sobre Imagen Satelital de la Reserva Ybytyruzú y su zona de amortiguamiento.



Mapa 8. Distritos en los que se ubica la Reserva de Recursos Manejados Ybytyruzú



Fuente: Secretaría del Ambiente, *Plan de Manejo Reserva de Recursos Manejados Ybytyruzú 2016-2026*, Tomo 2, Asunción, Junio 2016, p. 69.

3. Municipio de Eugenio A. Garay

Contexto

Eugenio A. Garay es un distrito ubicado al sur del Departamento de Guairá.

Entre los arroyos que lo riegan se encuentran el Pirapó Guazú, Pirapomí, Itacuaná e Yhacá Guazú, afluentes del Río Tebicuarymí.

Conforme a la Ley N° 5399/15 que declara Área Silvestre Protegida, con la categoría de Reserva de Recursos Manejados a la Cordillera del Ybytyruzú, Eugenio A. Garay, es el distrito con mayor área en la reserva, con más de un 60% del distrito protegido ambientalmente por la misma (SEAM, 2016). En Garay se halla el Cerro Tres Kandú, que con sus 842 metros sobre el nivel del mar es el punto más alto del Paraguay.

El municipio cuenta con una extensión de 16.000 hectáreas aproximadamente. Las principales actividades económicas son la agricultura y el turismo.

La población del municipio era de 6.918 personas en el año 2000, 6.867 en 2012 (INE, 2025), y 6.752 en 2022, con 17,7% de población urbana y 82,6% de población rural (INE, 2022b).

Logros normativos

Resolución Intendencia Municipal N° 110/22 “Por la cual se prohíbe la producción agrícola transgénica y fumigación con agroquímicos en la zona de influencia de la reserva ecológica del Ybytyruzú” de fecha 12 de diciembre de 2022

La norma considera la necesidad de proteger la agricultura familiar, y que el uso de agrotóxicos afecta directamente a los alimentos producidos por la agricultura familiar para consumo humano; considerando también la protección de la fauna, la flora y los causes hídricos.

Resolución Junta Municipal N° 11/2023 “Por la

cual se prohíbe en todo el distrito de Eugenio A. Garay la explotación agrícola mecanizada que demande el uso intensivo de agroquímicos”
de fecha 09 de septiembre de 2023

La resolución tiene en vista las leyes y decretos nacionales ambientales vigentes; considera que la explotación agrícola mecanizada que implique uso intensivo de agroquímicos, desmonte y tala de árboles, contaminación de cauces hídricos, representa un daño para el medioambiente y la salud de la comunidad en general. Considera, además, que esa forma de explotación no reúne las condiciones para su instalación en medio de los vecinos, al poner en peligro a todo el distrito y al entorno natural del Cerro Tres Kandú, zona de amortiguamiento de la Reserva Ybytyruzú.

Resolución Municipalidad de Eugenio A. Garay N° 23/2024 “Por la cual se suspende como medida de urgencia, todo tipo de actividad de cultivo de soja, maíz y otra producción extensiva mecanizada con utilización de agrotóxico, en las compañías de Potrero Ybate y Palmito del distrito de Eugenio A. Garay, dada por la Junta Municipal el 25 de mayo de 2024 y promulgada por la Intendencia en fecha 31 de mayo de 2024

La resolución tiene en vista el proyecto de explotación agrícola mecanizada que demanda el uso intensivo de agroquímicos, que abarca las compañías Potrero Ybate y Palmito del distrito. Considera la Resolución N° 11/2023 que prohíbe dicha forma de explotación agrícola en el municipio; así como la facultad de dictar medidas de urgencia prevista en el artículo 99 de la Ley Orgánica Municipal N° 3966/10.

Ordenanza N° 5/2024 “Protección del tanque de suministro de agua potable y prevención de actividades contaminantes”, sancionada y promulgada el 24 de septiembre de 2024

La ordenanza parte de un pedido presentado por la comisión de la Junta de Saneamiento de Eugenio A. Garay en el que solicita la elaboración de una ordenanza para la protección del tanque de agua.

La normativa tiene por objetivo proteger la calidad del agua, garantizando que no se contamine por actividades cercanas; regular el uso del suelo, estableciendo restricciones sobre actividades que puedan afectar la fuente de agua; y promover la sostenibilidad, fomentando prácticas que mantengan la integridad del ecosistema local. Las principales regulaciones que contempla son la definición de zonas de protección alrededor del tanque donde se prohíben ciertas actividades; el establecimiento de normas para la gestión de residuos en las cercanías del tanque; el requerimiento de evaluación de impacto ambiental previa a la aprobación de proyectos en áreas sensibles; la implementación de sistemas de monitoreo de la calidad del agua; la tipificación de sanciones por incumplimientos; y la colaboración con las comunidades, involucrándolas en la protección del agua, promoviendo la educación ambiental.

La ordenanza establece una zona de protección alrededor del tanque de suministro de agua potable, con un radio de 1000 metros, que deberá ser señalizada, en la que se prohíbe realizar las siguientes actividades:

- a. Movimiento de suelo: rastroteo, arado con disco, sembrado con tractor y encalado, con el objetivo de evitar el levantamiento de polvo que pueda afectar la calidad del agua.
- b. Almacenamiento y tránsito de productos químicos: almacenamiento y tránsito de cualquier sustancia química que pueda contaminar el agua, así como el uso de productos que puedan generar residuos tóxicos.
- c. Uso de pintura con presión de aire: aplicación de pintura mediante sistemas de pulverización a presión de aire.
- d. Quema de residuos: quema de basura domiciliaria y ramas, dado que la ceniza volátil generada puede afectar la calidad del agua potable.
- e. Prohibición de fumigaciones: uso de pesticidas, herbicidas y otros productos químicos dañinos, ya que pueden filtrarse en el suelo y contaminar las fuentes de agua, como también el agua que permanece en el tanque de suministro.

- f. También se prohíbe la construcción de nuevos edificios o estructuras de más de cuatro pisos, el vertido de aguas residuales, la actividad industrial que pueda liberar contaminantes al aire o al suelo, la instalación de lavaderos de autos y de estaciones de servicio.

La ordenanza especifica las responsabilidades en la materia, que corresponden al Intendente, a la Junta Municipal, a la Junta de Saneamiento. Prevé también las medidas a adoptar en caso de contaminación y de intoxicación por agua contaminada.

Se reglamenta el procedimiento para la presentación de denuncias y su trámite; y las sanciones en caso de infracciones. También se dispone la suscripción de un convenio de colaboración entre la Municipalidad y el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN).

Ordenanza N° 6/2024 “Por la que se establece el marco normativo para la promoción y el fomento de la producción agroecológica en el Municipio de Gral. Eugenio A. Garay” del 20 de diciembre de 2024

Parte de la solicitud presentada por productores, organizaciones y habitantes del municipio, que expresan la necesidad de fortalecer y fomentar las prácticas de producción agroecológica, como un modelo de desarrollo que garantiza alimentos sanos, preserva el ambiente, protege las fuentes de agua y ofrece alternativas económicas sostenibles para las familias del distrito. En parte del considerando se señala que:

La producción agroecológica, como sistema productivo y enfoque científico, se alinea con los principios de sostenibilidad y representa una oportunidad estratégica para el desarrollo económico local, la soberanía y seguridad alimentaria, la protección de la biodiversidad y el fortalecimiento del turismo ecológico, en concordancia con el Plan de Manejo de la Reserva de Recursos Manejados Ybytyruzú.

Se define a la agroecología como un enfoque integral para el diseño y manejo de sistemas alimentarios sostenibles, basado en la

aplicación de principios ecológicos y sociales, que busca optimizar las interacciones entre plantas, animales, seres humanos y el ambiente, minimizando la dependencia de insumos externos.

Las principales medidas establecidas son las siguientes:

- Creación de la Dirección Agroecológica Municipal, responsable de la implementación de las políticas de fomento a la agroecología. Estará a cargo de un director con formación y experiencia comprobada en agronomía, agroecología o ciencias ambientales, designado por la Intendencia Municipal. Entre sus funciones principales se encuentran diseñar, ejecutar y supervisar el Plan Municipal de Desarrollo Agroecológico; administrar el Registro Municipal de Productores Agroecológicos; coordinar acciones con el MADES, MAG, INFONA, SENATUR y otras instituciones; promover programas de capacitación, asistencia técnica, investigación y educación ambiental para los productores; fomentar la certificación participativa y la creación de canales de comercialización para productos agroecológicos.
- Creación del Registro Municipal de Productores Agroecológicos, registro de inscripción voluntaria para identificar y registrar a los productores agroecológicos del municipio, requisito para acceder a los programas de apoyo previstos en la ordenanza.
- Establecimiento de incentivos: acceso preferencial a programas; apoyo a la comercialización, a través de la promoción de la venta directa, participación en ferias locales, y articulación con el sector turístico para crear mercados para los productos agroecológicos; asistencia técnica y capacitación; apoyo en infraestructura, priorización para el mejoramiento de caminos vecinales y el acceso a servicios básicos en zonas de alta concentración de productores agroecológicos.
- Identificación de las prácticas incompatibles con la agroecología, como ser: la implementación de monocultivos extensivos que requieran el uso intensivo y sistemático de

agroquímicos sintéticos, uso de agroquímicos de alta toxicidad; fumigaciones aéreas; prácticas que generen una degradación evidente del suelo, erosión, contaminación de fuentes hídricas o pérdida de biodiversidad.

- Obligación de incluir anualmente un fondo para el funcionamiento de la Dirección Agroecológica Municipal y la ejecución de sus programas en el Presupuesto General de la Municipalidad. Estos fondos podrán ser complementados mediante convenios de cooperación o donaciones.

Ordenanza N° 7/2024 “Por la cual se declara al Municipio de Gral. Eugenio A. Garay como capital de la cima más elevada del Paraguay y se regula la actividad turística sostenible e inclusiva en el cerro Tres Kandú y su entorno” del 20 de diciembre de 2024

Define al ecoturismo como la modalidad turística enfocada en el disfrute de la naturaleza y las culturas locales, promoviendo su conservación y el desarrollo sostenible.

Las principales medidas establecidas en la ordenanza son:

- Previsión de habilitación municipal obligatoria: toda actividad turística con fines comerciales en el distrito debe contar con habilitación previa de la Municipalidad, además de las autorizaciones de los organismos nacionales competentes.
- Obligación municipal de elaborar un Plan de Manejo Turístico Municipal que deberá contener, como mínimo, la zonificación de áreas turísticas, la determinación de la capacidad de carga, la definición de actividades permitidas y una estrategia de monitoreo de impactos.
- Fomento de emprendimientos locales: La Municipalidad fomentará el desarrollo de emprendimientos locales de gastronomía, alojamiento rural, guiado, artesanía y producción agroecológica certificada.

Ordenanza N° 8/2024 “Por la cual se regula y

fomentan las ferias de productos ecológicos en el Municipio” del 20 de diciembre de 2024

Busca articularse y complementarse con las ordenanzas N° 6/2024 y N° 7/2024, posicionando a las ferias como un atractivo cultural.

Entre otros aspectos, la normativa establece la obligación municipal de implementar estrategias para la promoción de ferias que incluirán:

- Diseño e implementación de un plan de publicidad para las ferias agroecológicas.
- Señalización clara en rutas y caminos que indiquen la ubicación y horarios de las ferias.
- Creación de un portal web o sección en la página de la Municipalidad con información sobre las ferias.
- Establecimiento de alianzas para posicionar las ferias dentro del circuito de turismo sostenible.

Ordenanza N° 9/2024 “Por la cual se crea la Zona de Fomento y Conservación Municipal para el Desarrollo Sostenible y la Salud Ambiental en Gral. Eugenio A. Garay, y se prohíben el monocultivo de soja y los agroquímicos asociados a su cultivo” del 20 de diciembre de 2024

Esta ordenanza crea la Zona de Fomento y Conservación Municipal para el Desarrollo Sostenible y la Salud Ambiental en todo el territorio del distrito de Eugenio A. Garay que no se encuentre bajo la jurisdicción directa de la Ley N° 5399/2015, esto es, la zonificación rige para toda la superficie que no forma parte de la Reserva de Recursos Manejados del Ybytyruzú y su Zona de Amortiguamiento, que se rigen por dicha ley y por el Plan de Manejo vigente. Se considera que la Zona de Fomento y Conservación:

constituye un instrumento de política pública local destinado a la protección del ambiente y la salud pública, y al fomento de prácticas productivas

sostenibles que garanticen la calidad de vida de la población y la preservación del patrimonio natural, cultural y paisajístico del distrito.

Con relación a su base legal, la normativa indica que se fundamenta en las competencias atribuidas a los municipios por los artículos 166 y 168 de la Constitución Nacional y la Ley N° 3966/2010 Orgánica Municipal, en materia de ordenamiento territorial y regulación del uso del suelo, protección del ambiente, salud pública y desarrollo local. Asimismo, se sustenta en el derecho a un ambiente saludable, el derecho a la defensa de los intereses difusos, el principio precautorio y los compromisos asumidos por la República del Paraguay en tratados internacionales como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Además de crear la Zona de Fomento y Conservación Municipal para el Desarrollo Sostenible y la Salud Ambiental, las principales medidas establecidas en la ordenanza son las siguientes:

- i. Establecimiento de prohibiciones y limitaciones
 - Prohibición del Monocultivo de Soja: queda expresamente prohibida en toda la Zona de Fomento y Conservación Municipal la preparación de suelo, siembra, cultivo, cosecha y cualquier otra actividad relacionada con la producción agrícola basada en el monocultivo de soja (*Glycine max*), en cualquiera de sus variedades, modalidades o escalas. Se define al monocultivo de soja como el sistema de producción agrícola caracterizado por el cultivo extensivo y reiterado de la especie *Glycine max*, sin rotación significativa, con alta dependencia de insumos agroquímicos peligrosos.
 - Prohibición de Agroquímicos peligrosos: se prohíbe en todo el ámbito de aplicación de la ordenanza, la tenencia, uso, almacenamiento, transporte, comercialización y disposición final de productos agroquímicos peligrosos asociados al cultivo de soja o clasificados en bandas toxicológicas roja y amarilla. Se exceptúa el tránsito por rutas nacionales, contando con las autori-

zaciones correspondientes y cumpliendo las medidas de seguridad para prevenir derrames y contaminación.

- Restricción al ingreso de maquinarias y fumigación: se prohíbe el ingreso, permanencia y operación de maquinarias agrícolas y aeronaves destinadas a la fumigación aérea o terrestre con los productos químicos vedados. Excepcionalmente, la Intendencia podrá autorizar intervenciones puntuales en situaciones de emergencia sanitaria.
- ii. Declaración de incompatibilidad de las actividades prohibidas con los objetivos de desarrollo sostenible, protección de la salud ambiental, y promoción de la agroecología y el turismo ecológico en el distrito de Eugenio A. Garay.
- iii. Fomento de actividades sostenibles
- Promoción de la producción agroecológica: La Municipalidad, en coordinación con las instituciones competentes y conforme a la Ordenanza N° 6/2024, promoverá activamente la transición hacia la producción agroecológica, mediante asistencia técnica, programas de capacitación, y facilitación del acceso a semillas nativas e insumos orgánicos. El Intendente Municipal podrá establecer, vía reglamentaria, esquemas de incentivos técnicos y económicos para fomentar la reconversión productiva hacia modelos agroecológicos.
 - Impulso al turismo sostenible.
 - Fomento de Ferias y Comercio Justo: La Municipalidad impulsará la organización periódica de ferias agroecológicas, conforme a la Ordenanza N° 8/2024, para fortalecer los circuitos cortos de comercialización y generar ingresos justos para los productores locales.
 - Educación y sensibilización ambiental: Se establecerán programas permanentes de educación y sensibilización ambiental dirigidos a la población para promover la valoración de la agroecología, la biodiversidad y las oportunidades del desarrollo sostenible, con la

participación de instituciones educativas y organizaciones locales.

- Protección de suelos y fuentes hídricas: La Municipalidad promoverá prácticas de manejo sostenible de suelos y adoptará medidas para la protección y recuperación de fuentes de agua, incluyendo la reforestación con especies nativas en cauces hídricos.

iv. Control y fiscalización

- Autoridad de aplicación: Se establece que la Intendencia Municipal, a través de sus dependencias competentes, será la autoridad de aplicación de la ordenanza, y tendrá a su cargo el control, la fiscalización y la garantía del cumplimiento efectivo de sus disposiciones.
- Facultades de fiscalización: La autoridad de aplicación estará facultada para realizar inspecciones en propiedades públicas y privadas, requerir documentación y utilizar los medios probatorios necesarios para constatar el cumplimiento de la ordenanza. Asimismo, implementará un sistema de monitoreo continuo de los recursos naturales.
- Coordinación interinstitucional: La Municipalidad articulará acciones conjuntas con el MADES, el SENAVE, el MSPyBS, la Policía Nacional y otros organismos competentes, promoviendo protocolos de actuación conjunta para un control efectivo.
- Medidas cautelares: Ante la constatación de infracciones, la autoridad de aplicación podrá disponer medidas cautelares inmediatas, como la suspensión de actividades, clausura preventiva o incautación de productos y maquinarias, para evitar daños al ambiente, a la salud pública, a la producción agroecológica y al turismo.

v. Participación ciudadana, derecho a la denuncia: Todo habitante tiene el derecho y la responsabilidad de denunciar cualquier hecho que infrinja la presente Ordenanza. La

Municipalidad garantizará mecanismos accesibles y confidenciales para la recepción y tramitación de denuncias.

- vi. Articulación normativa, articulación con Licencias Ambientales: La Municipalidad en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en materia de ordenamiento territorial, uso del suelo y protección ambiental, instará al MADES a que en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, como los Planes de Gestión Ambiental Genéricos dentro del distrito, considere las disposiciones de la presente Ordenanza, garantizando que las licencias ambientales expedidas se alineen con las regulaciones municipales para la protección del ambiente, la salud, la agroecología y el turismo sustentable.
- vii. Interpretación y aplicación del Principio Precautorio: En situaciones de incertidumbre científica sobre los posibles efectos adversos de una actividad, las autoridades municipales aplicarán el principio precautorio, adoptando medidas de prevención para evitar daños graves o irreversibles al ambiente o la salud.
- viii. Régimen sancionatorio: Las transgresiones a lo dispuesto en la Ordenanza constituirán infracciones administrativas y serán sancionadas conforme al régimen establecido en la Ley Orgánica Municipal, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que correspondan. Las sanciones podrán incluir apercibimientos, multas, decomisos, clausuras y la obligación de recomposición ambiental.
- ix. Responsabilidad de las Autoridades Municipales: Las autoridades y los funcionarios municipales serán responsables civil, administrativa y penalmente por el incumplimiento de las disposiciones de la Ordenanza en el ejercicio de sus funciones, así como por los daños y perjuicios derivados de sus actos u omisiones.
- x. Plazo de adecuación y reconversión productiva: Se confiere un plazo de 365 días a los propietarios o poseedores de inmueble que a la fecha de promulgación de la Ordenanza

mantengan cultivos o actividades prohibidas por la misma, para la reconversión de sus sistemas de producción a los modelos permitidos, y para el retiro y disposición final segura de los agroquímicos prohibidos fuera del territorio municipal.

- xi. Participación ciudadana: La Municipalidad podrá convocar audiencias públicas, consultas participativas u otros mecanismos de participación ciudadana, a fin de promover la transparencia, recabar propuestas y fomentar el diálogo democrático.
- xii. Revisión de la Ordenanza: La Junta Municipal podrá disponer la revisión, actualización, modificación, ampliación o derogación parcial o total de la Ordenanza, mediante un proceso participativo, transparente e inclusivo que incorpore a organismos especializados, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general.
- xiii. Identidad territorial: Se crea el distintivo oficial “Gral. Eugenio A. Garay: Municipio Ambiental, Turístico y Agroecológico”, como elemento de identidad territorial, el cual será utilizado en toda documentación oficial y campañas de promoción.

Avances en la aplicación

De acuerdo a las informaciones que hemos podido recabar, se ha logrado desalentar en el distrito la realización de actividades contaminantes, dañinas para el ambiente, la salud, la producción agroecológica y el ecoturismo.

La Municipalidad ha implementado la campaña de promoción de nueva identidad territorial del distrito y su distintivo oficial. En la actualidad, su página web mantiene publicadas las resoluciones y ordenanzas que establecen las estrategias de desarrollo sostenible en el municipio. A su vez, se presenta oficialmente al distrito de Eugenio A. Garay como localidad centrada en el cuidado del ambiente, municipio agroecológico y turístico:

Cuidado del Ambiente

Un municipio agroecológico es una localidad que orienta su desarrollo rural y urbano con base en los principios de la agroecología. Esto implica promover prácticas agrícolas sostenibles, respetuosas con el medio ambiente, que fortalecen la soberanía alimentaria, la economía local y el tejido social. En estos municipios se prioriza el uso de recursos locales, la participación comunitaria, la producción sin agroquímicos, la conservación de la biodiversidad y el respeto por las culturas campesinas e indígenas.

Municipio Turístico

Un municipio agroecológico y turístico es una comunidad que combina prácticas agrícolas sostenibles con el ecoturismo y el agroturismo. Promueve la producción ecológica de alimentos y, al mismo tiempo, ofrece a los visitantes experiencias auténticas como recorridos por fincas, talleres de cultivo orgánico, gastronomía local y contacto directo con la naturaleza y las tradiciones culturales. Este modelo impulsa la economía local, protege el medio ambiente y fortalece la identidad del territorio.¹⁶

Problemáticas socioambientales

Desde el año 2022, la expansión de cultivos de soja, impulsada principalmente por productores extranjeros, comenzó a afectar al distrito de Eugenio A. Garay. Ante esta situación, la comunidad respondió con determinación, movilizándose a los vecinos, organizando protestas, presentando denuncias y lanzando varias campañas, como la carta abierta “Salvemos el Tres Kandú”, que denunciaba la inminente destrucción de un emblemático patrimonio natural (Silvero et al., 2025).

La problemática se profundizó en el año 2023, cuando un empresario agrícola, domiciliado en San Cristóbal, Alto Paraná, comenzó a realizar trabajos de preparación de suelo para plantación de soja, tanto en un terreno de su propiedad ubicado en el Barrio San Antonio, colindante con el tanque de agua de la junta de saneamiento de la localidad, separado solo por una calle vecinal; y

16 Página web de la Municipalidad de Eugenio A. Garay, <https://municipalidadgralgaray.gov.py/>, acceso el 30 de abril de 2026.

en otro inmueble arrendado, situado en la falda de la Cordillera del Ybytyruzú, entre la compañía Potrero Ybate y Palmito. Las familias vecinas comenzaron a alertarse, y a efectuar las primeras movilizaciones.

Cabe recordar que en Eugenio A. Garay ya existía desde el año 2022 una Resolución de la Intendencia Municipal N° 110/22 que prohibía la producción agrícola transgénica y la fumigación con agroquímicos en la zona de influencia de la reserva ecológica del Ybytyruzú. En septiembre de 2023, la Junta Municipal por Resolución N° 11/23 reforzó dicha prohibición, estableciendo que se prohibía en todo el distrito de Eugenio A. Garay la explotación agrícola mecanizada que demande el uso intensivo de agroquímicos.

El empresario agrícola fue convocado por la Junta Municipal; se le señaló que plantar soja al lado del tanque de agua era inviable; ante lo cual el empresario se comprometió a que seguiría, pero solo plantando caña dulce. Sin embargo, transcurrido aproximadamente un mes, comenzó a sembrar soja, tanto alrededor del tanque de agua, como en la falda de la cordillera, sosteniendo que su abogado le había dicho que él tenía todo el derecho a plantarla. Prosiguió y llegó a fumigar, “insoponible el olor a veneno, estaban fumigando alrededor del tanque. También paralelamente plantaron soja al lado del cerro, en la zona de amortiguamiento” (Entrevista a defensor ambiental de la localidad, enero de 2026).

En el año 2024, tanto la intendencia municipal como la junta municipal de Eugenio A. Garay denunciaron el avance de plantaciones no permitidas en el distrito por parte del señor José Carlos Casa Grande. El empresario, por su parte, presentó denuncia penal por coacción contra varios pobladores que se oponían a la plantación de soja, y varios llegaron a ser imputados por la fiscalía. Además, promovió una acción de amparo en octubre de 2024 contra doce personas pobladoras, solicitando protección judicial de urgencia para proseguir con la plantación de soja en la falda de la cordillera¹⁷. El juez penal que conoció el amparo, otorgó de

17 José Carlos Casa Grande c/ Olga Mabel Vázquez Giménez y otros s/Amparo Constitucional.

forma inmediata la medida de urgencia solicitada¹⁸, oficiando a la dirección de la policía departamental que acompañe y brinde protección al empresario en la prosecución de su plantación de soja. La policía demoró el cumplimiento de la medida de urgencia; las personas demandadas se presentaron al juicio, explicaron que el accionante estaba procesado por delitos ambientales e interpusieron recursos de apelación y nulidad contra la resolución que otorgaba la medida de urgencia, tras lo cual, el mismo juez levantó la medida de urgencia otorgada.

En la Sentencia Definitiva que resolvió el amparo, denegándolo, el juez destacó la vigencia de la Resolución N° 11/2023 de la Municipalidad de Eugenio A. Garay que prohibía tanto la instalación de emprendimientos agrícolas mecanizados que demanden el uso de agroquímicos como la fumigación con agroquímicos. Destacó la autonomía municipal reconocida constitucionalmente, y la colisión entre la resolución municipal prohibitiva y la autorización genérica del MADES, lo cual debía ser discutido en otra vía¹⁹. Esta sentencia representa un claro reconocimiento al derecho de los municipios de autogobernarse y a la capacidad de las comunidades organizadas para defender su territorio y la salud de su entorno (Silvero et al., 2025).

Las autoridades municipales, luego de una larga deliberación y ante la amenaza constante de los productores de soja, sancionaron y promulgaron en diciembre de 2024 un conjunto de ordenanzas municipales que establecen una protección integral del territorio como zona de desarrollo sostenible y salud ambiental.

En marzo de 2025, el señor Casa Grande promovió una demanda en lo contencioso administrativo en contra de las Resoluciones Municipales N° 11/2023 y N° 23/2024, emanadas de la Municipalidad de General Eugenio A. Garay, solicitando como medida cautelar la suspensión de los efectos de las mismas²⁰. A través del Auto Interlocutorio N° 480 del 13 de mayo del 2025, el Tribunal de Cuentas Primera Sala, resolvió rechazar la medida cautelar peticionada.

18 A.I. N° 209 de fecha 01 de noviembre de 2024.

19 S.D. N° 227 de fecha 18 de diciembre de 2024.

20 Juicio “José Carlos Casa Grande c/ Resolución N° 11 del 09 de setiembre de 2023 y otro dict. por Municipalidad de General Eugenio A. Garay” (Expte. N° 101, Año 2025).

En diciembre del año 2025, el señor José Carlos Casa Grande recibió dos condenas penales por incumplimiento de la obligación legal de contar con medidas de mitigación, como requisito previo a cualquier tipo de cultivo, al efectuar plantaciones de soja sin contar con las barreras vivas exigidas, tanto en el terreno ubicado frente al tanque de agua de la localidad, como en el inmueble alquilado cercano a la falta de la cordillera²¹. Estas sentencias son analizadas en el capítulo tres de este estudio.

Desafíos institucionales y sociales

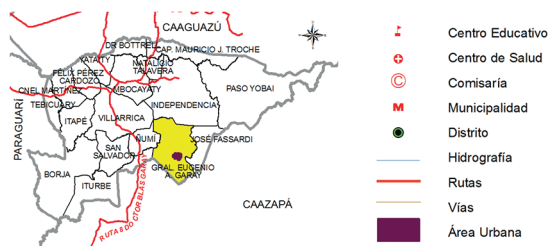
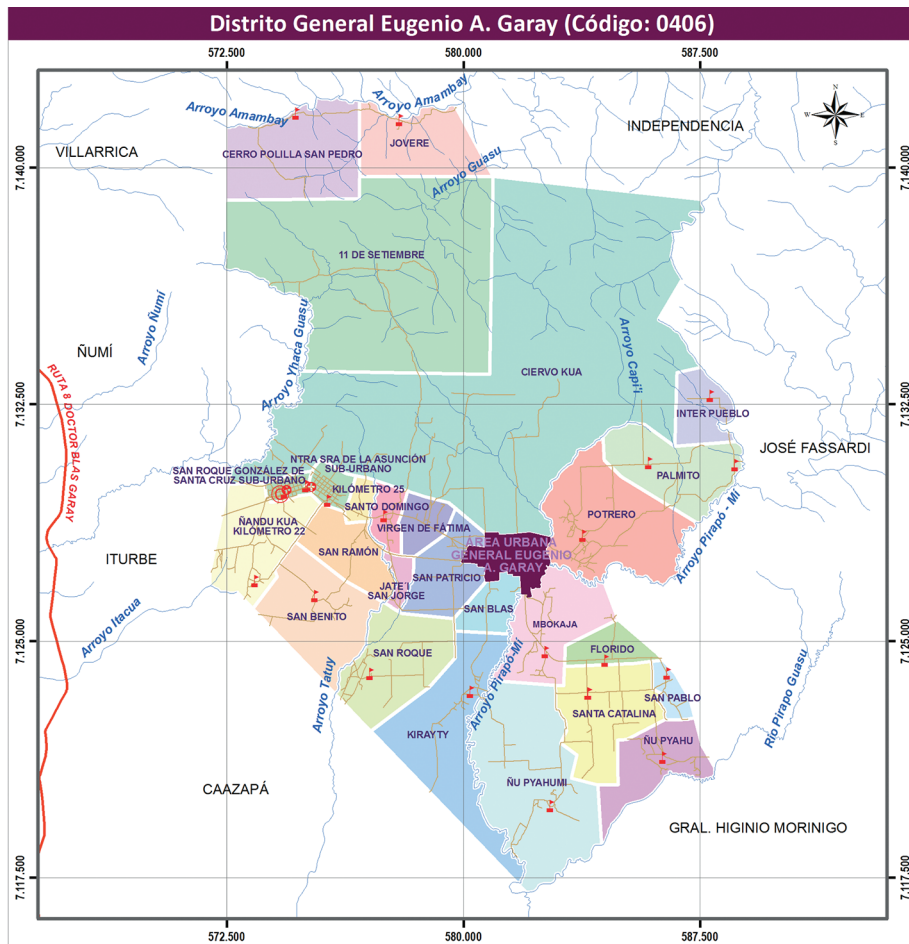
En 2025 en una reunión comunitaria multitudinaria, con la presencia de pobladores de diferentes localidades, autoridades municipales, autoridades eclesiásticas, ambientalistas, centros de estudios, los asistentes expresaron su renovado compromiso con la protección del Cerro Tres Kandú y solicitaron apurar la consolidación del distrito de Eugenio A. Garay como ecológico y turístico (Silvero et al., 2025).

Los desafíos en el municipio se centran en avanzar en la implementación del conjunto de ordenanzas orientadas a promover el desarrollo local sostenible, consolidando la identidad del distrito como ambiental, turístico y agroecológico.

Para ello será de fundamental importancia que se mantenga la coalición de personas y organizaciones defensoras ambientales que han solicitado y apoyado la adopción de las ordenanzas para el desarrollo sostenible del distrito; de modo que en el nuevo periodo de gobierno municipal se dé continuidad a la orientación estratégica establecida, y que continúe la participación comunitaria y el monitoreo social del cumplimiento de las normativas conquistadas.

21 S.D. N° 171 del 19 de diciembre de 2024, y S.D. N° 172 del 19 de diciembre de 2025.

Mapa 9. Distrito Eugenio A. Garay



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Atlas Cartográfico del Paraguay, 2016, Fernando de la Mora, DGECC, p. 142.

4. Municipio de Paso Yobái

Contexto

Paso Yobái es un municipio ubicado en el noreste del Departamento de Guairá, colindante con los distritos de Independencia y Troche del mismo departamento, y con Repatriación, Caaguazú, y Abaí, Caazapá. Hasta 1993 formaba parte del municipio de Independencia.

Su estructura hidrográfica está compuesta por el Río Capiibary, sus arroyos afluentes como el Mangrullo y el Curuzú; y por el Río Tebicuarymí, y sus arroyos afluentes como el Babá, Paková, Ykuá Porá, Morotí, Gasory, Cabayuby, Itakarú, Sanja Pytá, Paloma, Yhovvy y Santa Clara.

El municipio cuenta con una extensión de unas 64.000 hectáreas. La producción de yerba mate ha sido históricamente la actividad económica principal en Paso Yobái, siendo el distrito conocido como “cuna de la yerba mate”, logrando reconocimiento por la alta calidad de su producción yerbatera. Cuenta con varias industrias de acopio, procesamiento y envasado de yerba mate. También era una zona tradicionalmente pesquera. El territorio de este municipio sufrió una profunda transformación social y ambiental en los últimos veinte años, con la expansión de la minería de oro a cielo abierto, desarrollada de modo altamente informal y sin regulaciones socioambientales básicas.

Se estima que la población actual del distrito asciende a 31.000 personas. En Paso Yobái habitan también varias comunidades indígenas pertenecientes al pueblo Mbya Guaraní.

Del total de población, que comprendería unas 7.750 familias, el 94% depende económicamente de la producción de yerba mate y el 6% de la minería (Irala, 2025).

Propuestas normativas

Propuesta de Ordenanza Municipal de Ordenamiento Territorial en Paso Yobái

La Asociación de Yerbateros de Paso Yobái presentó a las autoridades municipales una propuesta de ordenamiento territorial. Aunque la Ley Orgánica Municipal establece desde el año 2010 la obligatoriedad de que los municipios cuenten con Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT), la Municipalidad de Paso Yobái aún no ha formulado ni implementado dicho instrumento. La propuesta de ordenamiento territorial plantea la zonificación del distrito, separando las zonas de producción agrícola de las zonas mineras, y exigiendo controles ambientales rigurosos.

La exigencia a la Municipalidad de establecer dicha zonificación se fundamenta en estudios científicos que han constatado la contaminación del suelo en zonas mineras y su entorno, y la severa afectación de las hojas de yerba en parcelas próximas a piletas mineras, en el distrito de Paso Yobái.

En este municipio, la producción yerbatera constituye la fuente de trabajo e ingresos del 94% de las familias. Un especialista en la temática explica que son miles de familias las que producen yerba mate en la zona y se encuentran en riesgo por falta de regulaciones institucionales adecuadas:

La mayor parte de producción de yerba mate en hoja. Más de 10.000 familias minifundiaras, están produciendo yerba mate en la zona. En Paso Yobái no se encuentran protegidas para mantener la trazabilidad, la acreditación orgánica de la producción, y es un riesgo que pueda desaparecer este cultivo perenne que es emblemático de Paso Yobái, puede desaparecer por la contaminación y por la falta de regulaciones municipales, en especial, el ordenamiento territorial (Entrevista a especialista técnico, enero de 2026).

Por su parte, un asesor legal de la organización de productores de yerba mate, destacaba la relevancia de esta actividad productiva en Paso Yobái y el circuito de dinamización económica que genera en el distrito con la producción, la industrialización y la comercialización:

la yerba mate es un producto infinito, es nuestro oro verde con potencial a ser un producto estrella de exportación, es parte de nuestra nacionalidad, Ilex paraguariensis, genera un movimiento económico distrital que da vida a toda la comunidad de Paso Yobái

[...] genera empleo directo en forma permanente al sector más vulnerable y sacrificado, mueve la economía nacional, teniendo como punto de partida los yerbales, el cuidado mensual, la cosecha, el llevar a los acopiadores, los que trabajan en la fábrica, luego los distribuidores del producto final y, por último, los vendedores finales que son los despenseros, o supermercados, genera una dinámica en la economía nacional como ningún otro producto de primera necesidad, cuidando desde el vamos el medio ambiente (El Nacional, 2025).

Productores yerbateros de Paso Yobái han denunciado públicamente los perjuicios que les genera la falta de ordenamiento territorial, con la proliferación en los últimos años de piletas de procesamiento de oro con cianuro en numerosas compañías, las cuales contaminan las plantaciones de yerba cercanas, llevando a que muchas familias campesinas no puedan vender su producción de yerba con el perjuicio que esto les ocasiona:

En dos años de uso del cianuro, la contaminación en las plantaciones de yerba mate se ha disparado 40 veces por encima de lo permitido, lo que ha impedido que muchas familias puedan vender sus productos, especialmente aquellas que viven cerca de las piletas (Diario Última Hora, 2025a).

Respecto de la falta de ordenamiento territorial que zonifique y separe la producción agrícola de la minera, desde la Municipalidad se ha expresado que se trata de una comuna pequeña y que no cuentan con fondos para formular un plan de ordenamiento territorial (Diario Última Hora, 2025a).

Propuesta de Ordenanza Municipal que regule y reglamente la actividad minera de explotación de oro en Paso Yobái conforme a los estándares jurídicos de protección humana y ambiental vigentes en el país

En el ámbito municipal se conformó una comisión para abordar la problemática socioambiental existente en el distrito, integrada por representantes de la Municipalidad de Paso Yobái, el MADES y el Viceministerio de Minas y Energías, a la que también fue invitada la Pastoral Social. Por tal motivo, desde la Pastoral Social de

la Diócesis de Villarrica del Espíritu Santo, con apoyo técnico del equipo jurídico de la Universidad Católica, se elaboró un anteproyecto de ordenanza municipal para regular y reglamentar la actividad minera de explotación de oro en Paso Yobái. Dicho anteproyecto fue presentado a las autoridades municipales en dos ocasiones, en noviembre de 2024 y en abril de 2025, pero fue objetado y no tuvo buena acogida.

Con posterioridad, desde el ejecutivo municipal se presentó un proyecto de ordenanza que establecía algunas modificaciones a la normativa regulatoria existente respecto de las plantas de procesamiento de minerales, el cual fue aprobado por la Junta Municipal. Sin embargo, dicha ordenanza sería manifiestamente insuficiente, y se trataría de una normativa “hecha a medida de los intereses mineros, totalmente fuera de lo que es un plan regulador” (Entrevista realizada a especialista técnico, enero de 2026).

Proyectos de ley: “Que prohíbe el uso de las sustancias químicas Cianuro de Sodio en la lixiviación en pila o piletas y Mercurio en todos los procesos de producción minera” y “Que prohíbe el uso de Cianuro en actividades mineras en el territorio nacional”

En mayo de 2025, el diputado por el Departamento de Guairá, Alejandro Aguilera Elizaur (ANR), presentó un proyecto de ley que prohibía el uso de Cianuro en la lixiviación en pila o piletas y Mercurio en todos los procesos de producción minera²². La propuesta normativa prohibía al MADES aprobar proyectos que incluyan la utilización de cianuro de sodio y mercurio en la actividad minera en el marco de la Evaluación de Impacto Ambiental; así como emitir permisos, licencias, Declaración de Impacto Ambiental, autorizaciones y/o cualquier otra modalidad de documento jurídicamente válido, que ampararan dicha utilización. La Comisión de Legislación de la Cámara de Diputados emitió dictamen aconsejando la aprobación del proyecto de ley; mientras otras aconsejaron su rechazo. La Cámara de Diputados rechazó este proyecto el 11 de agosto de 2025.

22 Sistema de Información Legislativa, #Expediente: D-2584477, disponible en <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/142691>

En junio de 2025, la senadora Esperanza Martínez (PPC) presentó un proyecto de ley que prohibía el uso de cianuro en actividades mineras en el territorio nacional. Ocho senadoras y senadores de diferentes partidos políticos se adhirieron como proponentes²³. En la exposición de motivos del proyecto de ley se señalaba que:

- Paso Yobái, distrito históricamente yerbatero, ha sido escenario de un auge extractivo basado en la minería aurífera, con uso intensivo de tecnologías de lixiviación con cianuro para la separación del oro. Tal actividad ha generado una alarmante degradación ambiental, afectando ríos, suelos, flora y fauna, y poniendo en riesgo la salud de la población local.
- La minería con cianuro no solo representa un riesgo ambiental inaceptable, sino que compromete el futuro productivo de la región, afecta el modo de vida tradicional yerbatero y genera tensiones sociales insostenibles entre mineros y pequeños productores agrícolas.
- En condiciones como las de Paso Yobái —caracterizadas por minería artesanal, informal y sin tecnologías de contención eficaces— no existen mecanismos seguros de control que permitan un uso responsable del cianuro. La prohibición del cianuro en la minería ya ha sido adoptada en países como Alemania, Costa Rica, República Checa, Hungría, Turquía y varios estados de EE.UU. sin afectar sus niveles de desarrollo (Sistema de Información Legislativa, 2025).

También se mencionaba el estudio científico efectuado en Paso Yobái por especialistas de la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad Católica Campus Guairá, entre 2023 y 2024. Se transcribía, en particular, el resultado de las muestras de suelo tomadas en 2024 en zonas adyacentes a plantas de procesamiento y piletas de lixiviación de oro.

²³ Ignacio Iramain (PEN), Ever Villalba y Celeste Amarilla (PLRA), Rubén Velázquez y José Oviedo (CDN), Yolanda Paredes (PCN), Blanca Ovelar (ANR), Rafael Filizzola (PDP).

Tabla 4. Comparativo de niveles de cianuro detectados y el límite permitido (mg/kg)

Muestra	Resultado (mg/kg)	Límite permitido (mg/kg)	Referencia
H1 (hoja)	57,9	2,0	EPA/UE (suelo agrícola)
H2 (hoja)	50,7	2,0	EPA/UE (suelo agrícola)
H3 (hoja)	64,3	2,0	EPA/UE (suelo agrícola)
R1 (raíz)	72,3	2,0	EPA/UE (suelo agrícola)
R2 (raíz)	93,1	2,0	EPA/UE (suelo agrícola)
S1 (suelo)	58,3	2,0	EPA/UE (suelo agrícola)
S2 (suelo)	74,8	2,0	EPA/UE (suelo agrícola)
S3 (suelo)	65,4	2,0	EPA/UE (suelo agrícola)

Nota: La referencia a un máximo de 2,0 mg/kg se basa en las directrices de calidad ambiental del suelo agrícola utilizadas por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) y las normativas ambientales de la Unión Europea, aplicables en ausencia de estándares locales específicos.

*Como puede observarse, todos los valores superan ampliamente los umbrales internacionales, en algunos casos por más de **40 veces el valor máximo permitido** (Sistema de Información Legislativa, 2025, resaltado en el original)*

El proyecto de ley disponía la prohibición de utilización de cianuro en cualquiera de sus formas en actividades mineras, como medida de protección al ambiente, la salud humana y los recursos hídricos. La autoridad de aplicación sería el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), en coordinación con la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE). Además de establecer sanciones administrativas y una disposición importante en materia de responsabilidad por daño ambiental, la propuesta

legal estipulaba que el Estado, a través del VMME, el MADES y el Ministerio de Industria y Comercio, debía implementar programas específicos para la promoción, adopción y desarrollo de técnicas de recuperación de oro mediante concentración gravimétrica mejorada. La propuesta normativa otorgaba un plazo máximo de seis meses a las empresas que operaban con cianuro para sustituir sus procesos por tecnologías limpias. El 13 de agosto de 2025, la Cámara de Senadores por mayoría rechazó el proyecto de ley.

Problemáticas socioambientales

Avance desregulado de la explotación minera

En el año 1994, se produjo el descubrimiento accidental de vetas de oro en el distrito de Paso Yobái. Durante los primeros años tras este descubrimiento, la explotación del oro se limitaba a la búsqueda de pequeñas pepitas en los arroyos locales por parte de los habitantes de la zona. La explotación a escala industrial de las vetas de oro de Paso Yobái se produjo con las concesiones de exploración y explotación de minerales que el Estado concedió a empresas: en el 2001 la concesión de 500 hectáreas a Minas Paraguay (capital estadounidense y canadiense); en 2003 la concesión de 6.700 hectáreas a Minera Guairá S.A., cuya concesión pasó en 2010 a la empresa *Latin American Minerals Paraguay* (LAMPa). LAMPa ya había sido autorizada en 2007 a iniciar la exploración de minerales metálicos en un área de 5.800 hectáreas. Esta empresa estuvo inicialmente en manos de capital canadiense, y en la actualidad estaría bajo control de empresarios chilenos (Zevaco, 2019; Codehupy, 2025a). Según el Catastro Minero del Viceministerio de Minas y Energías, en la actualidad, solo LAMPa, S.A. cuenta con título de concesión por ley para explorar y explotar las vetas de oro situadas en Paso Yobái (Codehupy, 2025a).

Durante los diez primeros años de explotación formal de los recursos auríferos de Paso Yobái, las autoridades locales y nacionales no prestaron atención alguna a las prácticas contaminantes que llevaban a cabo tanto las empresas mineras como los mineros informales que operaban en el distrito. A raíz de la investigación lanzada

en 2011 por el diario Última Hora, el canal Telefuturo de Paraguay y el Centro Multidisciplinario de Investigaciones Tecnológicas (CE-MIT) (el cual demostró que el arroyo Gasory estaba fuertemente contaminado con mercurio a causa de la actividad minera) tanto el MADES como el Viceministerio de Minas y Energías comenzaron a hacer estudios periódicos (Codehupy, 2025a).

La actividad minera tuvo un fuerte crecimiento en el distrito, pasando de una escala artesanal a una escala industrial. En 2002 se tenían 70 molinos, 445 mineros, y una producción de tipo artesanal; mientras en 2025 existían 250 plantas procesadoras, con unos 1860 mineros, y una forma industrial de producción (Irala, 2025).

Respecto del tipo de plantas procesadoras, en las entrevistas realizadas para este estudio, las personas pobladoras identifican “molinos” y “piletas”. Los molinos utilizan mercurio (los pequeños con el sistema de placas, los medianos y grandes con el sistema de centrifugas y trompo); las piletas de lixiviación, que han proliferado en los últimos años, utilizan cianuro.

Contaminación ambiental generada por la actividad minera

Tras su visita al Paraguay en 2022, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre sustancias tóxicas y derechos humanos, manifestó su preocupación por el uso de mercurio y cianuro en la minería aurífera en Paso Yobái y los impactos generados: “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” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2023, parágrafo 79).

Respecto de la peligrosidad del uso de mercurio, el Relator Especial alertó que:

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 humana. 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 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2023, párrafo 83).

Asimismo, el Relator Especial sobre sustancias tóxicas y derechos humanos llamó la atención sobre los efectos nocivos del cianuro:

La exposición a niveles altos de cianuro daña el cerebro y el corazón y puede producir el coma y la muerte [...] La exposición a niveles más bajos puede provocar dificultad para respirar, dolor de pecho, vómitos, alteraciones en la sangre, dolor de cabeza y dilatación de la glándula tiroides (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2023, párrafo 82).

La contaminación ambiental generada por la actividad minera en Paso Yobái ha sido constatada en varias investigaciones científicas.

Estudios presentados por el MADES en 2019 y 2020, relevaron altos niveles de contaminación por mercurio en los sedimentos y en los peces de varios arroyos, y en los trabajadores de las minas en Paso Yobái (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2023, párrafo 80; Flores, 2020).

Un estudio científico más reciente realizado entre 2023 y principios de 2025 por un equipo interdisciplinario de especialistas de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales-FACEN y la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción, y de la Facultad de Ciencias Químicas de la Universidad Católica Campus Guairá, analizó la contaminación con mercurio y cianuro en los suelos, agua, aire y hojas de yerba en Paso Yobái. En el siguiente cuadro se expone una síntesis de los resultados de la investigación.

Cuadro 1. Resultados de la investigación sobre contaminación por minería aurífera en Paso Yobái.

Ámbito	Procedimiento	Resultados
Niveles de Mercurio en sedimentos en cauces hídricos	Se analizaron 12 cauces hídricos (11 arroyos y 1 río), 192 muestras (16 por arroyo y río).	En el 32% de las muestras se detectó Mercurio. Las consecuencias de la sedimentación con Mercurio, alteración de la calidad del agua y una afectación de la vida acuática.
Análisis del índice de valores de Mercurio y de Cianuro en el agua de arroyos	Se tomaron muestras del agua de varios arroyos.	Se detectó la presencia de Cianuro y de Mercurio en el agua del arroyo Gasory, del arroyo Nanssem, alta presencia de Mercurio en el arroyo Coronel Cubas y en agua de tajarar en Coronel Cubas.
Análisis de Mercurio en molinos (plantas de procesamiento)	Se tomaron muestras en relaves o pulpas, que constituyen un desecho tóxico.	En 46% de las muestras se detectó Mercurio.
Análisis de contaminación del suelo en comunidades	Se tomaron muestras del suelo de cuatro comunidades de Paso Yobái.	En las cuatro comunidades Mangrullo, Nanssem, Coronel Cubas, Sudhetia, se detectó suelo contaminado con características alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos, con principales indicadores como la concentración total de metal (Aluminio) y PH extremadamente alto. Se concluyó que en un radio de 300 a 400 metros de las zonas de minería se encontró la contaminación del suelo (en parcelas, fincas, barbechos).
Análisis de contaminación del aire	Se realizó la medición con un sensor de calidad del aire, que mide la concentración de contaminantes, partículas y gases.	Los principales contaminantes encontrados fueron Ozono (O ₃), Monóxido de Carbono (CO), Di Óxido de Nitrógeno (NO ₂), Partículas y Mercurio (Hg). En algunas comunidades encontraron nivel contaminación del aire Moderado, y en otras como Coronel Cubas nivel No Salubre. El origen de la contaminación del aire comprobada en Paso Yobái: las excavaciones, transportes (volquetes), voladura de minerales, liberación de partículas al aire (finas y gruesas), y la evaporación de Mercurio.

Análisis de afectación en hojas de yerba mate	Se estudiaron cinco parcelas próximas a Piletas mineras, durante un ciclo de mayo a julio de 2024, diez plantas por parcela. Estudiaron la Escala de Severidad de enfermedades en hojas de yerba.	Rangos registrados: Alta Severidad de enfermedades en hojas de yerba.
---	---	---

Fuente: Elaboración propia, con datos de R. Irala, *Resultados de la investigación sobre contaminación por minería aurífera en Paso Yobái (Paraguay)* [Video]. 24 de abril de 2025. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=o_evuPXtdaY, acceso 20 de abril de 2026.

Por efecto de la deriva de las lluvias, los relaves mineros contaminados terminan en los arroyos o en las propias fincas de las familias pobladoras. Como consecuencia de los relaves se produce la contaminación de suelos por metales pesados, la filtración de aguas de relaves al entorno e infiltración en las napas subterráneas, la contaminación del aire y suelos mediante el levantamiento y arrastre de material fino por acción del viento, y la contaminación de aguas superficiales. Los pozos someros, los que tienen las personas para proveerse de agua para consumo, de menos de doce metros, se tornan muy peligrosos por su exposición a la contaminación existente.

La contaminación generada por las áreas de actividad minera daña el patrimonio natural colectivo y los recursos alimentarios de las comunidades indígenas y campesinas, afectando la seguridad alimentaria. Las comunidades indígenas sufren los impactos más graves, los cuales forzarían su migración si no se adoptan medidas correctivas y reparadoras desde las instituciones:

Nosotros tenemos ocho comunidades indígenas en Paso Yobái. Su hábitat es la reserva natural del Ybytyruzú y ahí ellos tienen el arroyo emblemático Gasory que está totalmente contaminado y que anteriormente servía como fuente de alimentación para las familias indígenas y ahora ellos ya no pueden pescar (Entrevista a especialista técnico, enero de 2026).

Otro estudio, llevado a cabo en 2024 por el Centro Multidisciplinario de Investigaciones Tecnológicas de la Universidad Nacional de Asunción, ha detectado la presencia simultánea de cianuro

y mercurio en muestras de hojas de yerba mate, raíces y suelos de áreas expuestas a la minería aurífera en Paso Yobái (CEMIT, 2024).

Por su parte, en dos estudios sobre aguas en zonas mineras de Paso Yobái, efectuados como tesis para acceder al grado de Ingeniería Ambiental en la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción, también fueron detectadas contaminaciones por cianuro y por mercurio. El primero, evaluó la concentración de cianuro en aguas superficiales influenciadas por la minería aurífera en Paso Yobái. En marzo de 2024, se tomaron muestras de aguas superficiales en 11 puntos estratégicamente seleccionados dentro de un radio aproximado de 200 metros alrededor de la zona de influencia de la actividad minera. En dos de los puntos de muestra, se detectó concentración de cianuro, en uno 0,096 mg/L, y en otro 0,500 mg/L, este último superando el valor máximo permitido de 0,2 mg/L. El estudio señala que la ubicación de piletas de lixiviación, “aguas estancadas con soluciones cianuradas”, cerca de plantaciones, hogares y arroyos, “representa una situación de altísimo riesgo ambiental”. Y que es en las inmediaciones de estas instalaciones donde muy probablemente se originan las concentraciones de cianuro anómalas (Paredes, 2024).

En el segundo estudio se evaluó la calidad del agua de consumo en áreas mineras del distrito de Paso Yobái, mediante análisis físico-químicos y la cuantificación de mercurio en muestras de pozos adyacentes a explotaciones auríferas. Se tomaron muestras en ocho puntos correspondientes a ocho pozos de agua de consumo. En seis de los pozos se detectó mercurio en el límite permitido por la normativa paraguaya (INTN 0,001 mg/L). En dos pozos se detectó un valor de 0,002 mg/L, que supera el valor máximo permitido a nivel nacional (Dos Santos, 2025).

Acentuación de los conflictos socioambientales: desprotección institucional y criminalización de la protesta

En 2023 se acentuaron los conflictos en Paso Yobái, por la proliferación de piletas para el procesamiento de oro con cianuro (lixiviación), construidas en áreas cada vez más cercanas a los yerbales y las fincas familiares.

El uso del cianuro se fue extendiendo como sustituto del mercurio, por su bajo costo y alto rendimiento en la recuperación del oro. Sin embargo, también es un material altamente tóxico que amenaza la salud de las poblaciones cercanas a las piletas de procesamiento, así como a las plantaciones de yerba mate y otros cultivos alimentarios próximos. Como ya se ha señalado, en su informe sobre Paraguay, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre sustancias tóxicas y derechos humanos expresó su preocupación por el uso del mercurio y del cianuro en la minería en Paso Yobái. En efecto, “la Evaluación Inicial del Convenio de Minamata en el Paraguay define al uso del cianuro como una de las peores prácticas” (Decoud-Fernández et al, 2025).

Desde septiembre de 2023, productores de yerba mate organizados promovieron reuniones con autoridades municipales, alertados por la proliferación de piletas de procesamiento de oro con cianuro que se construían y comenzaban a operar en terrenos colindantes con yerbales. Un referente del sector, entrevistado para este estudio, señalaba que, en una reunión con productores de yerba mate, las autoridades locales se comprometieron a no otorgar más permisos para nuevas piletas de lixiviación y que esa actividad iba a ser reglamentada. Sin embargo, a cuatro días de dicha reunión, “ya se estaba construyendo otra pileta a diez metros del camino” (Entrevista a productor de yerba mate, enero de 2026). Posteriormente, se quiso abrir otra pileta para operar con cianuro al lado de un yerbatal, lo que motivó la movilización y protesta pública de la organización de productores de yerba mate de la localidad. Pese a ello, la construcción y operación de piletas de procesamiento de oro con cianuro creció sin ningún resguardo de las comunidades campesinas y sus áreas de producción agrícola: “La Municipalidad como “empanada *raicha* o *repartí* licencia” (Entrevista a productor de yerba mate, enero de 2026)

El 12 de enero de 2024, uno de los relaves que se encontraban dentro del área de explotación aurífera de la empresa Che Uru, S.A., se desmoronó y todo su contenido, altamente tóxico por contener altas concentraciones de cianuro, se virtió en el arroyo *Silvia Kue*, matando a cientos de peces y dejando el agua totalmente contaminada e inservible para el consumo. Tras denuncia de los pobladores, el MA-

DES efectuó una verificación y abrió sumario administrativo, el cual concluyó con una multa y suspensión de la Declaración de Impacto Ambiental de la empresa. Asimismo, tras la denuncia presentada por habitantes de la compañía Mangrullo, la fiscalía imputó a los propietarios de la empresa por los hechos punibles de procesamiento ilícito de desechos, producción de riesgos comunes y trasgresión de la legislación medioambiental (Codehupy, 2025a; Fabi, 2025).

Las actuaciones institucionales en este caso constituyeron una excepción, ya que la norma ha sido la inacción ante denuncias, la falta de medidas investigativas diligentes por parte de la Fiscalía, y la consecuente impunidad y continuidad de los delitos ambientales perpetrados en el contexto de actividades mineras en Paso Yobái.

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) constató 19 denuncias presentadas desde el año 2022 hasta mayo de 2024, ante la Unidad Especializada de Delitos Ambientales del Ministerio Público con sede en Villarrica, respecto de hechos relacionados con la explotación minera, unidad que cuenta con una sola agente fiscal designada para todo el departamento, sin que se hayan podido identificar avances relevantes en las investigaciones abiertas. En entrevistas realizadas por la Codehupy a vecinos y vecinas de localidades de Paso Yobái, refirieron que la Fiscalía de delitos ambientales de Villarrica no actúa (Isasi y Orué, 2024).

También en entrevistas que hemos efectuado para este estudio en enero de 2026, pobladores de comunidades de Paso Yobái nos expusieron el contexto de indefensión y desprotección que padecen, y la profunda arbitrariedad con la que opera el Ministerio Público en la zona, pues ante sus denuncias de graves contaminaciones por actividades mineras efectuadas sin licencia ambiental en predios colindantes con sus viviendas y cultivos, la fiscalía ni siquiera hace inspecciones en el lugar; mientras los fiscales penales ordinarios actúan inmediatamente para criminalizar las protestas de productores de yerba mate y organizaciones sociales contrarios a la instalación de plantas de procesamiento de oro en medio de sus comunidades y al borde de caminos.

Ni siquiera se respeta la zona mínima de protección de fuentes de agua de cien metros a ambas márgenes, establecida en la Ley N°

3239/07 de Recursos Hídricos: “Acá hay piletas a doce metros del cauce hídrico. Se está tapando el cauce hídrico. Arroyos cristalinos nosotros teníamos en medio del monte, ahora se terminaron, el agua apenas corre, todo cargado de arena” (Entrevista a poblador, enero de 2026). Pobladores explican que quienes tienen capital para alquilar lotes y construir allí las piletas, prefieren la proximidad a arroyos porque usan su agua y tiran allí otra vez.

Ante el agravamiento de las condiciones ambientales, en 2024 se intensificaron las protestas. A finales de septiembre de 2024, miembros de la Asociación de Defensores de la Casa Común de Paso Yobái realizaron una protesta en un camino vecinal, denunciando la instalación irregular de una nueva pileta sin contar siquiera con declaración de impacto ambiental, ni medidas de mitigación de impacto ambiental. El 7 de octubre de 2024 el fiscal Rodrigo Vázquez de Villarrica, ordenó la detención de Mariano Sachelaridi y Gerardo Loris, ambos productores de yerba mate orgánica y miembros de la Asociación de Defensores de la Casa Común, organización dedicada a la protección del medio ambiente. Los referentes campesinos fueron imputados por perturbación de la paz pública, coacción grave y amenaza de hecho punible, en un acta que ni siquiera contaba con un relato fáctico que permitiera entender el motivo de la apertura de la causa penal en su contra. La propietaria del lote donde se buscaba instalar la pileta de lixiviación y socia de la empresa LAM-PA en el contrato de actividad minera, Eugenia Benítez de Vera, fue la denunciante y querellante contra los campesinos. Los mismos fueron posteriormente sobreseídos ante la falta de elementos probatorios en su contra (Codehupy, 2024; Isasi y Orué, 2024).

Una nueva causa penal fue abierta contra cinco productores de yerba mate defensores ambientales, quienes habían sido denunciantes de hechos de contaminación por la actividad minera. Ante la falta de respuesta del Ministerio Público, en enero de 2025 se efectuó una manifestación en un camino vecinal que conducía al lugar donde se realizaban obras de excavación para la pileta de lixiviación que afectaban a un arroyo, en el terreno perteneciente a Eugenia Benítez de Vera, la misma denunciante en la causa de criminalización anterior. En marzo de 2025 el Ministerio Público imputó por coacción grave a quienes habían denunciado delitos

ambientales, incluyendo a Vidal Brítez, presidente de la Asociación de Yerbateros de Paso Yobái, quien ni siquiera había estado en el lugar de los hechos investigados por la Fiscalía. La Codehupy cuestionó que para investigar un hecho de protesta social y criminalizar a defensores ambientales se conformó un equipo de tres agentes fiscales, mientras numerosos delitos ambientales denunciados por pobladores y pobladoras de Paso Yobái tenían escasa o nula gestión institucional por parte de la unidad especializada de delitos ambientales (Isasi, 2025; Diario Última Hora, 2025b).

En abril de 2026 la agente fiscal responsable de la unidad especializada de delitos ambientales del Guairá imputó a Eugenia Benítez de Vera y Silvestre Vera, propietarios del inmueble ubicado en la compañía Alfonso Cue de Paso Yobái, y a sus dos socios en la actividad minera, por haber realizado, desde diciembre de 2024, trabajos de excavación, construcción de piletas de lixiviación y otras intervenciones destinadas a la explotación y procesamiento de oro, sin contar con las habilitaciones correspondientes. En un allanamiento realizado en julio de 2025, se constató incluso la existencia de maquinarias en funcionamiento y obreros realizando tareas en el sitio, así como la modificación de un cauce hídrico que atraviesa la propiedad. Los imputados no cumplieron con las medidas de mitigación ambiental exigidas por la normativa vigente, y ni siquiera sometieron el proyecto al proceso obligatorio de Evaluación de Impacto Ambiental, requisito indispensable para obtener la Declaración de Impacto Ambiental emitida por el MADES (Diario ABC Color, 2026a).

Este caso evidencia la magnitud de bienes jurídicos protegidos que resultan afectados en Paso Yobái por el deficiente funcionamiento del Ministerio Público. Por una parte, la unidad especializada de delitos ambientales omitió accionar ante las denuncias fundadas de pobladores respecto de la construcción de una pileta de lixiviación en torno a un cauce hídrico en violación flagrante de las normas ambientales vigentes, omisión que posibilitó que los delitos ambientales continuaran perpetrándose, forzando a miembros de la comunidad a efectuar acciones de protesta social ante la inacción institucional. La unidad especializada tardó más de un año

en formular imputación contra los responsables de graves hechos punibles de carácter ambiental.

En el mismo caso, el Ministerio Público conformó de manera injustificada un equipo de tres fiscales penales para investigar una protesta social, efectuando de inmediato imputaciones y detenciones arbitrarias contra los referentes locales que denunciaban los crímenes ambientales que se estaban cometiendo. Este patrón de actuación implica una afectación de los derechos civiles de los defensores ambientales y una disuasión del ejercicio del derecho a la protesta social, en una localidad masivamente afectada por daños ecológicos y daños derivados al patrimonio de familias pobladoras, generados por actividades de explotación minera.

133

Desafíos institucionales y sociales

Como ha expresado el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Sustancias Tóxicas y Derechos Humanos, existe un profundo déficit en el Paraguay en materia de regulación de la actividad minera, pues se han privilegiado los intereses privados sobre el interés público en las políticas de protección ambiental. 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 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2023, parágrafo 78).

La captura institucional y la presencia de conflictos de intereses en las autoridades públicas encargadas de regular y controlar la actividad minera, es una de las problemáticas que más se mencionan en estudios publicados, audiencias públicas, y también en entrevistas realizadas para esta investigación.

El Estado ya debería haber eliminado el uso del mercurio y compuestos de mercurio en la extracción y tratamiento de oro, en cumplimiento del artículo 7 inc. 2 de la Ley N° 6036/18 que aprueba el Convenio de Minamata, y en atención a los gravísimos daños ecológicos y riesgos sanitarios que se ha constatado que su utilización está generando, en particular en el municipio de Paso Yobái.

También debería prohibirse el uso de cianuro en actividades mineras en todo el territorio nacional, y su reemplazo por tecnologías limpias, con las políticas públicas previstas en el Proyecto de Ley “Que prohíbe el uso de cianuro en actividades mineras en el territorio nacional”, presentado en el Senado en el año 2025.

En la actualidad, sin embargo, ni siquiera se ha prohibido el uso de mercurio en la minería. En el marco del presente estudio, entrevistamos a un funcionario de la Municipalidad de Paso Yobái responsable del área de fiscalización. Ante nuestra consulta sobre si está prohibida la instalación y funcionamiento de molinos de procesamiento de oro que usan mercurio, la respuesta fue que “no está prohibido ni tampoco permitido” (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

Las ordenanzas regulatorias de plantas de explotación minera en el distrito son la Ordenanza N° 19/2024 “Por la cual se aprueba el proyecto de ordenanza que regula el funcionamiento de planta de beneficiamiento, para la extracción de minerales en la jurisdicción municipal y establece el pago de canon”; y la Ordenanza N° 35/2025 “Por la cual se modifica parcialmente la ordenanza que regula el funcionamiento de plantas de beneficiamiento de minerales en la jurisdicción municipal y establece el pago de canon”, sancionada en septiembre de 2025.

Especialistas entrevistados para este estudio consideran que las mencionadas ordenanzas establecen regulaciones muy insuficientes, que no protegen efectivamente a la población de los riesgos de contaminación ambiental con mercurio y con cianuro. Además, dichas normativas locales se limitan a reproducir el estándar general vigente como zona mínima de protección de fuentes de agua de cien metros a ambas márgenes, establecido en la Ley N° 3239/07 de Recursos Hídricos. Se trata de una protección general que requiere ser reforzada tratándose de actividades de explotación minera con utilización de minerales altamente tóxicos como son el mercurio y el cianuro, esto es, se precisa de una distancia protectora mayor entre las fuentes de agua y los molinos, piletas, tanques u otros dispositivos donde se procese oro y se depositen residuos mineros. De hecho, estudios científicos han constatado que la contaminación del suelo abarca un radio de 300 a 400 metros de las zonas de minería.

A más de ello, la Ordenanza N° 35/2025 dispone que, para obtener autorización municipal para el funcionamiento de plantas de explotación de oro, las cuales emplean minerales altamente tóxicos como el cianuro y el mercurio, el documento ambiental exigido es “Copia simple de Declaración de Impacto Ambiental y/o Comprobante de Mesa de Entrada MADES”.

Hemos consultado al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social sobre sus políticas sanitarias en zonas de minería a cielo abierto, como es el caso del distrito de Paso Yobái, y respecto de las directrices, lineamientos y recomendaciones efectuados para la aplicación del artículo 16 del Convenio de Minamata, sobre aspectos relacionados con la salud. En respuesta, el MSP y BS nos proporcionó un informe en el cual se recomienda, entre otras medidas, fortalecer los sistemas de vigilancia epidemiológica ambiental, incluyendo la identificación de las poblaciones expuestas, la evaluación del riesgo ambiental, la vigilancia de contaminación de agua, suelo y alimentos; consolidar mecanismos intersectoriales de vigilancia; y promover tecnologías alternativas libres de mercurio (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2026).

Respecto del control del cumplimiento de las normas vigentes en las plantas de minería, al ser marcadamente insuficiente el sistema de fiscalización con el que cuenta el MADES²⁴, pasa a tener aún mayor relevancia la fiscalización municipal. Al consultar sobre este aspecto, el director de fiscalización nos indicó que él se encarga de hacer las fiscalizaciones, contando la Municipalidad con un juez de faltas. A abril de 2026, la Municipalidad de Paso Yobái aún no contaba con un Departamento de Medio Ambiente, pese a que la Ordenanza N° 35/2025 lo creaba “con el objetivo de verificar las instalaciones existentes destinadas a la extracción y procesamiento de suelo y subsuelo para la obtención de minerales de interés comercial, a fin de asegurar que dichas actividades cumplan con las normativas ambientales vigentes”.

24 En su Informe final, el Relator de las Naciones Unidas sobre sustancias tóxicas y derechos humanos resaltó “la alarmante falta de recursos de este Ministerio [MADES], el cual cuenta con doce fiscalizadores para todo el territorio paraguayo. Desde cualquier óptica de la que se mire, ese número es insuficiente”. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Visita al Paraguay. 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*, Marcos Orellana, 7 de julio de 2023, párr. 44.

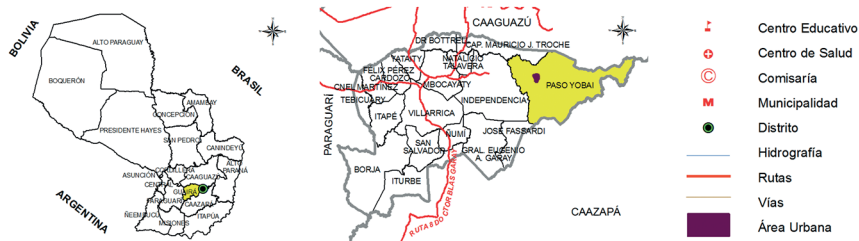
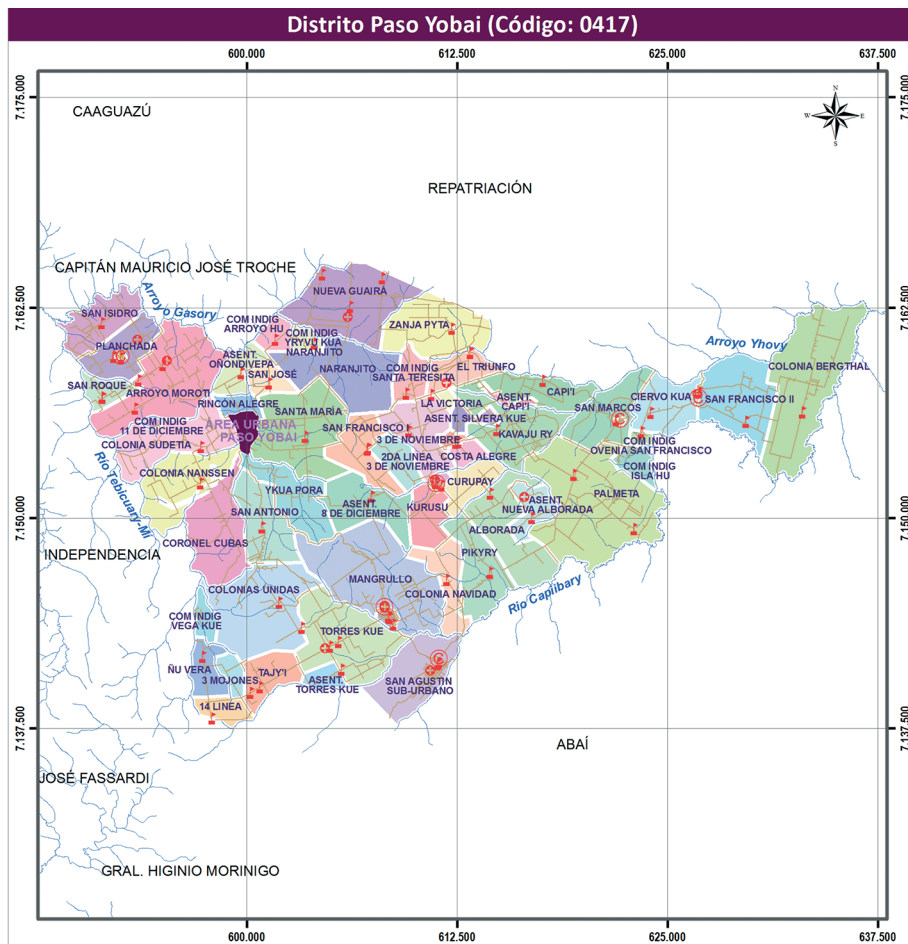
Otra brecha normativa es la falta de un Plan de Ordenamiento Territorial, imprescindible en un distrito con actividades económicas que requieren de adecuadas zonificaciones, protegiendo a las comunidades y sus zonas productivas agropecuarias. La falta de ordenamiento territorial agrava los impactos de la contaminación ambiental generada por la actividad minera, afectando la yerba mate y a las familias productoras, y poniendo en riesgo la propia seguridad alimentaria de las familias campesinas e indígenas, pues si dicha contaminación enferma a las plantas de yerba mate, también estarían en riesgo otros cultivos agrícolas.

Otro instrumento necesario es el catastro de minería del distrito. Como explica un especialista técnico:

Nosotros no tenemos un catastro de minería en Paso Yobái, un mapeo de la prospección de la explotación de oro. El Estado no tiene un catastro, tiene un registro, el catastro implica un trabajo técnico mucho más profundo, sobre los territorios, capacidades productivas, operarios, tipos de reactivos empleados (Entrevista a especialista técnico, enero de 2026).

Asimismo, desde la sociedad civil y la academia, se plantea la necesidad de incorporar mecanismos efectivos de control ciudadano y de transparencia en los procesos de habilitación de infraestructuras y actividades mineras, como la activación de mecanismos de consultas vinculantes en el proceso de declaración de impacto ambiental, y la creación de un observatorio de metales pesados, con participación de universidades y comunidades afectadas. También se consideran necesarios la generación de un fondo de reconversión tecnológica para el incentivo de materiales alternativos al cianuro y la promoción de la educación ambiental territorializada; el establecimiento de sanciones claras, y la implementación de mecanismos de fiscalización coordinada entre el MADES y el Ministerio Público (Decoud-Fernández et al, 2025).

Mapa 10. Distrito Paso Yobái



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Atlas Cartográfico del Paraguay*, 2016, Fernando de la Mora, DGEEC, p. 164.

CONCEPCIÓN

El Departamento de Concepción, ubicado en el norte de la Región Oriental, cuenta con una superficie de 18.051 km² y una población de 204.536 habitantes (INE, 2022a), lo que configura un territorio de baja densidad poblacional. Su estructura física está dominada por planicies y zonas levemente onduladas, con fuerte influencia del sistema hidrográfico del Río Paraguay y sus afluentes, que generan áreas de inundación estacional en sectores ribereños. El territorio se inscribe en la ecorregión del Cerrado, un ecosistema de alta biodiversidad, caracterizado por la presencia de pastizales naturales que han sustentado históricamente una matriz productiva basada en la ganadería extensiva (MAG, 2018). Desde el punto de vista ambiental, Concepción conserva la mayor cobertura boscosa remanente de la Región Oriental (18,4%), aunque presenta procesos acelerados de cambio de uso del suelo asociados a la expansión agropecuaria y forestal.

Históricamente, Concepción ha tenido una participación relevante en el proceso de colonización agraria, con 61 colonias habilitadas que abarcan aproximadamente 388 mil hectáreas y más de 16 mil lotes, posicionándose como el segundo departamento con mayor tamaño promedio de lote, con alrededor de 24 hectáreas por unidad (Rojas & Areco, 2017).

Al mismo tiempo, el departamento se caracteriza por la baja densidad poblacional y la fuerte concentración de la propiedad, particularmente en el sector ganadero. Sobre estas características, se ha consolidado un modelo productivo fuertemente orientado a la ganadería, que ocupaba cerca del 75 % del territorio (Arrúa et al., 2023). Este proceso ha sido impulsado por la expansión del sector frigorífico y la creciente presencia de capitales extranjeros, particularmente brasileños, lo que ha contribuido a intensificar la producción ganadera, al mismo tiempo que ha profundizado la concentración de la tierra y la reconfiguración del uso del suelo. En este marco, la expansión de la soja se ha ido consolidando de manera progresiva, en articulación con la dinámica del agronegocio y con impactos sobre la estructura agraria tradicional.

Además, las transformaciones recientes adquieren una nueva escala con el avance de monocultivos y proyectos industriales, como la producción forestal y la instalación de una planta de celulosa, im-

pulsada por capitales transnacionales, que intensifican la presión sobre los recursos hídricos, fundamentalmente en las cuencas de los ríos Paraguay y Aquidabán (Arrúa et al., 2023).

La instalación de la empresa PARACEL, un megaproyecto para la construcción de una planta de pasta de celulosa, está reconfigurando la estructura productiva departamental. El Estado estableció una estructura de privilegios normativos y financieros excepcionales, que incluyen la concesión de un régimen de Zona Franca, para que la empresa opere con su propio puerto sobre el Río Paraguay.

La meta corporativa de PARACEL apunta a superar las 100.000 hectáreas sembradas de eucalipto para abastecer su objetivo de producción anual de 1,8 millones de toneladas de celulosa. La veloz expansión territorial de monocultivos de eucaliptos en el departamento de Concepción en los últimos años —de 1.269 hectáreas en 2008 a 41.040 hectáreas en 2022— se despliega mediante una dinámica de reconversión y acaparamiento de grandes y medianas estancias ganaderas. Las tierras de Concepción, históricamente concentradas en un 75% por la actividad ganadera e influenciadas por la incursión de capitales y productores brasileños (Arrúa, Lo Bianco y Ortega, 2023), están siendo asimiladas por el negocio forestal, a través del arrendamiento o la compra directa, desplazando las actividades tradicionales y subordinando el territorio a las demandas del mercado global del papel.

En términos de potencial productivo, según la clasificación del INFONA, Concepción dispone de aproximadamente 1.277.385 hectáreas con aptitud para plantaciones forestales. Sin embargo, esta perspectiva es profundamente cuestionable, dado que los criterios oficiales para identificar dichas áreas se limitan a medir la capacidad del suelo, la accesibilidad logística a vías o puertos, y la demanda del mercado industrial (Arrúa, Lo Bianco y Ortega, 2023). Al descartar únicamente las áreas urbanas, las áreas silvestres protegidas, las tierras con soja o los parches forestales existentes, la lógica estatal asume que el resto del territorio está enteramente “disponible” para la instalación de monocultivos de eucalipto. Esta perspectiva niega las realidades y configuraciones preexistentes en los territorios, desconoce los derechos de las poblaciones, e impulsa la implantación de masas homogéneas en ecorregiones diversas, destruyendo el equilibrio ambiental y acentuando los conflictos socioambientales.

En este contexto, se observa una reducción importante de las unidades productivas dedicadas a cultivos tradicionales en el departamento. La mandioca presenta una disminución en la cantidad de fincas, aunque con una retracción relativamente moderada de la superficie cultivada. En cambio, el poroto evidencia una caída mucho más pronunciada, tanto en número de fincas como en superficie sembrada, reflejando el fuerte retroceso de este rubro dentro de la agricultura campesina.

En la Tabla 5 se sintetiza la evolución de los principales rubros seleccionados soja, eucalipto, mandioca y poroto en el departamento de Concepción, entre 2008 y 2022, permitiendo visualizar las transformaciones en la estructura productiva y el creciente peso de los rubros vinculados al agronegocio.

Lo que este cuadro aún no muestra es la disminución de la producción de carne por el sector ganadero, y su relación con el avance de los monocultivos forestales, ni los efectos de este cambio sobre la población, en términos alimentarios y laborales.

Tabla 5. Evolución del cultivo de mandioca, poroto, soja y eucalipto en el Departamento de Concepción (2008–2022)

Modelo	Cultivo	2008 Fincas	2008 Sup. (ha)	2022 Fincas	2022 Sup. (ha)
Agronegocio	Soja	57	21.198	176	25.850
	Eucalipto	573	1.269	171	41.040
Agricultura Familiar Campesina	Poroto	13.390	3.901	1.701	1.208
	Mandioca	13.852	9.991	9.478	9.070

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAN 2008 y 2022.

1. Municipio de Loreto

Contexto

El municipio de Loreto se encuentra ubicado en el sur del Departamento de Concepción, a unos 20 kilómetros de la capital departamental. Su territorio se compone de 33 compañías rurales y cuatro barrios urbanos, en torno a la zona centro.

Se encuentra circundado por el Río Aquidabán y regado por arroyos afluentes como el Laguna Tayí.

El municipio cuenta con una extensión de 99.600 hectáreas. Su economía se basa en la producción agrícola y pecuaria.

La población del municipio era de 15.468 personas en el año 2000, 15.009 en 2012 (INE, 2025), y 13.580 en 2022, con 36,5% de población urbana y 63,4% de población rural (INE, 2022b).

Logros normativos

Ordenanza Municipal N° 04/2017 “Por la cual se declara de interés distrital la agricultura familiar con enfoque orgánico y agroecológico y se regula el sistema de agronegocio extensivo en el distrito de Loreto”, del 27 de abril de 2017

Fue aprobada por los nueve integrantes de la Junta Municipal y promulgada por el Intendente.

Al explicar la importancia de la ordenanza, las autoridades municipales explicaban que las 33 compañías rurales de Loreto se encontraban pobladas por familias campesinas, y no se trataba de comunidades de mucha extensión. Por ello, por no ser compatible con el modelo de producción campesina, era necesario prohibir el cultivo de semillas transgénicas. Se referían también a las consecuencias del avance de los monocultivos transgénicos en las comunidades, señalando que las harían desaparecer, se cerrarían escuelas, los docentes tendrían que mudarse a otros lugares “porque con ese sistema los campesinos seguramente van a ir vendiendo su terreno y van a salir de la comunidad y van a ir quedando sin población” (La Unión R800 AM, 2017).

La Ordenanza N° 04/2017 partía de la nota presentada por la Coordinadora de Comisiones Vecinales del distrito de Loreto, solicitando la reglamentación por ordenanza de los cultivos de grandes extensiones de semillas transgénicas. La Junta Municipal estudió también la propuesta de ordenanza, presentada por la articulación social local de pobladores del distrito de Loreto. En el considerando, se expone el marco normativo vigente en materia ambiental, de ordenamiento territorial, y de regulación de uso de agroquímicos.

Las principales medidas establecidas en la ordenanza son las siguientes:

- i. Prohibición expresa de uso y preparación de suelo con agrotóxicos y el cultivo de soja y semillas transgénicas en las 33 Comunidades del distrito de Loreto.
- ii. Prohibición de autorización de preparación de suelo y uso de maquinarias para cultivo de soja y semillas transgénicas en las 33 Comunidades del distrito de Loreto.
- iii. En ningún caso se permitirá el cultivo de soja o semillas transgénicas dentro de las comunidades o poblaciones rurales, alrededor de centros educativos, ni en parcelas cercanas a casas habitadas por personas y establecimientos ganaderos.

Problemáticas socioambientales

Desde el año 2014, se acentuaron los conflictos por el monocultivo de soja transgénica en el distrito. En la comunidad denominada Torales San Roque, una empresa de la zona comenzó a mecanizar unas 80 hectáreas en medio de la vecindad y cerca de un arroyo. Esta situación alertó a los vecinos, quienes se reunieron para tratar el tema, e iniciaron una lucha de oposición al monocultivo mecanizado y al uso de agrotóxicos en medio de la población (Areco, 2018).

A partir del conflicto iniciado, los pobladores de dicha comunidad impulsaron una propuesta de ordenanza municipal para tratar de hacer frente a la instalación del modelo de agronegocios en medio de la comunidad. El Sr. Luciano Mora, poblador de la comunidad Torales San Roque, explicaba el origen del proyecto normativo:

La propuesta de la Ordenanza fue hecha por los miembros de la comunidad a raíz del conflicto suscitado por la intención de cultivar soja en medio de la comunidad. La Ordenanza se fundamentó desde la perspectiva del derecho a la salud, a la vida, al ambiente saludable, y fue aprobada en la Junta Municipal sin oposición alguna; a la mayoría no le gustaba la idea del monocultivo de soja en la zona. A partir de esta iniciativa, también se sumaron a la propuesta otras comunidades del distrito que se oponen al cultivo de soja (Areco, 2018).

Tras la promulgación de la Ordenanza N° 04/2017, la empresa 5 Hermanos promovió un amparo contra veinte pobladores de la comunidad Torales San Roque. La jueza de Concepción resolvió el amparo, permitiendo a los propietarios la siembra de pasto de la variedad Camerún que serviría de barrera viva al inmueble, no autorizando el cultivo de soja en la propiedad (Diario ABC Color, 2017b).

Avances en la aplicación

La Intendencia y la Junta Municipal de Loreto defendieron el cumplimiento de la Ordenanza N° 04/2017, tras su entrada en vigencia. En cuatro comunidades hubo intentos de cultivo de soja transgénica; las instituciones lograron parar la actividad prohibida en tres casos, pero en Torales San Roque lograron avanzar por la fuerza.

El intendente de Loreto denunció la forma fraudulenta y prepotente en que los dueños de la empresa 5 Hermanos ingresaron al predio para plantar soja transgénica, amenazando a quienes se le opusiesen, y siendo resguardados por agentes policiales, funcionarios del SENAVE, y hombres fuertemente armados que poseían antecedentes penales, a pesar de una ordenanza municipal y un amparo judicial que prohibían dicho cultivo en esa zona.

El Intendente Rodolfo Insaurrealde señaló que los dueños de la empresa 5 Hermanos, fueron a la comunidad acompañados por el Jefe de la Policía Departamental de Concepción:

Transgrediendo, en primer lugar, la ordenanza municipal, en segundo lugar, una resolución judicial que dictaminó parar todo trabajo de cultivo de soja. Ayudados con cascos azules, ayudados por

el propio Jefe de la Policía Departamental, esa empresa pudo entrar y está cultivando una parte de soja aquí en el municipio de Loreto. Y hubo amenazas de parte de estos empresarios porque llevaron gente armada con escopeta, inclusive gente que tenía antecedente judicial policial con arma en mano, en la presencia de los agentes policiales. Entonces, es gravísimo esta situación, muy grave que está afectando actualmente al Municipio de Loreto (La Unión R800 AM, 2017).

Ante dicha situación, la Intendencia, la Junta Municipal y los pobladores de la comunidad Torales San Roque realizaron otra denuncia, en este caso, por desacato a la Ordenanza Municipal N° 04/2017, por desacato a la resolución del Amparo Judicial, y por utilización de armas por personas no autorizadas.

Los argumentos jurídicos que expuso el jefe comunal son muy importantes de atender, pues aluden a las competencias municipales, al rol del SENAVE y a la gravedad institucional de que ni el SENAVE ni la jefatura departamental de la policía nacional hayan observado y cumplido la ordenanza vigente:

Hay que reconocer que la ordenanza municipal tiene peso de ley dentro de un Municipio, y si un ciudadano no está de acuerdo, o se siente lesionado por esa ordenanza, tiene que recurrir a la inconstitucionalidad de esa ordenanza. Y esta gente no pidieron la inconstitucionalidad. Por otro lado, ellos trajeron a la gente de la SENAVE, que la SENAVE es una institución que no está autorizada para que te diga “sí podés” o “no podés” [...] la SENAVE te da las indicaciones de cómo tenés que hacer si querés cultivar soja en un territorio determinado. Yo creo que por presiones políticas vinieron la gente de la SENAVE, el Jefe Departamental de la SENAVE, acompañado por el Jefe Departamental de la Policía Nacional y amedrentaron la ordenanza municipal, desacataron una resolución judicial y cultivaron soja actualmente en esa comunidad del distrito de Loreto (La Unión R800 AM, 2017).

Además, los empresarios llegaron a sembrar en una de las parcelas, unas 40 hectáreas, sin contar con barrera viva. Al respecto, un referente comunitario denunciaba el accionar del SENAVE y la desidia del Ministerio Público en el trámite de las denuncias ambientales formuladas por integrantes de la comunidad:

Vinieron los funcionarios del SENAVE a medir toda el área; pero los 50 metros que exigen dejar no es suficiente para atajar la deriva de los agroquímicos ni para la protección de los cauces hídricos de la contaminación. Nosotros estamos en permanente lucha, en permanente movilización, este lunes nos movilizaremos frente a la fiscalía, porque también hay varias denuncias formuladas por los miembros de la comunidad, que tampoco tienen avance en el Ministerio Público, vamos a exigir información con respecto a esas denuncias (Areco, 2018).

También el Intendente reafirmaba que desde la Municipalidad continuarían con la lucha jurídica para que la ordenanza sea respetada, con el acompañamiento de la Pastoral Social departamental “porque en esa comunidad está a doscientos metros la escuela, está el oratorio, está un tajamar comunitario, y hay mucha gente [...] que va a sentir las consecuencias de las semillas transgénicas” (La Unión R800 AM, 2017).

Desafíos institucionales y sociales

La Ordenanza Municipal N° 04/2017 se encuentra vigente, incluyendo la prohibición de soja transgénica y otras semillas transgénicas en las 33 compañías de Loreto. Conforme a las consultas que hemos realizado, tanto a autoridades municipales como a referentes sociales, dicha normativa ha sido aplicada y se ha logrado evitar el avance de los monocultivos transgénicos y las fumigaciones masivas en el distrito.

La Municipalidad aún no cuenta con Secretaría del Ambiente, aunque sí dispone de un asesor ambiental. Tampoco cuenta con una Secretaría de Agricultura, ni con juzgado de faltas. Desde la Intendencia se considera que es necesario lograr integrar un equipo de trabajo (Entrevista a Intendente Municipal, enero de 2026).

Desde el sector social, se ve un cierto apoyo de la Municipalidad a las comunidades, a los pequeños productores organizados. Faltarían proyectos de desarrollo comunitario que incluyan y brinden oportunidades a las y los jóvenes rurales, porque muchos van a estudiar a las ciudades, sin visión de producir, y de ese modo se debilitan las comunidades, mientras las ciudades se llenan de pro-

fesionales sin trabajo (Entrevista a dirigente de organización campesina, enero de 2026).

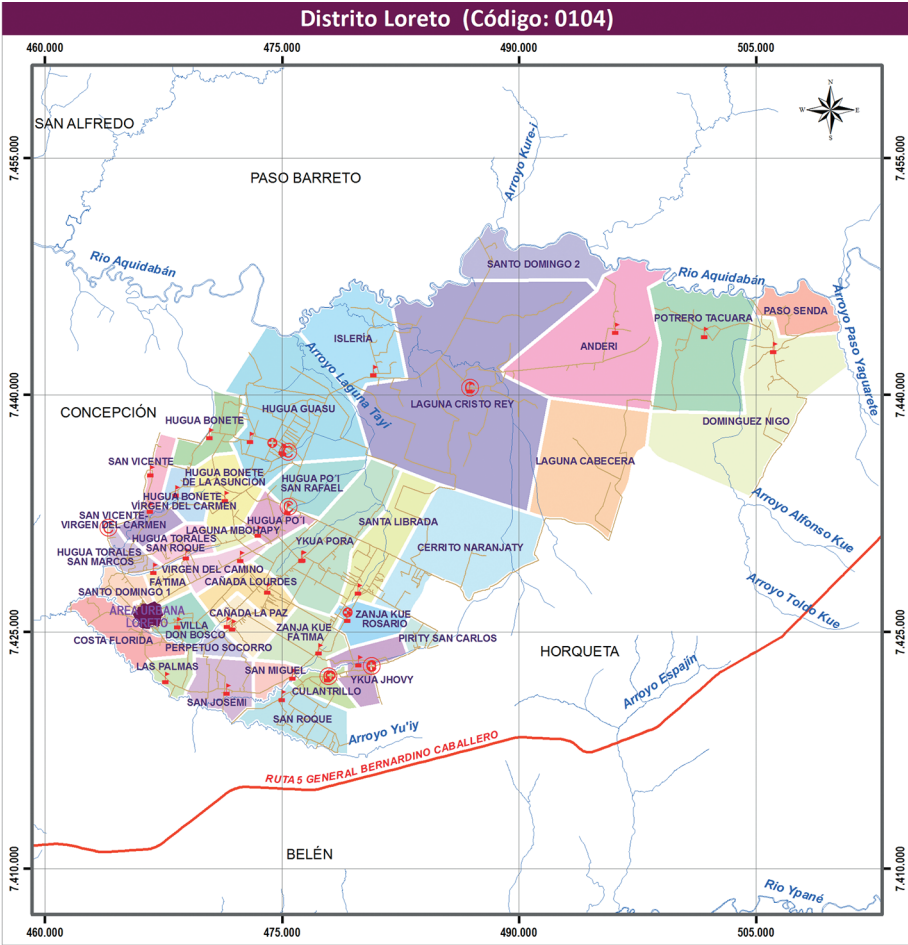
Respecto de la actuación en el distrito de las instituciones nacionales de control como el MADES, el SENAVE, el INFONA, un referente social nos señalaba:

Poquísimo, casi la gente no les conoce luego. Ellos están por estar nomás en los papeles. Por ejemplo, en los casos de los peces muertos en el río, los frigoríficos, van los del MADES, hacen después su informe y no pasa nada, para los grandes no se hace luego nada (Entrevista a dirigente de organización campesina, enero de 2026).

En las 33 comunidades rurales, la mayoría se dedica a la agricultura familiar, con producción de autoconsumo y de renta, sobre todo, sésamo, sandía, hortalizas. Alrededor hay grandes estancias. La preocupación actual se centra en el avance de monocultivos de eucalipto en esas grandes estancias. En una comunidad, fronteriza con Paso Barreto, ya hay plantación de eucalipto. Se considera complicado frenar dicho avance porque falta información y hay confusión, “muchacha gente no está bien informada sobre lo que implican los eucaliptos, para qué es. La gente no sabe lo que están planificando ellos. Las empresas negocian con los dueños de las estancias. Se ve lo que está sobre la ruta” (Entrevista a dirigente de organización campesina, enero de 2026). Se observa que las estancias están cambiando de rubro y están usando muchísimos agroquímicos, relacionándolo con la mortandad de peces en el Río Aquidabán y en el Río Paraguay.

El desafío central en este distrito se encontraría en el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, y en la rearticulación de la coalición local que supieron construir para frenar el avance de monocultivos transgénicos, con vistas a elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial u otra normativa local que proteja a las comunidades campesinas de los monocultivos forestales.

Mapa 11. Distrito Loreto



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Atlas Cartográfico del Paraguay*, 2016, Fernando de la Mora, DGEEC, p. 30.

2. Municipio de Horqueta

Contexto

Horqueta es un distrito ubicado al sur del Departamento de Concepción.

Su hidrografía está estructurada en torno al Río Aquidabán al norte y al Río Ypané al sur, con numerosos arroyos que riegan su territorio como el Mboi, Paso Itamí, Ypyta, Ka'aygata y Arroyo de Oro.

Es una importante región agrícola productora de alimentos, con cultivos de poroto, mandioca, maíz, frutas de estación, además de algodón y tártago. Cuenta con industrias, artesanía en cuero y ganadería.

La población del municipio era de 39.505 personas en el año 2000, 40.661 en 2012 (INE, 2025), y 39.548 en 2022, con 37,8% de población urbana y 62,1% de población rural (INE, 2022b).

Logros normativos

Ordenanza Municipal N° 273/2015 “Por la cual se declara de interés distrital la Agricultura Familiar Campesina y se establece la Zonificación Agroecológica, en el distrito de Horqueta” sancionada el 20 de julio de 2015

En el año 2013 fue conformada la Coordinadora Departamental de Organizaciones Campesinas, instancia de articulación de la mayoría de las organizaciones campesinas y sociales del departamento de Concepción. En septiembre de 2013, dicha coordinadora organizó un foro departamental en el cual participaron unas 500 personas. En dicho encuentro se planteó la necesidad de zonificación de la producción para proteger la agricultura familiar campesina (Areco, 2018).

Las 17 organizaciones del distrito de Horqueta que integraban la coordinadora impulsaron en 2014 una propuesta de ordenanza municipal para declarar de interés distrital la agricultura familiar campesina y establecer la zonificación agroecológica en el distrito

de Horqueta. En noviembre de 2014, miembros de la Coordinadora Distrital de Organizaciones Campesinas, acudieron a la sesión de la Junta Municipal a defender su propuesta de ordenanza (Areco, 2018).

Los argumentos expuestos en dicha oportunidad continúan siendo de la mayor relevancia para la política pública productiva y de desarrollo en el país. Don Arnaldo Mendoza, referente de la Organización Zonal de Agricultores Ecológicos (OZAE) de Horqueta, destacó la importancia de la AFC para la alimentación, el carácter insostenible del modelo empresarial convencional y la necesidad de promover la agroecología:

La FAO declara este año, como el “Año Internacional de Agricultura Familiar Campesina”, teniendo en cuenta la importancia especialmente en el plano de la alimentación, y que el sector campesino en el mundo está amenazado hoy en día, y está en una situación muy crítica, que es necesario mejorar. Por la razón expuesta, los Estados miembros de las Naciones Unidas, señalan la importancia de las políticas públicas, que favorezcan a la agricultura familiar. También el otro motivo que nos impulsa es el cambio climático que avanza. Nosotros como productores campesinos, estamos pensando alternativas de producción distintas al modelo empresarial y convencional, que son modelos insostenibles [...] Por eso optamos por la agroecología, y venimos a plantear al municipio el inicio del impulso y fortalecimiento de ese modelo de producción en el distrito. También, solicitamos que se declare de interés distrital la Agricultura Familiar Campesina y que se empiece a establecer zonificación agroecológica en el distrito de Horqueta” (Areco, 2018).

Por su parte, la Lic. Gladys Gómez, socia de la Cooperativa Campesina del Norte (COCANOR), diferenció los modelos agrícolas existentes en el distrito y la situación de amenaza que representa para la agricultura familiar campesina el avance del sistema convencional dependiente de agrotóxicos:

Teniendo en cuenta la propuesta, yo quiero hacer una caracterización del distrito. Hay que tener en cuenta que en el distrito de Horqueta se desarrollan dos tipos de producción: la producción agrícola y ganadera. Dentro de estos dos tipos de producción tenemos también dos modelos o sistemas de producción: la producción convencional

y la producción agroecológica; esta última, históricamente se ha desarrollado, pero fue cambiada por el sistema convencional con el uso de agrotóxicos. En la actualidad, estamos muy amenazados por la mecanización, esa es una amenaza muy grande, por tanto, es necesario hacer algo frente a este modelo de producción. Porque si no tenemos algunas propuestas como esta Ordenanza, vamos a fracasar. Ya vemos que, en otros distritos, en otros lugares del país, la producción mecanizada trae perjuicios y genera conflictos (Areco, 2018).

Destacó también la necesidad de proteger y de promover la agricultura familiar para que no siga creciendo la migración por razones económicas a las ciudades y la formación de villas; así como el carácter estratégico de la agricultura campesina por ser el único modelo capaz de mitigar el cambio climático:

Entonces, para nosotros, si hay una Ordenanza que garantiza la producción familiar campesina, y no solamente que garantiza, sino que promueva el desarrollo de la agricultura familiar, el problema de las villas puede disminuir o estancarse. Esta Ordenanza que se plantea en el distrito ojalá sea pionera, o sea la que encabeza en el departamento la garantía para la permanencia de la Agricultura Familiar Campesina, porque científicamente ya está demostrado que este modelo de producción, es lo que enfría el planeta y que puede contrarrestar este cambio climático (Areco, 2018).

Tras escuchar las argumentaciones de los miembros de las organizaciones impulsoras de la propuesta, el presidente de la Junta Municipal dio el visto bueno y derivó la propuesta a la Comisión de Legislación para su estudio. El 20 de julio de 2015 la ordenanza fue sancionada.

Las principales medidas establecidas en la Ordenanza N° 273/2015 son las siguientes:

- i. Declaración de interés distrital de la Agricultura Familiar Agroecológica como sistema de producción y sostenimiento.
- ii. Establecimiento de varias compañías del distrito como Zonas Agroecológicas, San Ignacio, Totorá, 25 de Abril, Alemán Cué, Alfonso Cué, Toldo Cué y Capitán Giménez, de

forma inmediata, dentro de un proceso que permita avanzar a otras zonas hasta completar todo el distrito.

- iii. Regulación de actividades restringidas y prohibidas en las Zonas Agroecológicas:
 - Restricción de la implantación de monocultivos extensivos que utilicen agroquímicos aplicados en forma mecanizada.
 - Prohibición de la utilización de aeronaves o maquinarias de gran porte para la fumigación con agroquímicos.
 - Prohibición de instalación de secaderos de tabaco.
 - Prohibición de uso de semillas genéticamente modificadas.
- iv. Definición de la zonificación agroecológica y las regulaciones establecidas en la ordenanza como una modalidad de manejo territorial; con la implicación jurídica de que los interesados en instalarse en dichas zonas, ya sea como propietarios, arrendatarios o usufructuarios de parcelas agrícolas, deberán cumplir rigurosamente las regulaciones establecidas. La Municipalidad brindará informaciones y realizará la difusión de las disposiciones.
- v. Determinación de sanciones en casos de incumplimientos de la ordenanza: amonestación, multa, clausura o suspensión de la actividad. Sanción económica de 500 a 1500 jornales mínimos legales. Deberá preverse, además, la obligatoriedad de recomposición del daño o resarcimiento económico a los afectados.
- vi. Creación de un Comité de Monitoreo integrado por la Secretaría de Agricultura, Medio Ambiente y Asuntos Campesinos de la Junta Municipal, representantes de las organizaciones de productores, cooperativas, empresas que activan en el sistema de producción orgánico en la zona, a ser designados por la Junta Municipal.

- vii. Obligación de la Municipalidad de asignar un porcentaje del Presupuesto General Anual para el impulso, promoción y fortalecimiento de la Agricultura Familiar Agroecológica.
- viii. Establecimiento del deber de contar con un sistema de tratamiento de las aguas residuales resultantes de actividades productivas agrícolas o ganaderas, y deber de mantener una distancia mínima de 200 metros de cualquier colección de agua existente de uso comunitario.
- ix. Fortalecimiento de la potestad de fiscalización directa municipal del cumplimiento de obligaciones previstas en leyes ambientales nacionales, en ejercicio de la competencia municipal de regulación y fiscalización de los estándares de garantía de la calidad ambiental del municipio:
 - Establecimiento de la obligación de implementación previa de barreras vivas en las fincas no involucradas en la producción agroecológica, y demás medidas de protección previstas en el Decreto N° 2048/08 “Por el cual se reglamenta el uso y manejo de plaguicidas de uso agrícola”.
 - Prohibición de vertido en los cursos de agua, directa o indirectamente, de todo tipo de residuos, sustancias, materias o elementos sólidos, líquidos, agroquímicos que puedan contaminar las aguas o suelos adyacentes.
 - Prohibición de conversión o transformación de superficies con coberturas de bosques o desmontes, conforme lo establecido en la Ley N° 2524, De Deforestación Cero.
 - Prohibición de corte de árboles alrededor de las nacientes y cursos de agua. Establecimiento de la obligación de protección y recuperación de los resguardos vegetales de las nacientes y cursos de agua, con especies forestales adecuadas, siendo los primeros responsables los propietarios o arrendatarios de las tierras por donde pasen los cauces.

Ordenanza Municipal N° 303/2019 que amplía la Ordenanza N° 273/2015, de fecha 19 de agosto de 2019

Conforme se fue constatando la importancia de la protección de las compañías como Zonas Agroecológicas, otras comunidades que quedaban fuera de dicha zonificación solicitaron ser incluidas bajo dicha modalidad de manejo territorial.

A través de la Ordenanza N° 303/2019 fueron incluidas también como Zonas Agroecológicas “Arroyo Care, Capitán Sosa hasta donde termina el distrito de Horqueta hacia Azote ‘y, y hacia Tacuatí, hasta el arroyo Ka’aygata”.

Además, fue ampliado el artículo 14 de la Ordenanza N° 273/2015, relativo a sanciones en caso de incumplimiento, añadiendo la derivación de antecedentes a la justicia: “En caso de que sea constatada la configuración de un hecho punible, sea derivado los antecedentes a la justicia ordinaria para su investigación”.

Avances en la aplicación

Luego de la sanción de la Ordenanza N° 273/2015, desde la Coordinadora de Organizaciones se vieron en la necesidad de buscar mecanismos para lograr que se destinaran recursos para operativizar lo dispuesto en dicha normativa.

Fue creada la Secretaría de Agricultura en la Municipalidad, y se logró que un referente técnico del movimiento campesino local fuera designado secretario. La Municipalidad también cuenta con una Secretaría del Ambiente, y logró designar a un juez de faltas.

Con relación a la promoción de la agricultura familiar campesina, desde la Municipalidad se apoya con el financiamiento de subsolados y la provisión de cal agrícola. También se promueve el fortalecimiento de Comités de Mujeres, con la distribución de incubadoras y pollitos, y productos de limpieza, como complemento para avanzar en la formalización. Para la preparación de suelos cuentan con maquinarias agrícolas, en cada zafra preparan de 800 a 1000 hectáreas de cultivo para sésamo, poroto, y cultivos de auto-consumo. También donan semillas de maíz, tomate, locote y otras para asociaciones de productores (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

Respecto de la zonificación, pese a algunos intentos de instalar cultivos transgénicos en las zonas de producción agroecológica, se logró el cumplimiento de la ordenanza, e incluso su ampliación en 2019.

En el año 2017, pobladores de las comunidades de Agaigo, Virgen del Rosario, Santa Librada, Fátima y Cañada Lourdes se manifestaron frente a la propiedad de otros pobladores, que se encontraba cultivando seis hectáreas de soja transgénica. Denunciaban que la plantación estaba a unos 100 metros del tanque de agua del cual toda la comunidad de Virgen del Rosario se proveía de agua potable. También cuestionaban que esté cerca de varias casas y de una escuela, y no cuente con las barreras vivas requeridas (Diario ABC Color, 2017c).

En el último caso que tomó notoriedad pública, puede verse la activación de mecanismos de acompañamiento desde las organizaciones sociales y la institución municipal.

En el año 2022, los agricultores habitantes de la compañía Cepingo Cañada, realizaron manifestaciones y debates para visibilizar su oposición al cultivo de la soja, que ciudadanos menonitas estaban promoviendo en dicho territorio. Explicaron que un pequeño número de pobladores de la compañía recibieron las ofertas de los menonitas para alquilar sus tierras con el objetivo de cultivar soja transgénica. Referentes de la comunidad destacaban la existencia de una ordenanza municipal que prohíbe el cultivo de la soja transgénica y que debía ser aplicada por las autoridades comunales. También el secretario de producción de la Organización Zonal de Agricultores Ecológicos (OZAE), instó a las autoridades municipales a que apliquen la ordenanza municipal y se avance en la transición de este distrito como zona de producción agroecológica (El Informante, 2022).

A su vez, por Nota N° 71/2022 de fecha 26 de agosto de 2002, la Junta Municipal de Horqueta solicitó al Intendente Municipal dar cumplimiento a la Ordenanza N° 273/2015 “Por la cual se declara de interés distrital la Agricultura Familiar Campesina y se establece la Zonificación Agroecológica, en el distrito de Horqueta”, señalando que la presentación de la solicitud fue resuelta en sesión ordinaria de la Junta Municipal y que el pedido obedecía al conflicto suscitado entre pobladores de Cepingo Cañada sobre la posible plantación de soja en la comunidad.

En este conflicto se habría llegado a plantar semillas transgénicas en tres fincas, “pero con la sequía perdieron todo, no fue rentable y se retrocedió” (Entrevista a referente de organización social local, enero de 2026).

Problemáticas socioambientales

La introducción de monocultivos con uso intensivo de agrotóxicos es una amenaza permanente en los territorios. Además de la soja transgénica, los monocultivos de eucaliptos constituyen el rubro emergente del agronegocio en el departamento.

En agosto de 2025, pobladores de la comunidad San Miguel Ka’aguy’i se despertaron con la actividad de un tractor que estaba realizando el perfilado de las calles principales de la comunidad. Si bien, esto era algo positivo para las familias, la preocupación surgió al enterarse que se trataba de parte de la preparación de terrenos arrendados para plantación de eucaliptos. Ante la consulta de los pobladores, el ingeniero empleado, encargado de la plantación, les habría señalado que contaban con autorizaciones y dijo “que no se iba a atajar”, lo que generó mayor inquietud en la comunidad. Realizaron manifestaciones con la consigna “No a la Plantación de Eucaliptos”. Denunciaron que en el inmueble echaron árboles nativos y ahora dicen que van a reforestar con eucalipto, pero que ésta no es una reforestación real. Voceros de la comunidad explicaron que, anteriormente ya habían querido plantar soja transgénica en esas tierras, y desde la comunidad les habían solicitado si no podían ver una producción que no implicara envenenamiento (Canal 11 DAMOA, 2025).

Ante este conflicto socioambiental, la Organización Campesina del Norte (OCN) hizo público un comunicado de solidaridad con las familias de la comunidad San Miguel Ka’aguy’i. En el pronunciamiento, señalaban los impactos ambientales y sociales de los monocultivos de eucaliptos, y exigían a las autoridades frenar la imposición de proyectos forestales sin consulta previa. La OCN enfatizaba la amenaza directa a la soberanía alimentaria y la biodiversidad que representaba la instalación de grandes extensiones de eucaliptales: “El cultivo de eucalipto degrada la tierra, agota las fuentes de agua

y contamina el ambiente mediante el uso intensivo de agroquímicos”, recalcando que las comunidades campesinas no habían sido consultadas sobre el ingreso de estas plantaciones (Base Investigaciones Sociales, 2025b).

Desafíos institucionales y sociales

El Municipio de Horqueta presenta uno de los procesos más importantes a nivel país en materia de protección de la agricultura familiar campesina frente al modelo extractivista, y de inclusión del modelo productivo agroecológico, sobre todo de alimentos, como parte central de una política de desarrollo sostenible local. Los avances institucionales son una expresión del alto grado de conocimientos, técnicas y prácticas de producción de alimentos de forma agroecológica, desarrollados por organizaciones campesinas del distrito, y de la fortaleza de las articulaciones territoriales que dichas organizaciones, con su diversidad, han sabido construir.

Luego de la promulgación de las dos ordenanzas de protección de la Agricultura Familiar Agroecológica de 2015 y 2019, la Municipalidad de Horqueta ha promovido un proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) del distrito, con participación social y con apoyo técnico del Ministerio de Economía y Finanzas y el PNUD. A enero de 2026, el proyecto de ordenanza para la aprobación del POUT elaborado se encontraba en estudio en la Junta Municipal.

En el proyecto de Ordenanza del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial al que pudimos acceder, se establecen tres Zonas de Gestión del Territorio: i) Zonas del Área Rural, ii) Zonas del Área Urbana, iii) Zonas Transversales. En las Zonas del Área Rural se contemplan cinco tipos de zonas: Zona de Cobertura Boscosa, Zonas de Protección de Cauces Hídricos,²⁵ Zonas de Producción Rural, Zona de Núcleos Comunales y Zona de Comunidades Indígenas. Las Zonas de Producción Rural incluyen cuatro modalidades: Zona de Producción Agroecológica, Zona de Producción Agrícola, Zona de Producción Pecuaria, Zona de Producción Forestal – Silvopastoril.

²⁵ Con tres modalidades: Zona de Uso Público, Zona de Bosques Protectores, Zona de Amortiguamiento de Cauces Hídricos.

Al regular la Zona de Producción Agroecológica llama la atención que no se mencione el régimen de propiedad agraria y de uso sostenible, establecido en el Estatuto Agrario vigente, el cual rige para todas las colonias y asentamientos de la reforma agraria del país, y debe constituir la base normativa para las regulaciones territoriales en dichos lugares. Sí se mencionan adecuadamente las normas del Estatuto Agrario como las reguladoras de la gestión de los campos comunales. En el Mapa de Zonificación del proyecto de POUT de Horqueta al que pudimos acceder, se respetan las Zonas Agroecológicas establecidas en las Ordenanzas N° 273/2015 y N° 303/2019.

Con relación a los desafíos para la consolidación del modelo de producción agroecológica en el distrito de Horqueta, los referentes de organizaciones de producción agroecológica consultados nos han expuesto una perspectiva estratégica de carácter integral.

Consideran que para que se pueda dar un salto cualitativo y convertir al distrito en un territorio agroecológico de referencia, se precisa combinar dos ejes de política pública, que sitúen la agroecología como la alternativa para el desarrollo sostenible.

El primer eje es la defensa jurídica de las Zonas Agroecológicas para protegerlas efectivamente de los daños sociales, ambientales y productivos que genera el modelo de monocultivos transgénicos y forestales. Para ello, explican que se requiere “una gobernabilidad”, porque si en el territorio luchan y consiguen protección para que no se planten semillas transgénicas con su paquete tecnológico, y luego llega el MAG a entregar semillas transgénicas, o el MADES habilita este tipo de plantaciones desconociendo las normativas municipales, o el SENAVE no sanciona administrativamente, o permea la corrupción en las instituciones de control, no se puede consolidar la política de protección de la agricultura familiar agroecológica (Entrevistas a dirigentes de organización local agroecológica, enero de 2026).

El segundo eje es el apoyo efectivo al modelo de producción de la agricultura agroecológica. Los territorios campesinos de Horqueta, en especial, los que ya están protegidos como Zonas Agroecológicas, tienen las condiciones para convertirse en territorios agroecológicos, donde se consolide la importante producción de alimentos

sanos que ya existe, y se incentive y apoye la conversión productiva desde modelos convencionales al modelo agroecológico.

Se considera que para que esta orientación de política pública avance, se requiere convicción y contundencia de parte del Ejecutivo Municipal, y que las organizaciones deben exigir mayor presupuesto para el apoyo a la producción de la agricultura familiar en un plan de desarrollo.

De forma prioritaria, se precisan herramientas y máquinas para facilitar el trabajo de los agricultores y agricultoras, por ejemplo, para la siembra directa, y trilladoras. También son necesarios programas de recuperación de semillas nativas y creación de un banco de semillas distrital con infraestructura. Explican que el Estado hace entrega de semillas, pero algunas no funcionan, no salen, traen semillas de legumbres de Brasil o Pedro Juan Caballero, pero en Horqueta ya tienen las condiciones para generar semillas. La pérdida de semillas nativas y su escasez hace que se usen más semillas híbridas o transgénicas. A su vez, se necesitan más técnicos que acompañen a las y los productores, hay uno solo en la Municipalidad de Horqueta. Al mismo tiempo, en el distrito habrían de 25 a 30 ingenieros agrónomos de la Dirección de Extensión Agraria del MAG, pero estos no coordinan con la planificación de la Secretaría de Agricultura municipal, “están nomás, pero es más político electoral, no se ve el trabajo con los pequeños productores, no hay ninguna orientación productiva seria” (Entrevista a dirigente de organización local agroecológica, enero de 2026).

Otro nudo que debilita la producción campesina de alimentos es la histórica dinámica de precios en el mercado. “Cuando ayuda el clima, hay un poquito de buena producción y ya baja mucho el precio”. Esto se debe a la falta de mecanismos que garanticen mercado y precios justos a la producción campesina, como establece desde 1992 el artículo 115 de la Constitución Nacional.

La planificación de la producción conforme a la demanda local, e incluso para exportación, como se ha tenido en el distrito la experiencia de la exportación de piñas, requiere fortalecer la organización para la comercialización de la producción, por ejemplo, la cooperativización. “Para que ganen los que producen, no

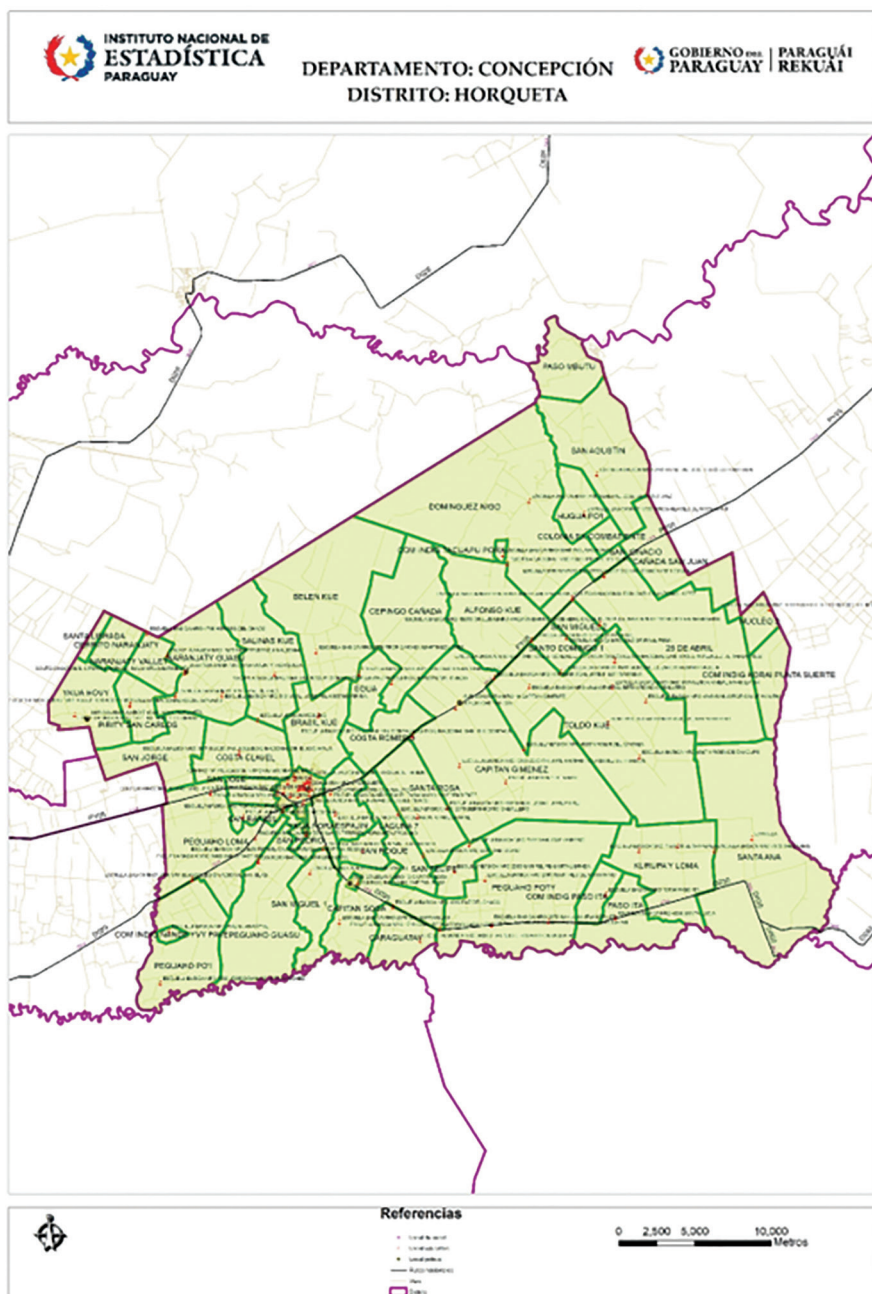
los intermediarios, para que realmente aumenten los ingresos de las familias campesinas. Este proceso requiere apoyo del Estado, es muy difícil sin ese acompañamiento” (Entrevista a dirigente de organización local agroecológica, enero de 2026).

El rediseño del Programa Hambre Cero en las Escuelas para que deje de estar orientado solo a unas pocas grandes empresas y los intermediarios, e incluya con condiciones adecuadas a los pequeños productores locales, sería otro aspecto de una política de fortalecimiento de la producción campesina agroecológica.

Desde la experiencia del distrito de Horqueta, se observa que el Programa Hambre Cero en las Escuelas se diseñó para negocio de un sector, “no pueden entrar los pequeños, no hay ninguna garantía para entrar. *Ndaipori* ninguna seriedad. Te dicen quiero tomate, prepará mil kilos. Tal día voy a retirar de vos. No vienen a retirar. Tres días esperás que vengan a retirar, perdés cien kilos ya, en ocho días vienen a retirar 700 kilos. Algunos no vienen a llevar nada. Es mucha pérdida”. Y quienes encargan a los productores campesinos son pequeños empresarios que después vuelven a vender a las empresas proveedoras, son intermediarios. “Alguna lechuga, alguna hortaliza *oike mimĩ*”, pero no es actualmente un programa diseñado para incluir con condiciones convenientes a la agricultura familiar (Entrevista a dirigente de organización local agroecológica, enero de 2026).

Por último, se visualiza como un desafío la inclusión y desarrollo de la educación superior agroecológica (formación, investigación y extensión universitaria), de ese modelo productivo agrícola, dentro de las carreras agronómicas de las universidades públicas que funcionan en el Departamento de Concepción.

Mapa 12. Distrito Horqueta



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Base cartográfica CNPV 2022.

3. Municipio de Yby Yaú

Contexto

Yby Yaú es un distrito situado al sureste del Departamento de Concepción. En 1984 fue declarado como municipio, separándose de Horqueta. Es el tercer distrito más poblado del departamento.

El territorio del distrito se encuentra regado por el Río Aquidabán al norte y el Río Ypané al sur, con numerosos arroyos como el Capiibary, el Borraja, el Yby Yaú, el Yuquyry, el Yaguaray Guazú y el Jyhaty. A su vez, es la entrada al Cerro Memby.

El municipio cuenta con una extensión de 242.000 hectáreas. Su economía se basa principalmente en la producción agrícola y pecuaria, y también es relevante el comercio.

La población del municipio era de 20.550 personas en el año 2000, 20.635 en 2012 (INE, 2025), y 19.468 en 2022, con 42,2% de población urbana y 57,7% de población rural (INE, 2022b). Es el distrito con mayor cantidad de comunidades indígenas en el Departamento de Concepción.

Logros normativos

Ordenanza Municipal N° 01/2016 “Por la cual se solicita al Intendente Municipal el cumplimiento de la Ley 2979/06, en su Artículo N° 2” de fecha 25 de enero de 2016

En el año 2016, a iniciativa de las organizaciones campesinas y comités de productores del distrito de Yby Yaú, el concejal municipal Derlis Muñoz presentó una propuesta de Ordenanza para su estudio en la Junta Municipal. El proyectista explicaba al respecto:

La propuesta de Ordenanza fue presentada desde la bancada del Frente Guasu, representada por mi persona. La propuesta se hizo a iniciativa de diversos sectores sociales como las organizaciones campesinas, comités de productores, comités de apicultores, pequeñas industrias y otros. Se socializó primero con los diversos sectores y después fue presentada formalmente para su estudio ante la Junta

Municipal. La propuesta fue derivada a la Comisión de Legislación donde tuvo dictamen favorable, y fue aprobada por mayoría absoluta en la plenaria de la Junta Municipal. Posteriormente fue promulgada por el Ejecutivo municipal sin objeciones (Areco, 2018).

Las principales medidas establecidas en las Ordenanza N° 01/2016 son las siguientes:

- i. Destinación en el Presupuesto Municipal del 20% de los royalties para el Ejercicio Fiscal de 2016 para proyectos y programas de diversificación productiva con enfoque agroecológico en el sector rural, con la participación de los comités de productores, feriantes, cooperativas y las organizaciones campesinas.
- ii. Creación de la Secretaría de Agricultura de la Municipalidad de Yby Yaú para ejercer la planificación, ejecución, coordinación, asistencia técnica, monitoreo y evaluación de la producción rural del Municipio, la utilización del parque vial agrícola, y el gerenciamiento para el cumplimiento de la Ordenanza.
- iii. Promoción del fortalecimiento del Consejo de Desarrollo Distrital del Municipio de Yby Yaú, con las instituciones relacionadas a la producción del sector rural.

Avances en la aplicación

Se llegó a destinar un porcentaje de los royalties para el apoyo a la agricultura campesina con enfoque agroecológico, aunque no el 20%. De dicho fondo fue creado el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente. Hasta 2026 cuando efectuamos la consulta, se seguía destinando una parte de dichos recursos para sostener dicho Departamento. En el periodo de gobierno municipal iniciado en 2021, desde el movimiento social se logró que un referente técnico especializado en agroecología fuera designado titular de dicha Secretaría.

En materia de apoyo a la agricultura campesina, las principales actividades desarrolladas desde el Departamento de Agricultura han sido:

- *Capacitaciones en manejo integral de suelos, preparación de bioinsumos, siembra de abonos verdes, manejo de plagas y enfermedades, cal agrícola y silicatos.*
- *Conformación y acompañamiento de treinta comités de productores/as campesinos. Asistencia a cinco asociaciones con personería jurídica de las cuales tres fueron beneficiadas con Proyectos del MAG/PIMA. Total de familias organizadas en comités y asociaciones: 590 familias.*
- *Provisión de diez variedades de semillas de hortalizas para huertas familiares y comunitarias.*
- *Promoción, apoyo y asistencia a la Feria Campesina con participación de mujeres campesinas feriantes.*
- *Organización del servicio de maquinarias y equipos para atender pedidos de mecanización en la etapa de preparación de tierra, a costo subsidiado (Municipalidad de Yby Yauú, 2025).*

Asimismo, desde este Departamento se viene implementando el programa “Todas las manos al huerto”, orientado a fortalecer la producción de hortalizas en las comunidades y en instituciones educativas que impulsan proyectos de huertas escolares. Para ello, se hace entrega de semillas de primera calidad a unos 250 productores y productoras locales, e instituciones educativas. Entre las variedades distribuidas se incluyen lechuga, zanahoria, remolacha, rabanito, perejil, acelga, cebolla de cabeza y cebolla de hoja, entre otras hortalizas de consumo básico. El programa tiene como objetivo principal fomentar la producción de autoconsumo y contribuir a la seguridad alimentaria de las familias (Portal de Noticias Yby Yauense, 2026).

También, desde el Departamento de Agricultura se encuentran apoyando la implementación del “Programa de Formación Técnica, Económica y Productiva en comunidades indígenas en el municipio de Yby Yauú”, formulado a partir de un diagnóstico especializado encargado por la Municipalidad, que expuso las problemáticas que afectan a las comunidades indígenas que habitan en el distrito. El programa comenzó a diseñarse a principios del año 2023, el objetivo de promover la habilitación de fincas comunitarias en cada comunidad indígena como espacio de aprendizaje en la producción

de rubros alternativos para renta, comercialización y generación de ingresos. Los ejes estratégicos previstos eran: a) Capacitación técnica en producción agroecológica, b) Fortalecimiento de la organización comunitaria, c) Manejo del mercado; en todos los casos priorizando y respetando los saberes ancestrales y la cultura originaria, con la participación desde un inicio de líderes y referentes técnicos indígenas (Municipalidad de Yby Yaú, 2025).

En octubre de 2023, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) reconoció el Programa, y comenzó a proporcionar apoyo técnico y pedagógico. En junio de 2024 inició la implementación del programa, con dos técnicos de la Municipalidad, incluyendo al Secretario de Agricultura y Ambiente, y dos técnicos del MEC.

A enero de 2026, se habían habilitado fincas de agricultura sustentable en siete comunidades Pañ Tavyterã, avanzando con la formación en módulos. Ya se encontraban produciendo porotos, cedrón, y haciendo producción de bioinsumos. El fortalecimiento productivo busca fortalecer las condiciones de arraigo de las comunidades en sus territorios. El MEC certificará a las y los participantes que concluyan el programa como Técnicos en cultivos herbáceos (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

En materia ambiental, desde el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente realizan la difusión de las leyes y ordenanzas municipales relacionadas con el medio ambiente. Habilitaron un programa de capacitación en la temática, formando Promotores/as de Defensa del Medio Ambiente (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

Problemáticas socioambientales

No se han identificado conflictos específicos en el distrito. En consultas realizadas, se perciben menos problemas de avance de monocultivos sojeros. Sí, existe preocupación por el avance de monocultivos forestales en el departamento, desde la zona norte, buscando atravesar el Río Aquidabán hacia los municipios ubicados en la zona sur. Se considera grave el hecho de que se busque introducir monocultivos de eucaliptos dentro de las comunidades campesinas

y comunidades indígenas, con diferentes tipos de incentivos, no solo el alquiler de tierras, sino con líneas de crédito en bancos, e incluso subsidios.

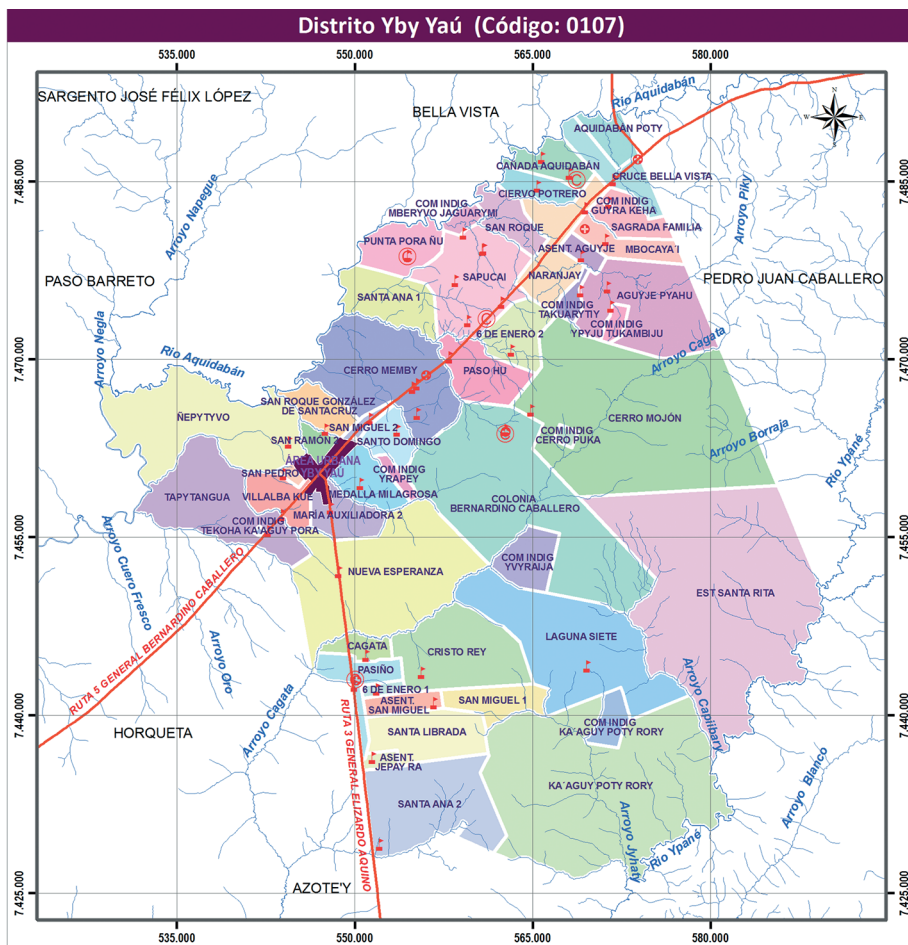
Desafíos institucionales y sociales

El distrito de Yby Yaú aún no cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, habría interés, pero se precisaría de apoyo financiero para su formulación.

Se ha logrado de manera reciente contar con un juez de faltas.

Respecto al fortalecimiento del modelo de la agricultura familiar agroecológica, Yby Yaú constituye una experiencia notable con relación a lo que puede hacerse desde una Secretaría o Departamento Municipal de Agricultura, cuando el movimiento social logra que se designe como responsables a referentes técnicos capaces, formados en la perspectiva de la producción agroecológica, y comprometidos con apoyar técnicamente a las asociaciones, comités y comunidades campesinas e indígenas.

Desde la perspectiva de la política pública, referentes consultados consideran que es un desafío la organización social de la producción campesina e indígena, cómo organizarla para el mercado. Se identifica la necesidad de organizar la producción y la comercialización en cooperativas, en asociaciones. También la importancia de un diagnóstico territorial del potencial productivo de la agricultura familiar campesina e indígena, y sobre la base de ese conocimiento, la implementación de infraestructuras, de sistemas que permitan producir en contextos de eventos climáticos adversos cada vez más frecuentes, como son los sistemas de riego; así como territorializar y jerarquizar algunos rubros conforme a la potencialidad del territorio.



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Atlas Cartográfico del Paraguay, 2016, Fernando de la Mora, DGEEC, p. 36.

4. Municipio de Paso Horqueta

Contexto

El distrito de Paso Horqueta se encuentra ubicado en la zona centro oeste del departamento de Concepción. Es uno de los municipios más recientes del país, fue creado a través de la Ley N° 6518 del año 2020, modificando los límites de los distritos de San Alfredo y Concepción.

La extensión de Paso Horqueta es de 103.320 hectáreas. En 2022, contaba con 7.646 habitantes, con 10,7% de población urbana y 89,2% de población rural (INE, 2022b).

La actividad económica principal son la pequeña ganadería y la agricultura. La distritación y la conformación de una institución municipal en Paso Horqueta coincidió con el decreto presidencial N° 5389/2021 de concesión de una Zona Franca a la empresa transnacional Paracel S.A., de fabricación de pasta de celulosa, cuya planta industrial de unas 300 hectáreas se instalará en Paso Horqueta. Esta empresa contará con un puerto propio en las riberas del Río Paraguay, a tres kilómetros de la planta industrial, diseñado exclusivamente para la carga de celulosa y la recepción de sus materias primas.

Aunque la planta industrial aún no fue construida, el denominado componente forestal de Paracel se encontraba muy avanzado a 2025, con 80.000 hectáreas de monocultivos de eucaliptos plantados en los Departamentos de Concepción y Amambay, y unas 200.000 hectáreas de tierras ya adquiridas por Paracel en dichos departamentos (Diario ABC Color, 2025g)

Propuestas normativas

Ordenanza Municipal N° 02/2025 “Por la cual se prohíbe la plantación de eucalipto en el distrito de Paso Horqueta”, vetada totalmente por la Intendencia Municipal

A principios del año 2025, familias campesinas denunciaron públicamente que las fumigaciones de secantes e insecticidas con drones, realizadas en plantaciones de eucalipto en una estancia ubicada al costado de la comunidad, arruinaron plantaciones de mandioca que ya estaban para cosechar.

A partir de esta situación, referentes de varias comunidades del distrito de Paso Horqueta comenzaron a reunirse y a reflexionar sobre qué podían hacer para parar ese avance que consideraban que resultaría dañino para las y los pequeños agricultores, para la biodiversidad y el ecosistema. Conformaron una articulación distrital con el objetivo de promover la prohibición de monocultivos de eucalipto en el distrito, considerándola la única protección efectiva. Conversaron primero con el Ejecutivo Municipal, desde el que se manifestó un compromiso de desarrollar un proyecto de ordenanza con los concejales. Sin embargo, no hubo avances, porque la intendencia pasó a considerar que no se podían prohibir los monocultivos forestales, porque el MADES ya dio los permisos (Entrevista a referente social del distrito, enero de 2026).

La agrupación continuó reuniéndose, lograron apoyo técnico de Base Is para la formulación de una propuesta de ordenanza, y la presentaron a los concejales municipales. En esa ocasión, los ediles les plantearon numerosos requisitos, como firma de electores, llenado de planillas. En noviembre de 2025 lograron reunir todos los requerimientos, y se pudo presentar el proyecto de ordenanza “Por la cual se prohíbe la plantación de eucalipto en el distrito de Paso Horqueta” (Entrevistas a referentes sociales y comunitarios, enero de 2026).

La Junta Municipal estudió el proyecto y lo sancionó por mayoría, con cinco votos favorables. En el visto de la Ordenanza Municipal N° 02/2025, se partía de la preocupación creciente de la ciudada-

nía del distrito de Paso Horqueta sobre los impactos ambientales, sociales y económicos negativos que ya estaba causando la plantación de monocultivos de eucaliptos, afectando especialmente a las comunidades campesinas:

- *Teniendo en cuenta que el distrito de Paso Horqueta es asiento de varias comunidades campesinas, donde la mayoría de la población se dedica a la producción agropecuaria en pequeña y mediana escala.*
- *Que, ya se están experimentando afectaciones negativas en la actividad campesina causada por los monocultivos de eucaliptos como ser: invasión de hormigas cortadoras que huyen de los eucaliptales y se refugian en las pequeñas fincas de los pobladores, produciéndose una especie de invasión; la aplicación de pesticidas con dron que terminó afectando con la deriva los cultivos de autoconsumo colindantes a los cultivos de eucaliptos; el sombreado que van produciendo las plantas de eucaliptos que terminan afectando la utilización de los lotes colindantes para la producción agrícola, entre otros.*
- *Igualmente, ya se empieza a notar que los monocultivos de eucaliptos, en la medida que van creciendo, demandarán una gran cantidad de agua que terminará afectando las fuentes de agua en el distrito y generando un riesgo de escasez de agua para la población a futuro.*
- *Así también, está causando una gran modificación del ecosistema autóctono del departamento, afectando la biodiversidad de la flora y la fauna, mientras que los beneficiarios de las rentas que va a generar dicho rubro, no son del distrito ni sufrirán los impactos negativos sociales y ambientales que surgirán a futuro.*
- *Que el uso de pesticidas en las plantaciones forestales ni siquiera está reglado en nuestro país, y que con el aumento de las plantaciones aumentará su utilización que terminará afectando suelo, agua y aire, por lo que la utilización de pesticidas en las plantaciones de eucaliptos puede ocasionar daños irreparables a la población.*

A partir de estas razones, y tomando en consideración el marco legal vigente, las principales medidas establecidas en la Ordenanza N° 02/2025 eran las siguientes:

- i. Prohibición de la plantación de árboles de eucalipto en todo el territorio del distrito de Paso Horqueta.

- ii. Establecimiento del deber de suspensión de los cultivos de eucalipto a partir de la promulgación de la normativa; y las áreas ya plantadas, deberán ser eliminadas después del primer corte para su comercialización y/o utilización.
- iii. Comunicación formal al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, solicitando que no expida ninguna licencia ambiental para la plantación de eucaliptos en el distrito de Paso Horqueta. En cuanto a las licencias ya expedidas, se notificará para que se adecuen a las disposiciones de la ordenanza.
- iv. Previsión de medidas de urgencia, en caso de violación de lo dispuesto en la ordenanza, la Intendencia de Paso Horqueta podrá tomar medidas de urgencia conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal.

La Ordenanza N° 02/2025, aprobada por mayoría de integrantes de la Junta Municipal, fue vetada totalmente por Resolución de la Intendencia Municipal, de fecha 28 de noviembre de 2025.

Problemáticas socioambientales

En entrevistas realizadas a pobladores de Paso Horqueta, los mismos identifican como reciente la entrada de monocultivos de eucaliptos en estancias, mientras que, en otros distritos del departamento, se trata de una dinámica que ya lleva varios años. Recuerdan también que la empresa Paracel comenzó a realizar charlas desde hace unos 7 u 8 años, convocando a los presidentes de comisiones vecinales de cada comunidad. Prometieron que habría mucho trabajo, que la empresa iba a beneficiar al departamento. Explican que ellos siempre preguntaban si el eucalipto se plantaría en el país, y desde el área social de la empresa les decían que Paracel ya tenía todas las plantaciones en Brasil, que solo la fábrica estaría aquí, la plantación de eucalipto no. Por ello, las comunidades en principio no se oponían a la construcción de la planta industrial.

Anteriormente, en la localidad ya habían tenido malas experiencias al plantar eucaliptos; se trataba de una línea de finan-

ciamiento del Crédito Agrícola de Habilitación, para que los pequeños productores plantaran una hectárea o un poco más. Las personas consultadas explican que, aquellos agricultores, tuvieron luego que deshacerse de todo el monocultivo, porque ya no se podía plantar nada al lado. Señalan que, aunque la empresa Paracel dice que la variedad de eucaliptos que traen ahora consume menos agua que aquella, no les parece una buena opción por lo que ya ven que ocurre en otros lugares, plantaciones de miles de hectáreas que terminan rodeando a las comunidades campesinas, las cuales ya casi no pueden producir nada por los ataques de aves e insectos, y la contaminación de agrotóxicos.

El monocultivo de eucalipto es el quebranto nuestro, usa productos incluso cancerígenos. Pero acá totalmente al revés son las explicaciones que dan desde la empresa, ellos dicen que protegen la flora, la fauna, ere erea, los animalitos kuera. Pero vos pasás acá el Aquidabán, a 5 kilómetros ya está lleno de eucaliptales, lo que eran campos lindos, ahora todo eucaliptal (Entrevista a referente comunitario, enero de 2026).

Estudios técnicos confirman que las plantaciones forestales incluyen actividades con alto impacto ambiental, como la labranza extrema del suelo mediante diferentes pasos de maquinaria pesada y la utilización de grandes cantidades de herbicidas e insecticidas. La aplicación frecuente de plaguicidas en las plantaciones de eucalipto se inicia desde antes de la siembra, con la limpieza de vegetación preexistente mediante herbicidas como el glifosato. Después de la siembra, se realizan otras varias aplicaciones de herbicidas con intervenciones a los 60 y 120 días, y durante el primer año post-siembra. Además, el control de plagas, particularmente contra hormigas cortadoras, demanda frecuentes aplicaciones de cebo granulado a base de sulfluramida o fipronil. El principal desafío asociado con la sulfluramida reside en su liberación al entorno, porque origina un metabolito persistente en el suelo denominado PFOS. Este metabolito, además de su toxicidad, presenta la capacidad de bioacumularse y biomagnificarse en las cadenas alimentarias, manteniéndose presente en el ambiente durante décadas. El PFOS se encuentra en la lista del

Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, por lo que la Sulfluramida se encuentra prohibida en 30 países a nivel global, incluyendo naciones de la Unión Europea (Arrúa et al., 2023).

Otro aspecto problemático es el uso intensivo del agua que demandan los monocultivos forestales. El rápido crecimiento del eucalipto requiere una alta cantidad de agua para sostener su desarrollo. Esta demanda de agua aumenta a medida que los árboles crecen y se desarrollan, recién en árboles que superan los 50 años se registra una reducción del consumo de agua. En las plantaciones comerciales, los árboles de eucalipto se mantienen por 6 o 7 años, luego se cortan y se reemplazan por otros árboles en edades de crecimiento o de alto consumo de agua, esto perpetúa los niveles altos de absorción del agua del suelo y no permiten la recarga (Arrúa et al., 2023).

Aunque los monocultivos forestales avanzan sobre todo con la conversión de decenas de miles de hectáreas de estancias que anteriormente se dedicaban a la ganadería, también se estaría dando un avance en espacios menores, a través del alquiler de tierras campesinas por parte de empresas tercerizadas.

Ahora nos plantean que podemos asociarnos, los que tenemos terrenos de dos hectáreas, otro de cinco, hacer asociación para plantaciones de eucalipto. Alquilan las tierras y pagan bien, 6 millones por hectárea anual. Los que se encargan de plantar son empresas tercerizadas, no se sabe bien ni quiénes son, vienen de otro lado, pero oimbá (Entrevista a referente social, enero de 2026).

El hecho de entrar a plantar miles de hectáreas de eucalipto en las estancias, es leído por pobladores como una estrategia:

usan agrotóxicos, y las plagas se mudan prácticamente a las comunidades que están al lado, donde están las chacras de los pequeños productores. Es una estrategia para hacer insostenible la producción agrícola campesina, y que le venda o alquile en breve tiempo a las empresas (Entrevista a referente comunitario, enero de 2026).

Con relación a la generación de empleo, también se identifican críticas hacia Paracel por la distancia entre lo que ha prometido a las familias pobladoras del distrito y lo que se ha generado hasta el momento.

Ahora la gente ya se está dando cuenta que es una gran mentira. Hubo algo de trabajo en el distrito con empresas tercerizadas para movimiento de suelo, para la futura estructura de la fábrica. La empresa propiamente, muy poca gente contrataron (Entrevista a referente comunitario, enero de 2026).

Otra problemática socioambiental en el distrito estaría constituida por las grandes extensiones de arrozales. Pobladores explican que, entre Paso Horqueta y Paso Barreto, va avanzando la instalación de grandes plantaciones de arroz, que están canalizando agua directamente desde el Río Aquidabán, y que se encuentra “lleno de agroquímicos el agua” (Entrevista a referente social, enero de 2026).

Desafíos institucionales y sociales

El Municipio de Paso Horqueta no cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial. Tampoco cuenta con Secretaría del Ambiente; ni dispone de un juzgado de faltas. Sí cuenta con una Secretaría de Agricultura.

Ante la consulta a la Municipalidad de cómo se controla la calidad ambiental frente al avance de monocultivos forestales y agrícolas a gran escala, nos indicaron que son nuevos, no tienen aún estructura para hacer frente. En total, la Municipalidad contaría con unos 30 funcionarios, y “vienen de arriba los permisos” (Entrevista a funcionaria municipal, enero de 2026).

Desde el ámbito social, no se observa que el MADES, el SENAVE, el INFONA, controlen algo en el distrito. Un poblador dice que prácticamente no conocen en esa zona a esas instituciones porque nunca entraron, nunca vinieron a hacer una capacitación de cómo debe uno cuidar el medio ambiente. También refieren que se supone que las agro empresas tienen que dejar una distancia con las comunidades, pero que en la zona plantan hasta el alambrado que divide

la estancia de la comunidad. Y que, respecto de los 100 metros que deberían dejar sin fumigar hasta las comunidades, eso no protege porque las fumigaciones se realizan con dron, el viento lleva los venenos mucho más lejos.

El principal desafío que se identifica desde los referentes sociales es de carácter político. Perciben miedo de las autoridades municipales, quienes les dicen a la gente que no es posible “meterse con la empresa” porque les pueden imputar, hacer pagar multas de millones a la Municipalidad, etc. La percepción es que, en general, las autoridades se ponen del lado de las grandes empresas.

Nosotros estamos viendo acá una realidad totalmente diferente a lo que pensábamos. Acá más bien el Municipio, las gobernaciones, el Mades, el Infona, están todos manejados por Paracel, para qué vamos a decir mentiras. Una vez vino un funcionario de Infona, tuvimos una reunión, nos mostró totalmente diferente de lo que nosotros pensamos, que el eucalipto es lo mejor, que es una reforestación, nos quiere hacer entender otra realidad. En vez de controlar y protegernos, ellos te quieren convencer. Acá más bien se le está entregando a manos libres a Paracel y a la otra empresa inversionista que vienen, a manos llenas se le está entregando el distrito o más bien el departamento (Entrevista a referente comunitario, enero de 2026).

La perspectiva es la de fortalecer la articulación social a nivel departamental, con organizaciones de otros distritos del departamento.

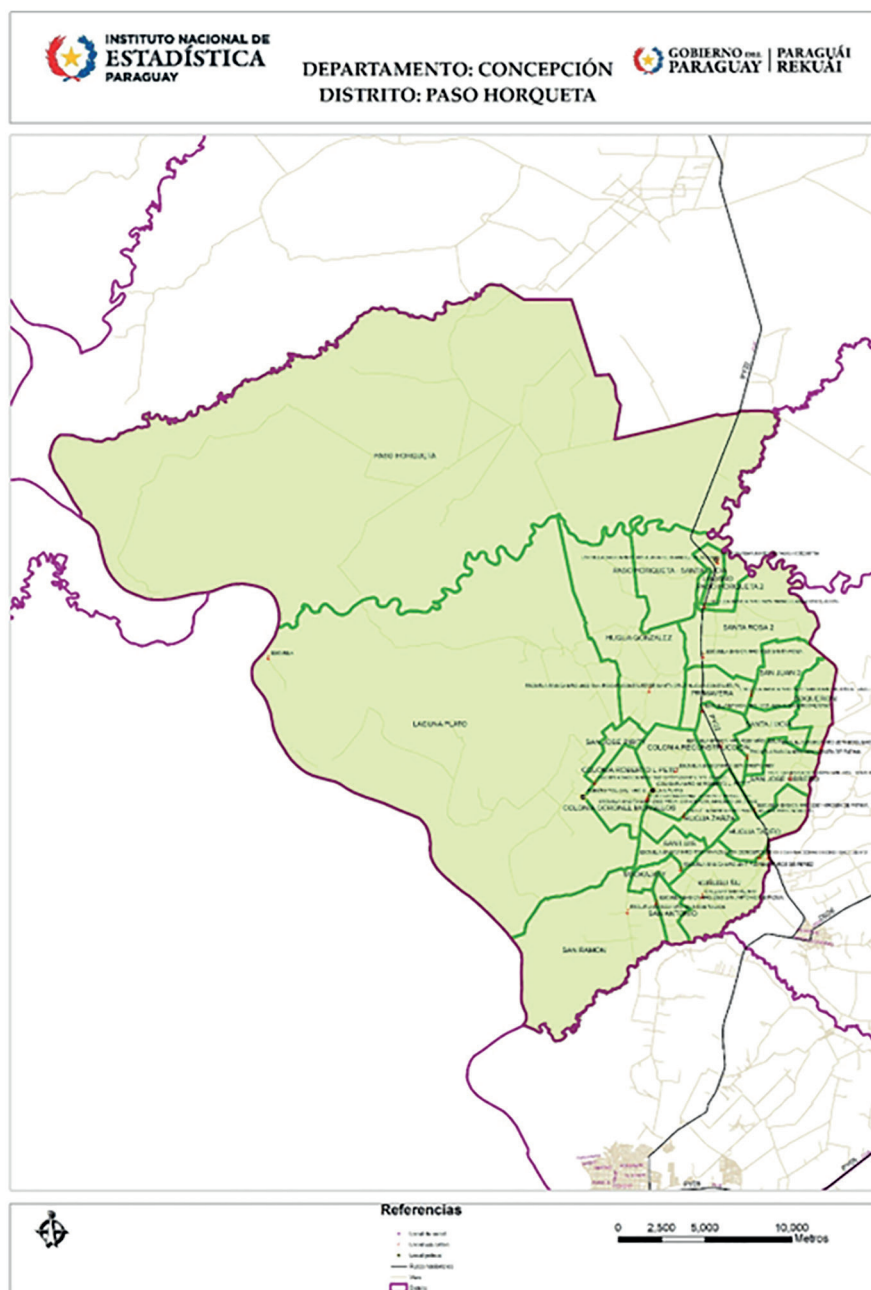
La situación económica muy difícil también lleva a familias pobladoras a tener esperanzas de que en el futuro la fábrica de Paracel dé fuentes de trabajo. Y también hay una labor de ayuda social de la empresa a algunos comités con pollitos y otras prestaciones, que llevan a generar menos resistencia social.

Frente a las promesas y expectativas de progreso generadas por el megaproyecto forestal-industrial, las perspectivas reales para las familias campesinas son sombrías:

De qué sirve salir de tu casa y mirar que hay edificios, mirar el asfaltado, pero no podés usar porque no tenés para cargar combustible, porque no podés plantar ni una hectárea de mandioca, no podés vender nada. Va a ser un progreso tener asfaltado saliendo de tu casa, tener edificios de aquí para allá, pero el campesino no va poder utilizar eso (Entrevista a referente comunitario, enero de 2026).

Además de los retos ya existentes, las comunidades campesinas del distrito se enfrentan al desafío que implicará el proceso industrial de fabricación de pasta de celulosa. Dos elementos resaltan al respecto, el primero, la altísima tecnificación del proceso que dependerá de la automatización más que de la mano de obra local, y, en segundo lugar, la utilización y emisión de compuestos contaminantes altamente peligrosos. En varios procesos de manufactura de la fábrica de Paracel serán requeridas grandes cantidades de compuestos tóxicos como los ‘organoclorados’, compuestos químicos que contienen enlaces carbono-cloro. Son preocupantes los efectos que pueden desencadenar estos compuestos en los trabajadores expuestos y en la población local, el riesgo de contaminación de los cursos hídricos y el devastador impacto que resulta de un derrame accidental de estos compuestos en cualquier matriz ya sea suelo, vegetación o agua (Arrúa et al., 2023).

Mapa 14. Distrito Paso Horqueta



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Base cartográfica CNPV 2022.

5. Municipio de Paso Barreto

Contexto

Paso Barreto es un distrito ubicado en la zona centro del Departamento de Concepción. El municipio fue creado en el año 2013, a través de la Ley N°4926, desafectándose su territorio del distrito de Concepción.

El Río Aquidabán marca el límite del municipio con Arroyito, Horqueta, Loreto y Concepción. Cuenta además con varios arroyos que riegan su territorio, como el Trementina, Kure'i, Negla y Napegue.

Su extensión es de 215.800 hectáreas. Cuenta con una población de aproximadamente 4.800 personas, siendo las localidades más pobladas la de Paso Barreto con 2.600 habitantes, la Colonia Jorge S. Miranda, históricamente conocida como Huguá Ñandú, con 1.250 habitantes, Isla Tuyú con 550 habitantes, y comunidades indígenas con 340 habitantes²⁶.

Respecto de la actividad económica, la mayor parte de ese territorio correspondía a grandes estancias ganaderas. En las mismas, pobladores se empleaban como peones, aunque dicha dinámica se encontraría terminando en la actualidad por la conversión de las estancias en grandes plantaciones de eucaliptos. Con relación a la producción agrícola, la misma se realiza, sobre todo, en la compañía Jorge Sebastián Miranda, poblada por familias campesinas.

Propuestas normativas

Proyecto de Ordenanza Municipal “Por la cual se declara Área Agroecológica la Colonia Jorge Sebastián Miranda (ex Huguá Ñandú) y se promueve el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar Campesina, en el Distrito de Paso Barreto”

Ante el acelerado avance de los monocultivos de eucaliptos en la zona, llegando hasta corta distancia de la colonia Jorge Sebastián

26 Municipalidad de Paso Barreto, La Ciudad, disponible en: <https://www.municipalidadpaso-barreto.gov.py/?q=ciudad>

Miranda, pobladoras y pobladores de dicha comunidad conformaron la Comisión en Defensa del Medio Ambiente y del Territorio de Huguá Nandú, reconocida por la Municipalidad en el año 2024.

Sobre la base de un proceso de análisis de las problemáticas, teniendo como prioridad la necesidad de contar con una franja alrededor del territorio comunitario dentro de la cual no se permita el avance de plantaciones forestales, la Comisión desarrolló una propuesta de Ordenanza, en articulación con la Organización Campesina del Norte, y el apoyo técnico de Base Is.

El 28 de febrero de 2025, representantes de la Comisión en Defensa del Medio Ambiente y del Territorio de Huguá Nandú, presentaron la propuesta de Ordenanza formulada, por medio de una nota dirigida al Intendente Municipal.

En el Visto, se señala que la forestación con especies exóticas conlleva la utilización de insumos químicos que termina contaminando el suelo, aire y agua en los territorios donde se utilizan. Se recuerda que la Colonia Jorge Sebastián Miranda (ex Huguá Nandú), es una colonia que fue habilitada oficialmente por el IBR en el año 1967, con una superficie de 3.222 hectáreas, parcelada en 242 lotes agrícolas, “para que el área sea destinada para el arraigo de las familias campesinas, la producción de productos de autoconsumo y para el desarrollo productivo que no implique envenenamiento del entorno”. Se explica que, en la actualidad:

la colonia se encuentra en riesgo, bajo asedio de la producción forestal exótica con el cultivo de eucaliptos para la provisión de materia prima para la Empresa PARACEL, un rubro totalmente ajeno a la producción tradicional campesina, que no es de autoconsumo y que se maneja con aplicación de pesticidas que pueden terminar contaminando el entorno.

Se enfatiza la situación de cercamiento de la colonia, “con miles de hectáreas de monocultivos de eucaliptos, cuyo impacto en la modificación de la biodiversidad de la región es inmensurable, por lo que urge el resguardo de esta Comunidad”.

Con esta finalidad, las principales medidas previstas en la propuesta de ordenanza son:

- i. Declaración de la Colonia Jorge Sebastián Miranda (ex Huguá Ñandú) y un perímetro de 500 metros alrededor de la misma como Zona Agroecológica.
- ii. Fortalecimiento de la Agricultura Campesina con Enfoque Agroecológico en la Colonia Jorge Sebastián Miranda del distrito de Paso Barreto, establecida como directriz estratégica municipal
- iii. Regulación de actividades restringidas y prohibidas en la Zona Agroecológica:
 - Prohibición de monocultivos extensivos agrícolas y forestales con plantas exóticas, que impliquen la utilización de pesticidas aplicados de forma mecanizada.
 - Prohibición de la utilización de aeronaves o maquinarias de gran porte para la fumigación con agroquímicos.
 - Prohibición del uso de semillas genéticamente modificadas.
 - No se podrán instalar secaderos de tabaco.
 - Prohibición del corte de árboles nativos de crecimiento espontáneo hasta 500 metros alrededor del área de la colonia.
- iv. Establecimiento de las masas boscosas que se ubican a 500 metros alrededor de la colonia Jorge Sebastián Miranda como bosques protectores. Las áreas ya deforestadas que se ubican en esta franja, se someterán a un proceso de reforestación con árboles de especies nativas.
- v. Definición de la zonificación agroecológica y las regulaciones establecidas en la Ordenanza como una modalidad de manejo territorial; con la implicación jurídica de que los interesados en instalarse en dicha zona, ya sea como arrendatarios o propietarios de parcelas agrícolas, deberán cumplir rigurosamente las regulaciones establecidas. La Municipalidad brindará informaciones, realizará la difusión de las disposiciones y se encargará del monitoreo para su cumplimiento.

- vi. Fortalecimiento de la potestad de fiscalización directa municipal, del cumplimiento de obligaciones previstas en leyes ambientales nacionales, en ejercicio de la competencia municipal de regulación y fiscalización de los estándares de garantía de la calidad ambiental del municipio:
- Prohibición de actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques en la Región Oriental, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 6676/20.
 - Obligación de protección de las nacientes y cursos de agua que carezcan del conveniente resguardo vegetal, de manera a evitar la contaminación y secado de los cursos, protección que debe efectuarse con especies forestales adecuadas, siendo los primeros responsables los propietarios o arrendatarios de las tierras por donde pasen los cauces.
 - Prohibición de corte de árboles nativos de crecimiento espontáneo a 100 metros alrededor de las nacientes y a lo largo del curso de agua, así como en terrenos en pendientes que estén afectados por la erosión.
- vii. Determinación de sanciones en casos de incumplimientos de la ordenanza: amonestación, multa y clausura o suspensión de actividades. La sanción económica queda establecida con una multa de 500 a 2.000 jornales mínimos legales. También se preverá la obligatoriedad de recomposición del daño ambiental causado y el resarcimiento económico producido.
- viii. Creación de un Comité de Monitoreo, conformado por la Intendencia Municipal, los miembros de la Junta Municipal, representantes de las organizaciones ambientalistas, de producción, religiosas, deportivas, cooperativas y otras asociaciones existentes en la colonia, para la supervisión del cumplimiento de las disposiciones de la ordenanza.
- ix. Obligación de la Municipalidad de asignar el 7% de su presupuesto general anual para la protección, promoción y fortalecimiento de la Agricultura Campesina con Enfoque

Agroecológico y la reforestación con árboles de especies nativas en el área declarada como agroecológica.

Además de la nota presentada dirigida a la Intendencia, la propuesta de ordenanza fue presentada a los concejales municipales. Un edil la habría presentado como proyecto, y fue derivada a una comisión de estudio. Los representantes de la Comisión comunitaria fueron varias veces a consultar sobre los avances. A enero de 2026, el proyecto de ordenanza aún no había sido tratado en sesión plenaria (Entrevista a referente de organización comunitaria, enero de 2026).

Respecto de la zonificación planteada, autoridades municipales habrían indicado que “no pueden meterse con la propiedad privada ajena”, indicando a los referentes comunitarios que, incluso si tuvieran la ordenanza, esta no se cumpliría, se suscitarían manifestaciones y serían imputados si entran en *kokue* ajeno. Esta perspectiva denotaría un marcado desconocimiento de las competencias y responsabilidades municipales en materia de ordenamiento territorial, regulación del uso del suelo, y deber de establecimiento de los estándares de garantía de la calidad ambiental en el municipio.

Problemáticas socioambientales

El avance de las plantaciones de eucaliptos en torno a la comunidad de Huguá Ñandú comenzó hace unos cinco años aproximadamente, a través de la conversión de grandes estancias en monocultivos forestales. Las personas pobladoras disponen de escasa información sobre esos proyectos, no saben de cuántas hectáreas se trata, pero sí que “es muchísimo, de Huguá Ñandú hasta Puentinho, Sargento Félix López, por el camino, todo eucaliptal es, las estancias están agarrando todo con los eucaliptos” (Entrevista a poblador de la colonia, enero de 2026).

Cerca de la Colonia Jorge Sebastián Miranda, las plantaciones de eucaliptos llegaron frente a una escuela, en un lugar con muchas casas, donde “se envenena”, además de generar mayor riesgo de daños por incendios forestales, “sobre todo en meses como

agosto, quién va atajar”. Las chacras y huertas campesinas en dicha colonia se ven afectadas por invasiones de hormigas y bandadas de pájaros, que buscan desesperadamente alimentos, ya que las miles de hectáreas de eucaliptos, al no constituir bosques, no producen comida alguna para ninguna especie. También se perciben impactos en los cauces hídricos, pues arroyos y tajamares se secaron, y no hay más peces. (Entrevista a poblador de la colonia, enero de 2026).

Las perspectivas de lo que este modelo del agronegocio dejará en los territorios a corto y mediano plazo también genera preocupación en los pobladores, “ellos van a talar todos los eucaliptos y va a quedar un desierto”; las comunidades permanecen, y las tormentas impactan cada vez más a las viviendas, chacras e infraestructuras comunitarias, porque ya no hay protección boscosa.

Desde la Municipalidad, reconocen que hay inquietudes de pobladores del distrito por avance de plantaciones de eucalipto, sobre todo, en Huguá Nandú (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

Con relación a las condiciones laborales, históricamente, además de la producción campesina, existían algunas posibilidades de empleo asalariado en estancias de la zona. Ahora eso ya no se estaría dando. En la zona, Paracel contrataría a otras empresas para hacer las plantaciones de monocultivos, hay una tercerización en dos o tres empresas. La etapa inicial del proceso de plantación es la que dio algo de empleo, generando también un cierto movimiento económico en los comedores y despensas locales. Pobladores consultados indican que ese periodo dura como máximo dos años, y luego, queda menos empleo incluso que en tiempos de las estancias:

“ellos decían que iban a generar trabajo por mucho tiempo, que inclusive nuestros nietos iban a trabajar en los eucaliptales. Falso. Con drones se mantiene la fumigación después. La gente de acá se va al Chaco, donde todavía hay estancias. Hay dos estancias grandes nomás ya, en la zona de Agüerito”
(Entrevista a poblador de la colonia, enero de 2026).

Respecto de la “ayuda social” promocionada por Paracel, la empresa habría anunciado fábricas de panadería, entrega de pollos, y otras acciones en la zona, pero no se materializaron. Sí, se observan ayudas con entrega de algunos bienes a las escuelas y puestos de salud.

Otro aspecto que genera una preocupación también en el núcleo urbano del municipio, es la forma en que la empresa Paracel actúa, como una especie de Estado paralelo, haciendo censos y encuestas en diferentes compañías del distrito, sin informar adecuadamente a las personas respecto de la finalidad de los mismos y el uso de sus datos.

Desafíos institucionales y sociales

La Municipalidad de Paso Barreto es una institución notablemente débil. No cuenta con Plan de Ordenamiento Territorial. Carece de Secretaría del Ambiente, de Secretaría de Agricultura, y no dispone de Juzgado de Faltas.

Desde la Municipalidad, se ha señalado la necesidad de un mayor acompañamiento de las instituciones del Estado para poder cumplir sus funciones en materia ambiental y de apoyo a la agricultura campesina (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

La actividad de control del MADES, SENAVE, INFONA en el distrito, se percibe como casi nula. Tampoco se observa voluntad de las autoridades municipales de proteger las condiciones de vida de las comunidades, “salen en nuestra contra más bien” (Entrevista a poblador de la colonia, enero de 2026).

El desafío prioritario en Paso Barreto sería la aprobación del Proyecto de Ordenanza Municipal “Por la cual se declara Área

Agroecológica la Colonia Jorge Sebastián Miranda y se promueve el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar Campesina, en el Distrito de Paso Barreto”, presentado en 2025, y su implementación. Se trata de una protección mínima para garantizar la subsistencia de la principal colonia de la reforma agraria en un distrito de más de 200.000 hectáreas, ya casi totalmente acaparado por el agronegocio. Además de la protección como zona agroecológica, se precisa de una decidida reforestación con especies de árboles nativos dentro y en torno de la comunidad de Huguá Nandú, y la implementación de un programa fuerte de apoyo a la producción agroecológica de alimentos, con las familias agricultoras de la colonia.

En marzo de 2026, socios y socias de la Organización Campesina del Norte (OCN) de la colonia Jorge Sebastián Miranda, colocaron un cartel sobre la ruta principal que conduce al municipio Sargento José Félix López. El mensaje, visible para los transeúntes, afirma: “Eucaliptal no es bosque. Defendamos el Cerrado Norte. Cuidemos nuestra casa común”. Con esta acción, la comunidad busca visibilizar las amenazas que representan los monocultivos de eucalipto para el ecosistema del Cerrado Norte, como parte de un proceso de concientización sobre la función ecológica de dicho ecosistema. La iniciativa se suma a otras acciones promovidas desde esta comunidad, como la reforestación con especies nativas, la promoción de huertas familiares agroecológicas y la gestión para declarar el territorio comunitario como zona agroecológica (Organización Campesina del Norte, 2026).

Como sostienen la organización comunitaria y la OCN, los bosques son cruciales para mantener el ciclo del agua y los elementos esenciales para los ecosistemas. Más que simplemente un conjunto de árboles, un bosque representa un conjunto de funciones cristalizadas en los seres vivos que interactúan entre sí, desencadenando nuevas funciones y fenómenos que no podrían ocurrir en los individuos por separado. Un bosque se revela como un ambiente complejo, diverso y estable, que asegura la disponibilidad de agua, amortigua el desgaste y la erosión del suelo, mantiene estable el clima, alimenta, aporta medicinas y sirve de

refugio a millones de especies de seres vivos, incluidos los humanos (Arrúa et al., 2023).

Los monocultivos de eucalipto, en cambio, están conformados por una sola especie de árbol, especie que es introducida en cualquier medio sin considerar sus necesidades fisiológicas en relación a lo que cada ecosistema tiene para ofrecer. Los impactos de estos monocultivos no se reducen a los riesgos de los recursos hídricos, sino que incluyen la pérdida de la calidad del suelo en el área del cultivo a causa de la disminución de cobertura vegetal, y a factores propios del proceso comercial del eucalipto, como tránsito de maquinaria pesada, exposición del suelo después de la siembra o desbroce, y la presencia de caminos de tierra, cada uno de los cuales es una fuente importante de sedimentos, vulnerable a la escorrentía en periodos de lluvia. Al impacto devastador sobre el agua y la biodiversidad se suma el uso masivo de insecticidas y de herbicidas a base de glifosato lo que conlleva la contaminación de manantiales, ríos y fuentes de agua y la pérdida masiva de peces, aves, anfibios, insectos y árboles frutales que dependen de la polinización (Arrúa et al., 2023).



2016, Fernando de la Mora, DGEEC, p. 44.

6. Municipio de Arroyito

Contexto

Arroyito es un distrito ubicado al sureste del Departamento de Concepción. Es uno de los distritos más nuevos del país, creado a través de la Ley N° 5.742 en noviembre del 2016, que lo desprende del municipio de Horqueta.

El municipio cuenta con una extensión de 88.000 hectáreas. La principal actividad económica es la agricultura.

La población del municipio era de 9.172 personas en el año 2000, 9.066 en 2012 (INE, 2025), y 8.292 en 2022, con 12,2% de población urbana y 87,7% de población rural (INE, 2022b).

Logros normativos

Ordenanza Municipal N° 2/2022 “Por la cual se declara de interés distrital la Agricultura Campesina Familiar con enfoque orgánico y agroecológico en el distrito de Arroyito”, sancionada en fecha 4 de junio de 2022

Esta normativa fue propuesta por una Coordinadora por la Defensa del Medio Ambiente, y contó con el apoyo de Base Is para su formulación. Cuando fue tratada en la Junta Municipal, los nueve concejales votaron a favor, y la Intendenta también la promulgó con rapidez. La normativa se enfoca sobre todo en la protección de la comunidad de Arroyito, que estaba amenazada por el avance de la soja transgénica (Entrevista a dirigente social local, enero de 2026).

En el Visto de la Ordenanza N° 2/2022 se exponen fundamentos de la mayor relevancia:

Viendo la necesidad de establecer un ordenamiento territorial entre las áreas destinadas a la producción orgánica y agroecológica, y la producción agro empresarial con utilización de paquete tecnológico (PT) en el distrito, ya que estos **dos modelos de producción**

no pueden coexistir en un mismo espacio geográfico; así mismo por la urgencia de proteger al ambiente saludable y a la población en general, de los efectos negativos ambientales y socioeconómicos que causa el modelo de producción agro empresarial, que se viene expandiendo rápidamente a nuestro país y que amenaza seriamente a zonas de agricultura campesina del distrito de Arroyito (resaltado en el original).

En el Considerando, por su parte, se continúan señalando problemáticas estructurales que han favorecido la expansión del modelo de producción agro empresarial, a costa del debilitamiento de las comunidades campesinas y las comunidades indígenas del país:

La utilización de productos químicos altamente peligrosos, constituyen una amenaza para la salud y bienes naturales de la población, así como la presión económica que ejercen los agro-empresarios que se dedican al modelo de producción mecanizada, con monocultivos extensivos de los rubros de soja, maíz, trigo y otros. Este modelo de producción ha avanzado en forma acelerada y desordenada sobre los territorios indígenas y campesinos en varias regiones del país, arrendando, comprando y usurpando tierras de los campesinos destinadas para la Reforma Agraria y las comunidades de los pueblos originarios, violando las disposiciones legales agroambientales, afectando gravemente la biodiversidad y expulsando a poblaciones indígenas y campesinas de su hábitat.

Con base en dichas motivaciones, las principales medidas establecidas en la Ordenanza N° 2/2022 son las siguientes:

- i. Declaración de la Agricultura Familiar Campesina con Enfoque Orgánico y Agroecológico de interés distrital; y garantía de su protección frente a los impactos negativos de la producción agro empresarial, a través de la zonificación de las áreas donde se desarrollará cada uno de dichos modelos en el distrito.
- ii. Declaración como Zona de Agricultura Campesina Familiar a las comunidades Asentamiento Núcleo 1 al 7, cuyas superficies están ocupadas en mayor medida por pequeños productores campesinos e indígenas, con rubros de autoconsumo, animales menores y algunos rubros de renta, en proceso de incorporación de la producción con enfoque orgánico y agroecológico.
- iii. Regulación de actividades restringidas y prohibidas en la Zona de Agricultura Campesina Familiar con Enfoque Orgánico y Agroecológico:
 - Posibilidad de sanción legal a la implantación de monocultivos extensivos y la aplicación de pesticidas en forma mecanizadas (tractor o avión).
 - Posibilidad de sanción legal a la utilización de aeronaves o maquinarias de gran porte para la fumigación con agroquímicos.
 - Posibilidad de sanción legal a quienes arrienden o vendan lotes adjudicados por el INDERT para la implementación de monocultivos mecanizados en los asentamientos.
 - Sanción al uso de semillas genéticamente modificadas, por su implícita dependencia de herbicidas contaminantes y el potencial de contaminación genética sobre otras variedades utilizadas, ya sea tradicional o convencionalmente.
- iv. Definición de la zonificación agroecológica y las regulaciones establecidas en la ordenanza como una modalidad de manejo territorial; con la implicación jurídica de que los in-

interesados en instalarse en dichas zonas, ya sea como arrendatarios, propietarios o poseedores de parcelas agrícolas, deberán cumplir rigurosamente las regulaciones establecidas. La Municipalidad brindará informaciones y realizará la difusión de las disposiciones.

- v. Establecimiento del deber de contar con un sistema de tratamiento de las aguas residuales resultantes de actividades productivas agrícolas o ganaderas, y deber de mantener una distancia mínima de 200 metros de cualquier colección de agua existente de uso comunitario.
- vi. Fortalecimiento de la potestad de fiscalización directa municipal del cumplimiento de obligaciones previstas en leyes ambientales nacionales, en ejercicio de la competencia municipal de regulación y fiscalización de los estándares de garantía de la calidad ambiental del municipio:
 - Prohibición de vertido en los cursos de agua, directa o indirectamente, de todo tipo de residuos, sustancias, materias o elementos sólidos, líquidos, agroquímicos que puedan contaminar las aguas o suelos adyacentes.
 - Prohibición de conversión o transformación de superficies con cobertura de bosques o desmontes, fuera de los límites establecidos en el artículo 42 de la Ley N° 422/73 Forestal y lo establecido en la Ley N° 6676/20 De Deforestación Cero.
 - Obligación de protección de las nacientes y cursos de agua que carezcan del conveniente resguardo vegetal de manera a evitar la contaminación y secado de los cursos, protección que debe efectuarse con especies forestales adecuadas, siendo los primeros responsables los propietarios o arrendatarios de las tierras por donde pasen los cauces.
- vii) Determinación de sanciones en casos de incumplimiento de la ordenanza: amonestación, multa, clausura o suspensión. Sanción económica, multa de 500 a 1500 jornales mínimos legales vigentes en el país. Reglamentación de procedimiento sancionatorio, el juzgado de faltas entenderá el proceso

abierto a quienes transgredan las disposiciones de la ordenanza. Independientemente a la sanción que pueda aplicarse desde el municipio a los transgresores, los afectados directos por los incumplimientos de los dispuesto en la ordenanza, podrán reclamar indemnización de daños y perjuicios.

- viii) Creación de un Comité de Control participativo. Este comité se encargará de controlar la expedición del Certificado de Localización, emitido por la Municipalidad para emprendimiento productivo o de obras, conjuntamente con el responsable municipal.
- ix) Establecimiento del deber de concreción de la Secretaría de Agricultura Municipal, como órgano principal de ejecución de la presente ordenanza, en el plazo de un año.
- x) Obligación de la Municipalidad de asignar los recursos necesarios para el cumplimiento del rol que se asigna al Comité de Control y a la promoción de los sistemas productivos orgánicos y agroecológicos, sobre todo lo relativo al 20% de las transferencias recibidas en concepto de royaltíes y compensaciones, conforme lo dispuesto en la Ley N° 2979.

Avances en la aplicación

A enero de 2026, la zonificación establecida se encontraba vigente. Fue creada la Secretaría de Agricultura, y la Municipalidad ha logrado contar con un juez de faltas. Ante nuestra consulta de si se requiere algún permiso municipal, tratándose de monocultivos de soja transgénica o eucalipto, el funcionario entrevistado nos indicó que puede hacerse “directo con licencia ambiental” (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026). No queda claro si existe algún control específico respecto de la zona protegida, en la expedición del Certificado de Localización, conforme a lo previsto en la Ordenanza N° 2/2022.

Con relación a la política de apoyo a la agricultura familiar, desde el ámbito municipal solo nos pudieron indicar la provisión de semillas de maíz híbridas. Tampoco se cuenta con Secretaría del

Ambiente, aunque sí con un inspector técnico. Consideran que sería bueno tener un Plan de Contingencia ante desastres naturales, ya que hay granizadas que golpean mucho en la zona (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

Desde el sector social, se procuró difundir el contenido de la Ordenanza N° 2/2022. Se cuestiona, que las autoridades municipales del ejecutivo y del legislativo no hicieron una tarea de presentación y explicación de dicha normativa local, para que el monitoreo del cumplimiento fuera mayor.

Problemáticas socioambientales

Una problemática referida es la generada por grandes sojales, ubicados cerca de comunidades, los cuales son “envenenados con drones, afectando todas las chacras y animales, y la salud de los niños” (Entrevista a referente social local, enero de 2026).

La otra problemática emergente en el distrito es el avance del modelo agro empresarial de monocultivos de eucalipto. En el ámbito municipal, se percibe que “las grandes estancias se están convirtiendo al eucalipto. Avanza sobre todo en los límites con Paso Barreto” (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

Desde finales del año 2025, familias pobladoras de la comunidad Lucero Cue han realizado manifestaciones y denuncias en rechazo al cultivo de eucaliptos en la zona, las cuales han recibido apoyo de distintos sectores sociales del municipio. A mediados de enero de 2026, se realizó una convocatoria amplia con cierre de ruta para visibilizar estos reclamos ante las autoridades. En dicha ocasión, pobladores indicaron que un terreno perteneciente a un particular habría sido arrendado para la plantación de eucaliptos, situación que generó el descontento de varios vecinos, quienes expresaron su total rechazo a que en dicha propiedad se lleve adelante este tipo de cultivo. Consideran que los monocultivos de eucalipto generan graves consecuencias para el medio ambiente, afectando directamente a los recursos naturales, principalmente al suelo y al agua, lo que podría provocar sequías y perjudicar seriamente a los pequeños y medianos productores y productoras de la zona (Canal 11 DAMOA, 2026).

Asimismo, el profesor Marciano Jara, representante de la Pastoral Social Diocesana, en coordinación con la Parroquia de Arroyito, también se pronunció públicamente sobre la creciente preocupación existente en la comunidad ante el avance del monocultivo de eucaliptos en la zona (Canal 11 DAMOA, 2026).

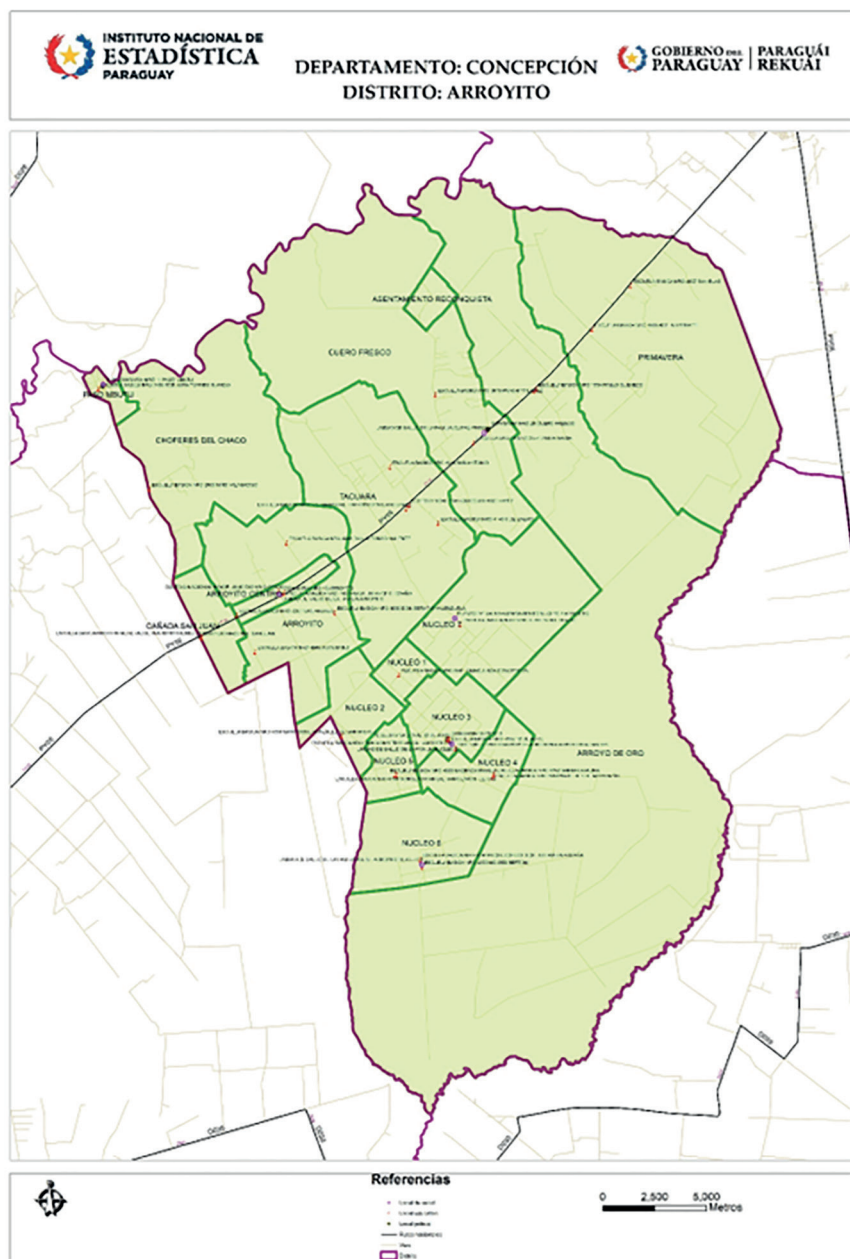
Desafíos institucionales y sociales

El Municipio de Arroyito aún no cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial. Sectores sociales organizados han peticionado públicamente a las autoridades municipales el inmediato estudio y aprobación de un proyecto de ordenanza que establezca el ordenamiento territorial y declare al distrito de Arroyito como zona agroecológica, libre de monocultivos extensivos y del uso de agrotóxicos (Canal 11 DAMOA, 2026).

Al mismo tiempo, es necesaria la implementación de políticas públicas que promuevan la agricultura agroecológica y la protección del medio ambiente, apoyando prácticas agrícolas que beneficien a las comunidades y que garanticen la seguridad alimentaria y la salud de la población (Pastoral Social de la Parroquia María Auxiliadora, 2026).

La crisis en la que se encuentra la agricultura familiar, facilitaría el alquiler y la venta de tierras, para usos que perjudican a las demás familias, generando conflictos al interior de las comunidades campesinas. Por ello, referentes sociales consultados consideran imprescindibles las medidas que protejan a las comunidades ante el avance de monocultivos contaminantes, y también, las políticas que apoyen el fortalecimiento de la agricultura familiar, brindando oportunidades a las juventudes rurales y mayores ingresos a las familias campesinas e indígenas.

Mapa 16. Distrito Arroyito



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Base cartográfica CNPV 2022.

SAN PEDRO

El Departamento de San Pedro, ubicado en la zona centro-norte de la Región Oriental, cuenta con una superficie aproximada de 20.002 km² y una población de 355.175 habitantes (INE, 2022a). Es el departamento más extenso de la Región Oriental y el quinto en cantidad de población, la cual es mayoritariamente campesina.

Su estructura física está dominada por planicies y lomadas suaves, con suelos de fertilidad media a baja en amplias zonas. La hidrografía está determinada por las cuencas de los ríos Paraguay y Jejuí, que estructuran el drenaje del territorio y generan áreas con alta disponibilidad hídrica. En términos ecológicos, el departamento se inscribe en la transición entre el Bosque Atlántico y formaciones de tipo chaqueño (MAG, 2018).

Históricamente, San Pedro ha sido el principal territorio de colonización agraria en Paraguay. En él se habilitaron 143 colonias oficiales, que abarcan aproximadamente 562 mil hectáreas, distribuidas en alrededor de 38 mil lotes, con un promedio de 15 hectáreas por finca. Esta magnitud lo posiciona como el departamento con mayor peso relativo en todas las variables de la colonización pública, consolidándolo como un espacio central de asentamiento campesino (Rojas y Areco, 2017).

En el Departamento de San Pedro se ha consolidado una estructura productiva dual. Por un lado, persiste una importante base de agricultura campesina, con cultivos tradicionales como la mandioca, el maíz y el poroto, que continúan siendo centrales, tanto en la cantidad de fincas como en la ocupación de fuerza de trabajo rural. Por otro lado, en las últimas décadas se ha consolidado la expansión del agronegocio, particularmente a través de la soja y la ganadería, impulsado por la incorporación de capitales y tecnologías asociadas a la producción a gran escala (Valdez et al., 2025).

En este marco, la expansión de la soja evidencia un cambio importante en el uso del suelo, con un aumento sostenido de la superficie cultivada entre 2008 y 2022, lo que da cuenta de la consolidación del agronegocio en el departamento. Estas transformaciones se articulan con un proceso de retracción de la agricultura campesina. Conforme al Censo Agropecuario Nacional, la cantidad de fincas con producción de mandioca y poroto disminuyó de manera im-

portante en el período 2008-2022, aunque la superficie cultivada de mandioca presenta cierta estabilidad e incluso un leve incremento, lo que sugiere procesos de concentración productiva y persistencia parcial del rubro en unidades mayores (Arrúa, 2025).

Las transformaciones recientes han adquirido una nueva escala con el avance de monocultivos y proyectos forestales. En el departamento, la superficie de eucalipto pasó de 4.431 hectáreas en 2008 a 43.295 hectáreas en 2022 (Arrúa, 2025), evidenciando la creciente incorporación del territorio a lógicas de producción forestal a gran escala.

La siguiente tabla sintetiza la evolución de los principales rubros seleccionados, soja, eucalipto, poroto y mandioca en el departamento de San Pedro, entre 2008 y 2022, permitiendo observar las transformaciones en la estructura productiva y el creciente peso de los rubros vinculados al agronegocio.

Tabla 6. Evolución del cultivo de soja, eucalipto, poroto y mandioca en el Departamento de San Pedro (2008–2022)

Modelo	Cultivo	2008 Fincas	2008 Sup. (ha)	2022 Fincas	2022 Sup. (ha)
Agronegocio	Soja	588	185.463	4.907	352.056
	Eucalipto	740	4.431	1.488	43.295
Agricultura Familiar Campesina	Poroto	35.862	8.152	5.880	3.997
	Mandioca	37.832	29.648	30.147	35.841

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAN 2008 y 2022

En cuanto a los niveles de conflictividad rural, de acuerdo a los registros del Observatorio de Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos de BASE-IS, San Pedro es el departamento donde se ha perpetrado más cantidad de desalojos forzosos contra comunidades rurales en el periodo reciente (Irala, 2023). La agresividad de estas intervenciones estatales se profundizó a partir de la modificación del artículo 142 del Código Penal en 2021 (Ley Riera-Zavala), una reforma impulsada bajo la presión de los gremios empresariales que elevó las ocupaciones de tierra de la categoría de delito a la de crimen. Esta modificación desreguló aún más los procedimientos de desalojo y eliminó las garantías de prevención jurídica, facili-

tando la acción represiva y la judicialización de la dirigencia local. Las comunidades de San Pedro han tenido que afrontar sistemáticamente la destrucción de viviendas, la quema de sus cultivos de subsistencia y la persecución legal como mecanismos disuasivos, orientados a desalentar las acciones colectivas por el acceso y la permanencia en la tierra rural (Irala, 2023).

1. Municipio de San Pedro del Ycuamandyyú

Contexto

El distrito de San Pedro del Ycuamandyyú está ubicado al noroeste del Departamento de San Pedro y constituye su capital.

Su territorio se encuentra bordeado por el Río Ypané al norte y el Río Jejuí Guasu al sur. Cuenta con numerosos arroyos, como el Cabral Kué, el Piripucú, el Morales y el Aguaray Mi. El distrito tiene una extensión de 318.500 hectáreas. Las actividades económicas principales son la agricultura y la ganadería.

La población del municipio era de 28.980 personas en el año 2000, 31.368 en 2012 (INE, 2025), y 32.267 en 2022, con 35,7% de población urbana y 64,2% de población rural (INE, 2022b).

Dentro del municipio de San Pedro del Ycuamandyyú se encuentra el Estero Milagro, declarado sitio Ramsar en 1995, esto es, declarado como humedal de importancia internacional por su valor ecológico, biodiversidad y servicios ecosistémicos, protegido por la Ley N° 320/94 “Que aprueba la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”.

A través del Decreto N° 19.431/1997, el Estero Milagro fue declarado Área de Reserva para Parque Nacional, con una superficie de 22.520 hectáreas, atendiendo el alto valor bioecológico de sus humedales, con poblaciones de flora y fauna silvestre cuya existencia se encuentra amenazada como el Águila Pescadora, el Jacú, la Nutria,

el Oso Hormiguero, la Anaconda, entre otros. Sin embargo, unos meses después, por Decreto N° 19.967 de 1998, se dejó sin efecto el Decreto 19.431 por carecer de Plan de Manejo elaborado.

Desde 1998, el Estado incumple su obligación de establecer la categoría de manejo del Área Silvestre Protegida Estero Milagro, y tras más dos décadas, continúa sin adoptarse un Plan de Manejo con medidas adecuadas para su protección. Los humedales del Estero Milagro están gravemente amenazados de desaparición, debido a la intensificada explotación agropecuaria, que genera alteraciones y daños ecológicos graves.²⁷ Tratándose incluso de uno de los seis sitios Ramsar del Paraguay, la absoluta falta de instrumentos de protección evidencian el crítico estado del país en materia de defensa de los humedales.

Logros normativos

Ordenanza Municipal N° 07/2014 “Por la cual se establece la zonificación agroecológica, en el distrito de San Pedro del Ycuamandyyú, sancionada el 14 de julio de 2014

La normativa se formuló a partir de la situación de cientos de familias campesinas de la Colonia Barbero Cué, que a lo largo de varios años se habían especializado en la producción de hierbas medicinales orgánicas (cedrón paraguay, cedrón kapi'i, manzanilla y otras), llegando a conformar una cooperativa local, La Norteña Ykuamandyyú. A través de esta cooperativa, lograban exportar su producción a países de la Unión Europea. Ese proceso campesino exitoso de producción y comercialización sustentable, comenzó a verse afectado por el avance de empresarios sojeros que ingresaron al territorio campesino, realizando fumigaciones con agrotóxicos sin barreras vivas, las cuales incluso llegaron a contaminar las producciones campesinas.

Desde la Comisión Agroecológica de Barbero Cué, se promovió la elaboración de una ordenanza municipal que protegiera la zona de producción orgánica. Contaron con el apoyo técnico de profesionales de Paraguay Orgánico. La organización de productoras y

²⁷ Véase la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley para reasignar la categoría de manejo del área silvestre protegida Estero Milagro de Parque Nacional a Paisajes Protegidos, presentado en la Cámara de Diputados en 2017. Sistema de Información Legislativa Paraguay, Proyecto de Ley Expediente D-1744590. Disponible en <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/110247>

productores orgánicos y agroecológicos, presentó la propuesta de ordenanza a través de un concejal, y los referentes acudieron varias veces a las sesiones de la Junta Municipal para explicar y defender el proyecto. Además, realizaron movilizaciones para exigir el tratamiento del mismo. Finalmente, la ordenanza “Por la Cual se Establece la Zonificación Agroecológica, en el Distrito de San Pedro del Ycuamandyyú” fue aprobada en el mes de julio del año 2014 (Areco, 2018).

Las principales medidas establecidas en la Ordenanza N° 07/2014 son las siguientes:

- i) Establecimiento de 28 comunidades del distrito de San Pedro del Ycuamandyyú como Zonas Agroecológicas.
- ii) Regulación de actividades restringidas y prohibidas en las Zonas Agroecológicas:
 - Exclusión de monocultivos extensivos que utilicen agroquímicos aplicados en forma mecanizada.
 - Prohibición de utilización de aeronaves o maquinarias de gran porte para la fumigación con agroquímicos.
 - Prohibición de instalación de secaderos de tabaco.
 - Prohibición de uso de semillas genéticamente modificadas.
 - Obligación de las fincas productivas no involucradas en el sistema agroecológico, prever barreras vivas de al menos 5 metros de ancho y 2 metros de alto, antes de instalar un cultivo, que actúen como barrera protectora que impida la afectación a la finca vecina.
- iii) Definición de la zonificación agroecológica y las regulaciones establecidas en la ordenanza como una modalidad de manejo territorial; con la implicación jurídica de que los interesados en instalarse en dichas zonas, ya sea como propietarios, arrendatarios o usufructuantes de parcelas agrícolas, deberán cumplir rigurosamente las regulaciones establecidas. La Municipalidad brindará informaciones y realizará la difusión de las disposiciones.

- iv) Fortalecimiento de la potestad de fiscalización directa municipal del cumplimiento de obligaciones previstas en leyes ambientales nacionales, en ejercicio de la competencia municipal de regulación y fiscalización de los estándares de garantía de la calidad ambiental del municipio:
 - Prohibición de vertido en los cursos de agua, directa o indirectamente, de todo tipo de residuos, sustancias, materias o elementos sólidos, líquidos, agroquímicos que puedan contaminar las aguas o suelos adyacentes.
 - Prohibición de conversión o transformación de superficies con coberturas de bosques o desmontes, conforme lo establecido en la Ley N° 2524, De Deforestación Cero.
 - Prohibición de corte de los árboles de crecimiento espontáneo alrededor de las nacientes y cursos de agua.
 - Establecimiento de la obligación de protección de las nacientes y cursos de agua, con especies forestales adecuadas, siendo los primeros responsables los propietarios o arrendatarios de las tierras por donde pasen los cauces.
- v) Establecimiento del deber de contar con un sistema de tratamiento de las aguas residuales resultantes de actividades productivas agrícolas o ganaderas, y deber de mantener una distancia mínima de 200 metros de cualquier colección de agua existente de uso comunitario.
- vi) Determinación de sanciones en casos de incumplimientos de la ordenanza: amonestación, multa, clausura o suspensión de la actividad. Sanción económica de 500 a 1500 jornales mínimos legales. Deberá preverse, además, la obligatoriedad de recomposición del daño o resarcimiento económico a los afectados.
- vii) Obligación de la Junta Municipal de designar representante para conformar un Comité de Monitoreo, integrado también por representantes de las organizaciones de productores, cooperativas, empresas que activan en el sistema de producción orgánico en la zona.

Avances en la aplicación

Aunque la Ordenanza N° 07/2014 se encuentra vigente, el control de la zonificación agroecológica sería muy limitado. Ante denuncias de personas pobladoras, desde la Municipalidad “realizan inspecciones puntuales e inspecciones administrativas, debido a la falta de recursos técnicos suficiente para un control permanente” (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026). El comité de monitoreo de aplicación de la ordenanza no se encuentra activo, sobre todo por la falta de recursos, coordinación y continuidad institucional (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

Con relación a la fiscalización de la calidad ambiental, la Municipalidad dispone de inspectores municipales con competencias generales, que también intervienen en temas ambientales; no existe policía o inspector ambiental de forma específica. Principalmente, se recepcionan denuncias ciudadanas, y se coordina con otras instituciones competentes de acuerdo al caso. Con MADES y SENAVE se coordinaría principalmente por casos de denuncias de fumigaciones, uso de agroquímicos, posibles infracciones ambientales. Se señala que “las fiscalizaciones directas corresponden a las entidades nacionales, mientras que la municipalidad actúa como instancia de apoyo y canal de comunicación en estos casos” (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

Desde el ámbito social, se tiene una visión negativa acerca de la efectiva aplicación de la Ordenanza N° 07/2014. Aunque las organizaciones productoras campesinas lograron la aprobación de la normativa, no habría existido voluntad política y compromiso para su implementación, en especial, desde el Ejecutivo Municipal.

Algunos concejales sí hicieron su parte, pero el Intendente no hizo nada, dejó todo en nuestro campo, y por ello también las familias que estuvimos detrás de esto nos sentimos debilitados, porque la Municipalidad para mí debió actuar de oficio teniendo esa ordenanza en la mano, pero no se cumple, por eso al final nos debilitamos, porque al final se queda sin efecto y después avanzaron mucho más los sojeros en la colonia (Entrevista a referente social, enero de 2026).

Se resalta también la presión ejercida por los gremios del agro-negocio sobre las autoridades locales, y la estrategia de confusión jurídica que implementan, buscando deslegitimar la protección de derechos campesinos lograda a través de la negación de competencias regulatorias y de fiscalización municipales:

Se elaboró la propuesta, nosotros participamos en la elaboración de la propuesta de ordenanza, después se trató y se aprobó en la junta y se le pasó al intendente, que también firmó y promulgó y se convirtió en Ordenanza. Pero después no avanzamos más, porque las autoridades estuvieron tibias, en realidad fueron intervenidos luego por los gremios de la producción, desde arriba, le decían que no era válida la ordenanza, que la Constitución establece que todos tienen derecho a trabajar, que esto y aquello (Entrevista a referente comunitario, enero de 2026).

La aprobación de la ordenanza sin que exista voluntad posterior de aplicación por parte de las autoridades municipales, acentuó los conflictos intra comunitarios, porque eran las familias productoras orgánicas las que se veían en la necesidad de exigir respeto a la normativa en los territorios.

Nosotros después de un tiempo de la ordenanza de zonificación, nosotros entre vecinos nomás ya nos peleamos todo, porque nosotros nomás ya lo que exigimos que se respete la ordenanza, pero las instituciones públicas no mandan respetar, porque es la institución pública lo que debe mandar respetar (Entrevista a referente social, enero de 2026).

Problemáticas socioambientales

La cuestión socioambiental más problematizada en el distrito de San Pedro del Ycuamandyyú es la afectación que produce el modelo de producción mecanizada de monocultivos con uso intensivo de agroquímicos sobre el modelo de vida y producción campesina, en especial, en la producción orgánica y agroecológica.

El avance de la sojización transgénica empresarial en detrimento de un modelo exitoso de producción orgánica de hierbas medicinales en comunidades campesinas en este distrito, constituye un

caso ilustrativo del rol de las instituciones estatales y el modo en que las omisiones sistemáticas de control y protección ambiental y de ordenamiento territorial, favorecen al agronegocio y perjudican a las familias agricultoras.

En una audiencia pública realizada en abril del año 2015, el gerente de la cooperativa La Norteña Ycuamandyyú Limitada explicaba que, aunque la Ordenanza Municipal N° 7/2014 estableció una zonificación agroecológica y prohibió la utilización masiva de agroquímicos en dichas zonas, la norma estaba siendo violada ante la inacción de la Comuna y de la Fiscalía del Ambiente. Señalaba que las y los pobladores de Barbero Cue se dedican a la producción ecológica de cedrón Paraguay y cedrón Capi'i, que es exportado por la cooperativa a la Unión Europea, pero varias cargas ya fueron rechazadas porque contenían glifosato y cipermetrina, agroquímicos que se siguen utilizando en la zona. Las pérdidas económicas que estas contaminaciones generaron a las familias campesinas eran muy grandes ya en 2015.

Para cuantificar las millonarias pérdidas que acarrearón esos rechazos, mencionó que mientras en el 2013 el ingreso por las exportaciones fue de US\$ 1.089.668 por 605,3 Ton. de cedrón enviadas a la UE, en el 2014 se redujo a US\$ 495.527 por 180,9 Ton. (Diario ABC Color, 2015).

Las organizaciones campesinas eran las que debían hacer manifestaciones en las calles buscando evitar las fumigaciones. Durante un año aproximadamente, luego de la promulgación de la ordenanza, se lograron evitar las plantaciones sojeras en la colonia Barbero Cue, pero luego se intensificaron las amenazas contra los referentes sociales, y volvió a avanzar el monocultivo sojero en zonas declaradas como agroecológicas:

Nosotros luchamos de nuevo como campesino como productor, realizamos masiva manifestación durante la fumigación que se iba a hacer, teníamos que salir a la calle a atajar el tractor, la fumigadora, en ese momento sí hubo impacto, por lo menos encontramos resultados que durante un año después de su aprobación, no se llegó a sembrar la soja en la Colonia Barbero mediante esa lucha.

Pero después, ya masivamente se sembró de nuevo, porque ya hubo para nosotros constantes amenazas, incluso ya hubo choques entre clase campesina, porque, por un lado está la ordenanza que prohíbe la fumigación, pero por otro lado, están las leyes que le dan prioridad a los sojeros, y como sabemos que en nuestro país según yo veo, eso también es una implementación desde el gobierno, y en esta situación yo veo que no había voluntad política para que se pueda cumplir lo dispuesto en la ordenanza (Entrevista a referente social, enero de 2026).

En agosto de 2017, las organizaciones de pequeños productores y productoras de la colonia Barbero Cue volvieron a convocar a las autoridades para exigir el cumplimiento de las normas ambientales, y de esa forma impedir la contaminación de la producción orgánica y agroecológica que era exportada principalmente a Europa. Urgían el cumplimiento de la ordenanza municipal del año 2014 por la que se declara esa zona como de producción orgánica y agroecológica, “desesperados ante el inminente cultivo de soja y maíz por parte de productores a gran escala, sin cumplir con las leyes ambientales” (Diario ABC Color, 2017d). El mecanismo de ingreso de los monocultivos en las comunidades era a través del alquiler de tierras, y las plantaciones se efectuaban sin contar con las barreras vivas obligatorias:

Los labriegos producen en forma orgánica hierbas aromáticas y medicinales, que mediante una cooperativa sampedrana exportan los productos al exigente mercado europeo, pero atendiendo que algunos de sus vecinos alquilan sus tierras a colonos menonitas, brasileños o gente adinerada que pretenden cultivar soja y maíz a gran escala sin respetar las normas ambientales, especialmente no cuentan con barrera de protección viva (Diario ABC Color, 2017d).

Desde la Cooperativa La Norteña Ycuamandyyú LTDA se promovieron capacitaciones a través del SENAVE, del Ministerio de Salud, del IPTA, para las socias y socios cooperativistas, “pero igual no pudimos hacer frente, por la falta de apoyo del gobierno, prácticamente el pequeño agricultor no tiene derecho en estas situaciones. Esta situación nos debilitó mucho como organizaciones” (Entrevista a referente social, enero de 2026).

Ante la falta de voluntad política de las autoridades municipales para hacer cumplir la ordenanza, las familias afectadas por fumigaciones indebidas realizaron denuncias ante la Fiscalía de Delitos Ambientales, se logró llegar a un juicio oral y condenar al responsable, pero continuaron las amenazas y la desprotección de las defensoras y defensores ambientales campesinos:

Inclusive se llegó a un juicio contra una persona que no respeta a nadie, porque cultiva soja al lado de una parcela de cedrón, y al fumigar, ese productor de cedrón ya no puede vender, por contaminación. La denuncia logró llegar hasta un juicio oral y público, dejando claro que dicha fumigación era ilegal, el demandado perdió el caso. Sin embargo, después el mismo nos mantuvo en constantes amenazas a las personas que participamos del juicio, y con esa situación nos sentimos desprotegidos y debilitados, porque la Municipalidad no hace su parte (Entrevista a referente social, enero de 2026).

205

Desafíos institucionales y sociales

El Municipio de San Pedro del Ycuamandyyú cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, aprobado en el año 2024 (MEF, 2025).

La Municipalidad no cuenta con una Secretaría del Ambiente, pero sí con una Secretaría de Aseo y Urbanismo, “donde recepcionan las denuncias referentes a cuestiones ambientales y de allí se derivan a los departamentos correspondientes o a las instituciones que deberían trabajar esos temas” (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

Desde la perspectiva municipal, las principales dificultades identificadas para fortalecer el control ambiental son la falta de recursos humanos y técnicos, las limitaciones presupuestarias, escasas capacitaciones sobre esos temas en sí, presión de los intereses económicos, dificultades para la fiscalización. Consideran que se necesita mayor apoyo institucional, capacitaciones técnicas, fortalecimiento normativo, recursos presupuestarios, articulación interinstitucional, y mayor concienciación de la ciudadanía sobre la

importancia de la protección del medio ambiente y la agricultura sostenible (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

Desde el ámbito social, se considera que lo que más falta es voluntad política de las autoridades municipales para hacer cumplir la Ordenanza N° 7/2014. Aunque la normativa local sigue vigente, en la Colonia Barbero se ha debilitado mucho la producción orgánica de hierbas medicinales y ha avanzado el uso de agrotóxicos.

Por el incumplimiento estatal del deber de ordenamiento territorial y el estructural déficit de control de las normas sobre fumigaciones de agrotóxicos a nivel país, se ha debilitado un modelo productivo y de comercialización exitoso, que había logrado generar importantes ingresos económicos para las familias campesinas, a través de una producción ambiental y socialmente sostenible, de muy alta calidad, y un sistema de comercialización cooperativo avanzado, que debería haber recibido todo el apoyo de las instituciones estatales:

Ha avanzado el uso indiscriminado de agrotóxicos, es una realidad cotidiana, nadie más los enfrenta, si bien existen aún unos pocos que se dedican a la producción medicinal, muchos se han cambiado a Santa Rosa, Liberación y Resquín para mayor producción de las plantas medicinales. Y al estar rodeados de sojales, los productos medicinales tienen riesgo de contaminación, por ello ya no se compra, y si no hay mercado, no hay posibilidad de seguir con eso (Entrevista a referente social, enero de 2026).

Además de hacer cumplir la ordenanza de zonificación agroecológica y las normas ambientales de protección, productores campesinos consideran necesaria la creación de una Secretaría de Producción, para desde esa instancia trabajar de forma planificada y coordinada con las organizaciones sociales. A su vez, al consultar sobre el apoyo que el Ministerio de Agricultura y Ganadería brinda a las y los pequeños productores de la zona, se señala que “reparte semilla, semilla transgénica de maíz y soja” (Entrevista a referente comunitario, enero de 2026).

Se cuestiona este lineamiento político porque se realiza en detrimento del modelo orgánico y agroecológico, que es el que se debería promover desde el Estado. Existe una perspectiva estratégica

en torno a la agricultura orgánica y agroecológica como alternativa real para las familias agricultoras campesinas del distrito y del país, que precisa de diversificación productiva y de zonificación:

Yo como pequeño productor orgánico y agroecológico te puedo decir que, el Paraguay, el 100% puede crecer si el gobierno local funciona, ahí vamos a tener importantes avances en agricultura, en medio ambiente, en salud, educación, caminos vecinales, pero, así como se tiene actualmente a nivel país, no solo en San Pedro, así no. Se deben crear las Secretarías y deben funcionar, debe organizar a su pueblo y trabajar de forma articulada. Nosotros no satanizamos la producción mecanizada, pero que se haga conforme a la ley, es imposible luego hacer ese modelo con machete y azada. Pero la agricultura campesina debe ser diversificada, la finca campesina debe ser diversificada, tanto en el rubro agrícola como en animales, por eso es necesario la zonificación (Entrevista a referente comunitario, enero de 2026).

En la actualidad, existe una Red Nacional de Agricultura Campesina e Indígena, cuyo enfoque es el de la producción agroecológica y orgánica. La Red Nacional se constituyó en el año 2020, en época de pandemia, siendo el desafío avanzar hacia la creación de las Redes Distritales, que deberían trabajar con los gobiernos locales de forma conjunta, articulada, el gobierno municipal con las organizaciones de base. La perspectiva de lo que este modelo de desarrollo local generaría, es profunda e integral:

Las organizaciones sociales deben acercar sus proyectos a la Secretaría de Producción local, y ahí el Intendente debe verificar cuántos productores hay en el distrito (...) entonces, mientras eso haya, se puede mejorar. Si hablamos de salud, la problemática no se va a resolver con médicos, hospitales y ambulancias, la problemática de la salud se va a resolver con cuestiones alimentarias, consumiendo alimento sano (Entrevista a referente comunitario, enero de 2026).



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Atlas Cartográfico del Paraguay*, 2016, Fernando de la Mora, DGEEC, p. 48.

2. Municipio de Santa Rosa del Aguaray

Contexto

El distrito de Santa Rosa del Aguaray está ubicado al noreste del Departamento de San Pedro. La localidad formó parte del municipio de Nueva Germania hasta su distritación en el año 2002.

Su estructura hidrográfica la componen el Río Aguaray Guazú, el Río Verde, y varios arroyos como el Empalado, el Mbói y el Tuyutí. En el distrito se encuentra Laguna Blanca, un Área Silvestre Protegida bajo Dominio Privado de 804 hectáreas.

La extensión del municipio es de 152.500 hectáreas. Las principales actividades económicas son la agricultura, algunas pequeñas industrias y el sector terciario.

La población del municipio era de 19.844 personas en el año 2000, 29.142 en 2012 (INE, 2025), y 39.643 en 2022, con 20,3% de población urbana y 79,6% de población rural (INE, 2022b). Es uno de los distritos con mayor crecimiento poblacional en las dos últimas décadas.

Logros normativos

Ordenanza Municipal N° 7/2017 “Por la Cual se Declara de Interés Distrital la Agricultura Familiar Campesina y se Establece la Zonificación Agroecológica en el Distrito de Santa Rosa del Aguaray”, sancionada el 5 de setiembre de 2017

Mario Gauto, concejal en el periodo 2015-2021, explica que la propuesta normativa surgió a partir de la preocupación en los asentamientos campesinos, especialmente en La Preferida, La Victoria y zona de Yaguareté, por el uso desmedido de agrotóxicos en los monocultivos sojeros, que representaba una amenaza para las familias productoras de cedrón orgánico (Entrevista, enero de 2026).

La propuesta de zonificación agroecológica fue socializada con las comunidades y la mayoría de la gente estaba de acuerdo con el proyecto de ordenanza. Se realizó una audiencia pública en la que se

convocó a todos los sectores sociales y ciudadanía en general; participaron en la audiencia representantes de diversas organizaciones del distrito y el obispo de la diócesis de San Pedro. Hubo acuerdo general, e incluso se pidió que sea más tajante el contenido. La propuesta fue aprobada por unanimidad en la Junta Municipal y fue promulgada por el Intendente (Areco, 2018).

Las principales medidas que establece la Ordenanza N° 7/2017 son las siguientes:

- i. Declaración de interés distrital a la Agricultura Familiar Agroecológica, como sistema de producción y sostenimiento.
- ii. Establecimiento como Zonas Agroecológicas, de forma inmediata, de trece comunidades: Táva Guaraní, Agüerito, Yaguareté Forest, Prosperidad (Margen derecha de la Ruta 11 Juana de Lara), Santa Librada, Bonzi, López Salinas, Cororo'i, Pedro Giménez (en todas sus bases), Yva Hai, Curupayty, María Auxiliadora. Dentro de un proceso de tiempo, avanzar hacia otras zonas hasta completar en todo el distrito.
- iii. Regulación de actividades restringidas y prohibidas en las Zonas Agroecológicas:
 - Restricción de la implantación de monocultivos extensivos que utilicen agroquímicos aplicados en forma mecanizada.
 - Prohibición de utilización de aeronaves o maquinarias de gran porte para la fumigación con agroquímicos.
 - Prohibición de instalación de secaderos de tabaco.
 - Prohibición de uso de semillas genéticamente modificadas.
 - Obligación de las fincas productivas no involucradas en el sistema agroecológico de prever barreras vivas de al menos 5 metros de ancho y 2 metros de alto, antes de instalar un cultivo, con implantación de especies de follaje denso, que actúen como barrera protectora que impida la afectación a la finca vecina.

- iv. Definición de la zonificación agroecológica y las regulaciones establecidas en la ordenanza como una modalidad de manejo territorial; con la implicación jurídica de que los interesados en instalarse en dichas zonas, ya sea como propietarios, arrendatarios o usufructuantes de parcelas agrícolas, deberán cumplir rigurosamente las regulaciones establecidas. La Municipalidad brindará informaciones y realizará la difusión de las disposiciones.
- v. Fortalecimiento de la potestad de fiscalización directa municipal del cumplimiento de obligaciones previstas en leyes ambientales nacionales, en ejercicio de la competencia municipal de regulación y fiscalización de los estándares de garantía de la calidad ambiental del municipio:
- Prohibición de vertido en los cursos de agua, directa o indirectamente, de todo tipo de residuos, sustancias, materias o elementos sólidos, líquidos, agroquímicos que puedan contaminar las aguas o suelos adyacentes.
 - Prohibición de conversión y transformación de superficies con coberturas de bosques o desmontes, conforme lo establecido en la Ley N° 2524, De Deforestación Cero.
 - Prohibición del arrendamiento de lotes rurales del IN-DERT sujetos a la reforma agraria, conforme a la Ley N° 4682/12 “Que sanciona la comisión de hechos punibles contra bienes patrimoniales destinados a la política agraria del Estado”.
 - Prohibición de corte de los árboles de crecimiento espontáneo alrededor de las nacientes y cursos de agua, así como en terrenos en pendiente que estén afectados por la erosión.
 - Establecimiento de la obligación de protección y recuperación de las nacientes y cursos de agua que carezcan del conveniente resguardo vegetal, con especies forestales adecuadas, siendo los primeros responsables los propietarios y arrendatarios de las tierras por donde pasen los cauces.

- vi. Establecimiento del deber de contar con un sistema de tratamiento de las aguas residuales resultantes de actividades productivas agrícolas o ganaderas, y deber de mantener una distancia mínima de 200 metros de cualquier colección de agua existente de uso comunitario.
- vii. Determinación de sanciones en casos de incumplimientos de la ordenanza: amonestación, multa, clausura o suspensión de la actividad. Sanción económica de 500 a 1500 jornales mínimos legales. Deberá preverse, además, la obligatoriedad de recomposición del daño o resarcimiento económico a los afectados.
- viii. Obligación de la Junta Municipal de designar representante para conformar un Comité de Monitoreo, integrado por la Secretaría de Agricultura, Medio Ambiente y de Asuntos Campesinos de la Junta, conjuntamente con representantes de las organizaciones de productores, cooperativas, empresas que activan en el sistema de producción orgánico en la zona.
- ix. Obligación de la Municipalidad de destinar un porcentaje del Presupuesto General Anual para el impulso, promoción y fortalecimiento de la Agricultura Familiar Agroecológica.

Avances en la aplicación

Tras la aprobación de la Ordenanza N° 7/2017, no fue posible su aplicación efectiva por la carencia de Juzgado de Faltas, y debido a que tampoco se contaba con una Unidad Fiscal Especializada de Delitos Ambientales en Santa Rosa del Aguaray. A pesar de esas limitaciones, concejales comprometidos con la protección socioambiental de las comunidades, efectuaron denuncias en base a lo establecido por la ordenanza (Entrevista a ex concejal municipal, enero de 2026).

Dichos ediles sufrieron presiones por su voluntad política, pero lo que más habría dificultado el avance de los monocultivos transgénicos fue el factor climático:

Se hizo, mucho hicimos, muchas veces vinieron encima de nosotros

también con ese tema, pero al final, no fuimos nosotros los que hicimos respetar la zona agroecológica, sino más bien el clima, no entra el cultivo de soja hasta el momento en algunos asentamientos, en otros sí (Entrevista a ex concejal municipal, enero de 2026).

En la actualidad, la Municipalidad de Santa Rosa del Aguaray cuenta con una Secretaría de Agricultura y Ganadería, que es el órgano encargado de la aplicación y seguimiento de la Ordenanza N° 07/2017. No se encuentra en funcionamiento el Comité de Monitoreo previsto en dicha normativa (Municipalidad de Santa Rosa del Aguaray, 2025).

Problemáticas socioambientales

Como en otros distritos de San Pedro, el conflicto agroambiental más problematizado en Santa Rosa del Aguaray es el que existe entre el modelo de vida y producción campesino, en especial, con la producción orgánica y agroecológica, y el modelo de monocultivos transgénicos con uso intensivo de agroquímicos.

Los conflictos por la sojización se acentuaron en la zona del asentamiento Yaguareté Forest, por el arrendamiento de lotes para cultivo de soja. Tras consecutivos años de buena cosecha de la soja, las empresas agrícolas, sobre todo menonitas, empezaron a querer ingresar a hacer dichas plantaciones también en las comunidades campesinas. En dicho asentamiento, se generó una división, ya que parte de la comunidad quería la aplicación de la ordenanza de zonificación agroecológica y otra parte estaba de acuerdo con el cultivo de soja transgénica, posición con la que concordaba el ejecutivo municipal (Areco, 2018).

En el año 2021, se hizo público otro conflicto, en el que resultaron afectadas decenas de familias campesinas del asentamiento Vida Nueva, dedicadas a la producción orgánica y agroecológica de cedrón. Las mismas denunciaron que su producción estaba siendo contaminada por fumigaciones de cultivos de soja, efectuadas sin barreras vivas, incumpliendo normas ambientales. Explicaban que treinta familias campesinas lograban producir unas 50 hectáreas de cedrón orgánico, con un promedio de 1.000 kilos por hectárea

en cada cosecha, realizando tres cortes al año, es decir que, como mínimo, obtenían 3.000 kilos de producción por cada hectárea en forma anual, comercializándolo a 9.500 guaraníes el kilo, en la producción orgánica, y a 8.500 guaraníes, en la producción agroecológica. Esto les permitía un ingreso de entre 1.275 millones y 1.425 millones de guaraníes. A principio del año 2021, la producción de cedrón fue rechazada al detectarse rastros del veneno que se utiliza para fumigar soja, suspendiéndose la compra con fines de exportación y quedando las familias productoras sin poder comercializarla (Diario ABC Color, 2021a). Domingo Oporto, uno de los productores afectados, denunciaba:

Ahora nos dejan en la calle, con deudas; justo cuando tenemos la mejor producción, nos liquidan. No tienen protección en los linderos, fumigan, no respetan nada y ahora contaminan nuestra producción, nos dejan sin mercado y era nuestro único rubro de renta. Nos matan todo nuestro esfuerzo de años [...] De esto dependemos para que estudien y se alimenten nuestros hijos. Ahora suspenden la compra, ya que no podrán exportar por la contaminación, y no solo afecta al cedrón, también a otros cultivos. Hacen lo que quieren los sojeros (Diario ABC Color, 2021a).

El sojal, de más de 600 hectáreas, perteneciente a Agrosilo Santa Catalina, además de lindar con el asentamiento campesino, estaba colindante con una comunidad indígena, afectando también a la escuela de esta comunidad y a numerosas viviendas.

Voceros de los productores afectados expresaron que existía acuerdo de que mientras los responsables no solucionen el problema ocasionado, no permitirían a la empresa sojera cosechar. Exigieron resarcimiento por los daños causados o conseguir forma de comercializar la producción y, sobre todo, el respeto de las normas ambientales (Diario ABC Color, 2021c). Román Carísimo, dirigente del asentamiento, expresó:

Nos unimos como asentamiento, nos perjudican, ya denunciamos en la Fiscalía; nos dicen que van a actuar, pero necesitamos reacción del Gobierno. Ya resolvimos intervenir y no vamos a permitir que cosechen la soja. No puede ser que nos hundan

y ellos ganen plata. Queremos que reparen los daños. Están comunidades indígenas, escuelas (Diario ABC Color, 2021a).

Tras la denuncia realizada por las familias campesinas, el agente fiscal de Santa Rosa del Aguaray se constituyó en el lugar, acompañado por técnicos del SENAVE y el MADES. Los técnicos tomaron muestras en las chacras de los productores de cedrón del asentamiento Vida Nueva para someterlas a pruebas. En dicha ocasión, el representante del Ministerio Público declaró a la prensa que el incumplimiento de las normativas ambientales por parte de los responsables de la plantación sojera estaba a simple vista:

A simple viste se nota. Se observa el incumplimiento de algunas normas como la falta de barreras vivas por ejemplo. La ley 3.742/09 “De control de productos fitosanitarios de uso agrícola” en su capítulo XV, artículo 71, inciso “c”, habla de contar con barreras vivas de protección de un ancho mínimo de cinco metros a los costados de los caminos rurales y altura mínima de dos metros, o bien, los cultivos deberán estar a al menos 50 metros de distancia del camino para la aplicación de plaguicidas. También el inciso “a” dice que esta barrera de protección se debe tener para dividir las plantaciones de los asentamientos o comunidades (Diario ABC Color, 2021c)

215

Desafíos institucionales y sociales

La Ordenanza N° 07/2017 de zonificación agroecológica se encuentra vigente (Municipalidad de Santa Rosa del Aguaray, 2025). Además, la Municipalidad cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, aprobado en el año 2024 (MEF, 2025).

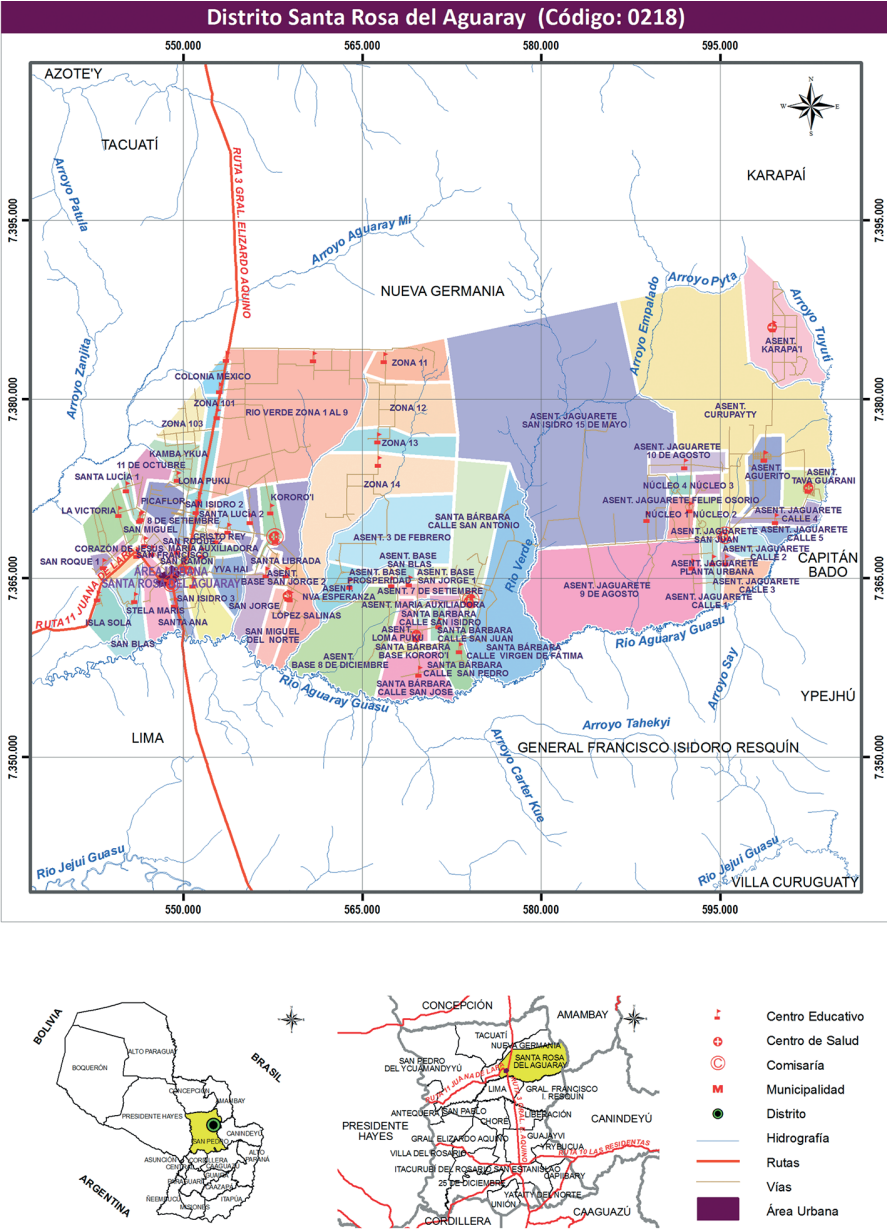
Para avanzar en la protección efectiva de las comunidades declaradas como Zonas Agroecológicas, y la aplicación de las normas ambientales municipales, se precisa fortalecer el Juzgado de Faltas, que este pueda funcionar de manera adecuada, con todas las facultades legales y con toda la infraestructura necesaria.

La Municipalidad, así como el MADES y el SENAVE hacen sumarios, la Municipalidad puede hacer también y cobrar multas, la gente tiene miedo de las multas, los paraguayos

temen a la multa, no les gusta, así que, es necesario mejorar la infraestructura del Jugado de Faltas y aplicar la Ordenanza (Entrevista a ex concejal municipal, enero de 2026).

También es necesario el fortalecimiento decidido de una política municipal de apoyo a la agricultura familiar agroecológica, con participación de los comités, asociaciones y organizaciones de productoras y productores campesinos del distrito, con la asignación de los recursos presupuestarios para el impulso, promoción y fortalecimiento de la agricultura familiar agroecológica, conforme a lo establecido en la Ordenanza N° 07/2017.

Mapa 18. Distrito Santa Rosa del Aguaray



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Atlas Cartográfico del Paraguay, 2016*, Fernando de la Mora, DGECC, p. 82.

3. Municipio de Capiibary

Contexto

Capiibary es un distrito ubicado al sureste del Departamento de San Pedro. Se encuentra situado sobre el arroyo del mismo nombre, Capiibary, y limita con el Departamento de Caaguazú.

Su territorio es bañado por el Río Corrientes de norte a sur, además cuenta con varios arroyos que facilitan el riego natural de sus fértiles suelos, como los arroyos Rojas, Capiibary, Puente Tabla, Panambi, Mbery y Retama. Dentro del distrito se encuentra el Cerro Dos de Oro, así como la Cordillera de Caaguazú, que sirve de límite con el departamento del mismo nombre, y la Sierra de San Joaquín.

Tiene una extensión de 87.800 hectáreas. Conforme a la información institucional de la Municipalidad, los habitantes del distrito se dedican principalmente a la agricultura de subsistencia.²⁸

La población del municipio era de 31.386 personas en el año 2000, 31.827 en 2012 (INE, 2025), y 30.527 en 2022, con 23,9% de población urbana y 76% de población rural (INE, 2022b).

Logros normativos

Capiibary es uno de los distritos pioneros en materia de normativas locales de protección a la agricultura campesina, siendo la Ordenanza Municipal N° 10/2003 “Por la Cual se Reglamentan los Establecimientos Industriales y Agrícolas Calificados como Peligrosos e Insalubres”, la más antigua que hemos podido identificar hasta la actualidad. En 2003, la Junta Municipal emitió la Resolución N° 74/2003 que reglamentaba una disposición de la Ordenanza N° 10/2003, estableciendo los requisitos para la solicitud de autorización municipal tratándose de cultivos agrícolas mayores de diez hectáreas. (Areco, 2018).

28 Municipalidad de Capiibary, <https://municipalidadcapiibary.gov.py/nosotros/>

Resolución de la Junta Municipal N° 74/2003 “Por la cual se reglamenta el art. 5) de la Ordenanza 10/2003, del 2 de diciembre de 2003

La normativa reglamenta los requisitos para la solicitud de autorización municipal para efectuar cultivos agrícolas, cuya extensión sea superior a diez hectáreas:

- La solicitud se deberá presentar por escrito, acompañada de un informe detallado de los productos químicos a ser utilizados desde la mecanización o preparación del suelo hasta su total cosecha; un informe detallado de los tipos de semillas a ser utilizados; un plan completo de trabajo; título de propiedad del inmueble a ser utilizado, con todos sus impuestos al día. El terreno a ser cultivado deberá contar con canalizaciones adecuadas para que el arrastre de agua no afecte cultivos de zona cercana (artículo 5°).
- La autorización municipal deberá identificar el producto a ser cultivado, el predio o inmueble a ser utilizado, los productos químicos a ser utilizados durante toda la autorización, los tipos de semillas a ser utilizadas, el plazo de vigencia de la autorización (artículo 3°).

La resolución establece que el Intendente Municipal no podrá conceder autorizaciones sin la previa autorización de la Junta Municipal, y en los casos siguientes:

- Cuando a su criterio o de un profesional contratado por éste, los productos químicos a ser utilizados sean tóxicos para la salud de las personas y los recursos naturales, aire, suelo, agua, flora y en general al medio ambiente.
- Cuando a su criterio o de un profesional contratado por éste, las semillas a ser utilizadas sean genéticamente modificadas (transgénicas)
- Si el terreno está situado en medio de vecindarios.
- Cuando no reúnen todos los requisitos establecidos por esta resolución y por la ordenanza N° 10/2003 (artículo 6°).

Resolución de la Junta Municipal N° 39/2007 “Por la cual se clausura temporalmente el cultivo de la producción agrícola cuya extensión supere las diez hectáreas en el distrito de Capiibary”, del 01 de diciembre de 2007

La resolución prohíbe temporalmente la actividad agrícola de más de diez hectáreas que requiera fumigación con agrotóxicos y que no cuente con la autorización municipal correspondiente. Establece, además, la aplicación de la multa prevista en la Ordenanza N° 10/2003 para quienes cultiven sin autorización municipal. También se reitera que todo propietario que desee regularizar su situación, debe solicitar por escrito la autorización correspondiente a la Junta Municipal.

Resolución de la Junta Municipal N° 72/2014
“Por la cual se declara de interés distrital la
lucha contra la invasión sojera en el distrito
de Capiibary”, del 20 de octubre de 2014

Esta resolución parte de la Nota presentada por la Comisión Distrital en Defensa de la Tierra y el Medio Ambiente, y considera las disposiciones constitucionales relativas al derecho a la vida, a la calidad de vida, al derecho a un ambiente saludable; y las consecuencias derivadas del “modelo de agricultura empresarial, que fomenta la exclusión, pobreza, delincuencia, desnutrición y contaminación en las comunidades”. Por todo ello, la Junta Municipal resuelve declarar de interés distrital la lucha contra la invasión sojera en el distrito de Capiibary.

Resolución de la Intendencia Municipal N°
185/2017 “Por la cual se regula el cultivo agrícola
mecanizado, cuya extensión supere las cinco
hectáreas, del distrito de Capiibary, Departamento
San Pedro”, del 03 de marzo de 2017

La Resolución I.M. N° 185/2017 fue emitida en un contexto de agudización del conflicto socioambiental por el avance del monocultivo sojero dentro de comunidades campesinas, generando di-

versos daños a las familias agricultoras sobre todo por las fumigaciones con agrotóxicos.

A principios de marzo de 2017, diez asentamientos de Capiibary se reunieron para exigir la prohibición del cultivo de soja transgénica dentro de sus comunidades, luego de tres años de conflicto con un colono de Campo 9, Departamento de Caaguazú, que a través de prestanombres locales, plantó unas de 70 hectáreas de soja al interior de los asentamientos, y cuyas fumigaciones generaron afectaciones a los cultivos alimentarios, y enfermedades a personas de las comunidades y a sus animales. El entonces concejal municipal por el Frente Guasu, Alberto Velázquez, referente de la Organización de Lucha por la Tierra (OLT), señaló que se reunirían con el intendente local para solicitar que la Municipalidad prohíba el avance sojero a través de una resolución (Base Investigaciones Sociales, 2017b).

El 3 de marzo de 2017, la Intendencia Municipal dictó la Resolución N° 185/2017, cuyo Visto parte de considerar que, conforme a la Resolución N° 39 del año 2007, los propietarios de producción agrícola extensiva de más de cinco hectáreas habían sido notificados para que regularicen su situación, de conformidad con las normas ambientales municipales y nacionales. En el Considerando, se hace referencia a las facultades de las Municipalidades de otorgar permiso, como de clausurar las actividades que no se adecuen a la normativa municipal. También se señala que todas las personas físicas y jurídicas propietarias o arrendatarias deberían acercarse a la Dirección encargada, antes de efectuar cultivos, para su autorización correspondiente, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 5° y 6° de la Resolución J.M. N° 74/2003. Asimismo, se menciona el artículo 166 de la Constitución Nacional que establece la autonomía política, administrativa y normativa de las Municipalidades, dentro del marco de sus competencias; así como las disposiciones constitucionales relativas al derecho a un ambiente saludable y al deber de protección ambiental.

Las principales medidas establecidas en la Resolución I.M. N° 185/2017 son:

- Regulación de todas las actividades relacionadas a la producción agrícola extensiva que requieran fumigación con

productos tóxicos, cuya extensión sea mayor de cinco hectáreas, dentro del distrito.

- No emisión de autorización municipal a propiedades o cultivos que no cuenten con una muralla viva con una extensión mínima de diez metros de ancho, con las documentaciones y autorizaciones pertinentes.
- Aplicación de las multas correspondientes, conforme a la Ordenanza Municipal 10/2003.
- Los propietarios y arrendatarios que deseen realizar cultivos agrícolas mecanizados que superen las cinco hectáreas, deberán acercarse a la Municipalidad de Capiibary, con toda la documentación pertinente, conforme a las leyes establecidas de la República del Paraguay.
- Prohibición de fumigación de las plantaciones con maquinarias, ya sea con tractores o cualquier tipo de maquinarias pesadas, si no cuentan con las barreras vivas de diez metros de ancho.
- Autorización a los productores a la preparación de suelo para su cultivo, con las maquinarias necesarias para remover, nivelar, cultivar y cosechar, previa comunicación a los representantes de la comunidad, con anterioridad a 24 hs. reloj.
- Validez de un año para todas las autorizaciones expedidas por el municipio.

Avances en la aplicación

El Intendente Municipal David González López (PLRA), reelecto en 2021, explica que dictó la Resolución N° 185/2017 para que las familias de las comunidades tuvieran una herramienta para su lucha ante los atropellos con las fumigaciones irregulares, asumiendo como autoridad el compromiso de esta decisión. Desde el ejecutivo municipal se procuró tener una presencia activa para lograr que se respete la resolución (Entrevista, enero de 2026).

El ex concejal Alberto Velázquez también coincide en que la Resolución N° 185/2017 ha sido útil como herramienta de protección para la población víctima de fumigaciones irregulares con agrotóxicos:

En las zonas conflictivas, la Ordenanza es la única herramienta de la población afectada y de las organizaciones. A pesar de que los sojeros y otros sectores e instituciones que los favorecen no quieren reconocer y cumplir, a la gente le sirve para luchar contra la sojización y también para obligar a las autoridades locales a intervenir en los conflictos que se suscitan en el distrito por ese tema” (Areco, 2018).

Referentes campesinos de comunidades afectadas por la sojización y las fumigaciones, consideran que la resolución referida les sirvió de protección:

Sí, ese nosotros hicimos valer, le hicimos notificar a ellos, vinieron de la Municipalidad y a través de la policía del segundo departamento que está en Capiibary, le notificaron a ellos, entonces, esa es una herramienta que nos sirvió mucho (Entrevista a referente campesino, enero de 2026).

Referentes entrevistados explican que los conflictos continuaron luego de emitida la Resolución N° 185, sobre todo, a través de la criminalización de las personas que se oponían al avance de los monocultivos transgénicos. Reconocen la labor de la Municipalidad de Capiibary en ese contexto, en favor de la gente, de las comunidades.

En la actualidad, se va tornando cada vez más complicado lograr el cumplimiento de la resolución, porque las organizaciones comunitarias que resisten a la sojización han sido fuertemente criminalizadas por el Ministerio Público, a instancias de los interesados en plantar soja; por el alquiler de tierras agrarias dentro de colonias y asentamientos, que no son controlados por el INDERT; y por la falta de claridad en materia de límites territoriales con el distrito de Yhú, Caaguazú, que se esgrime para eludir la competencia de la Municipalidad de Capiibary.

Problemáticas socioambientales

Capiibary es un municipio con población mayoritariamente campesina. Los conflictos se agudizaron en los últimos diez años, por el avance de empresarios sojeros, principalmente desde el distrito de Yhú, “hubo mucha lucha contra eso, porque, por un lado, la gente está en pequeños lotes y, por otro lado, la mayoría producen para su consumo, maíz, poroto, maní, mandioca, o sea una parte para el consumo y otra parte para la venta, entonces eso generó un gran conflicto en esa época”. En la zona donde hubo más conflictos, “hay una situación de una especie de tierra de nadie, no está bien delimitada la frontera departamental, entonces eso también se aprovecha y se entra de hacia Yhú a plantar soja con la fuerza represiva, con acompañamiento fiscal y policial, tienen respaldo los sojeros” (Entrevista a ex concejal municipal, enero de 2026).

La resistencia campesina ha sido sistemáticamente respondida por la criminalización desde el Ministerio Público, institución prácticamente ausente en su faz de protección de las comunidades frente a los delitos agroambientales. Pese a la vigencia de resoluciones municipales que regulaban los monocultivos con uso de agroquímicos, “en el 2017, vinieron 40 cascos azules, 80 policías con patrullera, acompañando a una sembradora y una fumigadora” (Entrevista a referente campesino, enero de 2026).

En 2019, se volvió a intensificar el conflicto socioambiental en la Colonia Mariscal López, ante el incumplimiento de las normativas agroambientales por parte de productores sojeros. La colonia se extiende en el límite de los distritos de Capiibary e Yhú. Familias campesinas dedicadas al cultivo de productos agroecológicos, denunciaban que la soja estaba siendo cultivada a escasos metros del centro de salud y de una institución educativa donde asistían más de cien estudiantes. En ese contexto, 37 personas, hombres y mujeres, fueron imputadas por la fiscalía por varios supuestos delitos, pese a la inexistencia de pruebas contra las mismas (Codelup, 2019).

Hasta la actualidad, las problemáticas en dicha localidad continúan, sobre todo, por los impactos que generan las fumigaciones

con agroquímicos en la salud y en la expulsión de las familias campesinas:

Las enfermedades que traen los que cultivan en grandes extensiones, los que tiran mucho veneno que se esparce por todas partes, eso enferma todo. Además, eso también produce un desalojo de forma silenciosa, desplazando a la población hacia los alrededores de centros urbanos, se da un despoblamiento de las comunidades rurales, prácticamente desaparecen las comunidades rurales a consecuencia de eso (Entrevista a referente campesino, enero de 2026).

Pese a numerosas denuncias realizadas por las organizaciones comunitarias, no ha sido posible frenar el avance de los monocultivos transgénicos al interior de la colonia. El mecanismo de ingreso es a través del alquiler de lotes agrarios, ante la falta de control del INDERT:

En Primera Línea Mariscal López, prácticamente ya está todo alquilado, también en Línea del Medio, acá cerca de nosotros, y acá en Segunda Línea, ya protestamos mucho, mucho ya pasamos mal, y muchas consecuencias ya sufrimos. En Piquete`i aún no se cultivó, tampoco en Tercera Línea, en Cuarta Línea también se suelen pelear los pobladores, pero aún no avanzó demasiado [...] Y acá, las instituciones correspondientes no cuidan en ese sentido, ya que estos lotes son del INDERT y ellos no revisan en qué estado están estas tierras, los lotes aún no son titulados, y así están invadiendo las comunidades (Entrevista a referente campesino, enero de 2026).

Desafíos institucionales y sociales

El Municipio de Capiibary aún no cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial. Para fortalecer la protección de la producción campesina orgánica y agroecológica, es necesaria la declaración de zonas agroecológicas, las que, al mismo tiempo, protegen las condiciones de vida y arraigo de las familias agricultoras.

La Municipalidad cuenta con una Secretaría de Agricultura, desde la cual, también se atienden cuestiones relacionadas con lo ambiental (Entrevista a autoridad municipal, enero de 2026). Se

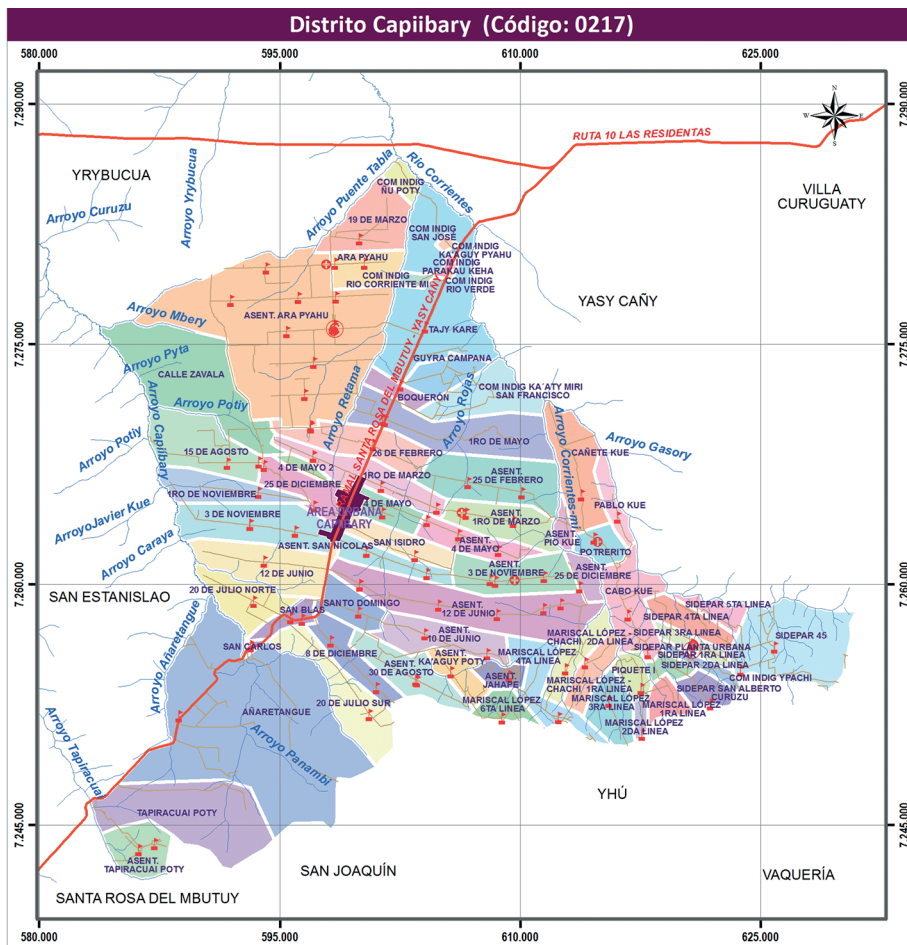
precisa el fortalecimiento de la Secretaría de Agricultura, que tenga recursos presupuestarios y capacidad de gerenciamiento. Pese al avance de monocultivos, existen comunidades organizadas que están logrando preservar su territorio para la producción orgánica, y todavía hay mucha cantidad de familias productoras. Se necesita una política de apoyo a los pequeños productores y productoras del distrito:

Se debe acompañar a buscar mercado para la colocación de los productos de los pequeños productores, eso es lo que se tiene que ver, eso para que no entre en la cabeza de los pequeños productores en alquilar sus tierras para los sojeros o meterse en la siembra de la soja (Entrevista a ex concejal municipal, enero de 2026).

Otro desafío institucional clave tiene que ver con el cumplimiento de funciones por parte de las instituciones encargadas de la política agraria y agroambiental. El INDERT debe controlar el cumplimiento de las normas agrarias al interior de las colonias y asentamientos, impidiendo el alquiler de lotes campesinos para monocultivos. La actuación del SENAVE y de la Unidad de Delitos Ambientales del Ministerio Público en el distrito, como en todo el país, es estructuralmente deficiente en materia de control de fumigaciones con agrotóxicos:

Estos temas no se controlan, se maneja de forma poco seria, no debe ser así, las instituciones prácticamente están de balde, porque si uno denuncia, vienen, pero no para ayudar, más bien vienen a aplastarnos, utilizan a la policía para eso. La semana pasada, vino la policía a resguardar para la fumigación de una parcela pequeña acá en nuestra comunidad (Entrevista a referente campesino, enero de 2026).

La criminalización de personas pobladoras que resisten a la sojización y las fumigaciones ilegales en sus territorios de vida y producción, continúa siendo una estrategia para debilitar las acciones comunitarias en este distrito hasta la actualidad.



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Atlas Cartográfico del Paraguay*, 2016, Fernando de la Mora, DGEEC, p. 80.

CAAGUAZÚ

El Departamento de Caaguazú, ubicado en la zona centro-este de la Región Oriental, constituye uno de los territorios más densamente poblados del país con aproximadamente 430.142 habitantes (INE, 2022a), en una superficie de 11.474 km².

En cuanto a los suelos, presenta derivados de areniscas y basalitos, con predominio de texturas arenosas, buena infiltración y aptitud para la agricultura. A la particularidad de sus suelos, se suma una hidrografía densa con ríos como el Acaray, Yguazú, Capiibary y afluentes del sistema del Río Paraguay (MAG, 2018).

Históricamente, Caaguazú ha tenido un rol central en la colonización agraria, siendo el segundo departamento en cantidad de colonias oficiales habilitadas, con 97 colonias, que abarcan alrededor de 355 mil hectáreas, distribuidas en casi 29 mil lotes. El tamaño promedio por lote, de aproximadamente 12 hectáreas, se encuentra entre los más bajos del país. El departamento presenta una alta presión sobre la tierra (Rojas y Areco, 2017).

En Caaguazú se ha consolidado una estructura productiva caracterizada por la coexistencia y el conflicto entre la agricultura campesina y el agronegocio. Por un lado, el departamento mantiene un peso importante de la producción familiar, especialmente en cultivos tradicionales. Al mismo tiempo, se observa la consolidación del agronegocio. La soja presenta una expansión sostenida en la superficie cultivada, mientras que los monocultivos forestales han experimentado un crecimiento acelerado, particularmente a través del eucalipto (Arrúa, 2025).

La siguiente tabla sintetiza la evolución de los principales rubros seleccionados, soja, eucalipto, poroto y mandioca en el Departamento de Caaguazú, entre 2008 y 2022, permitiendo visualizar de manera comparada las transformaciones en la estructura productiva.

Tabla 7. Evolución del cultivo de soja, eucalipto, poroto y mandioca en el Departamento de Caaguazú (2008–2022)

Modelo	Cultivo	2008 Fincas	2008 Sup. (ha)	2022 Fincas	2022 Sup. (ha)
Agronegocio	Soja	2.279	318.664	4.282	340.210
	Eucalipto	941	3.942	2.237	27.706
Agricultura Familiar Campesina	Poroto	32.757	9.547	8.465	5.131
	Mandioca	34.140	29.256	27.619	28.773

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAN 2008 y 2022.

En cuanto a la dinámica del conflicto rural, Caaguazú es el segundo departamento donde más desalojos forzosos de comunidades rurales se han perpetrado en el periodo reciente (Irala, 2023).

1. Municipio de La Pastora

Contexto

La Pastora es un distrito situado al oeste del Departamento de Caaguazú, a unos 38 km de la ciudad de Coronel Oviedo, capital departamental.

Cuenta con 19 compañías, y está regado por varios arroyos, como el Laguna Hú y el Tobatiry. Su extensión es de 29.000 hectáreas. Sus habitantes se dedican principalmente a la producción agrícola y ganadera.²⁹

La población del municipio era de 4.685 personas en el año 2000, 3.999 en 2012 (INE, 2025), y 3.294 en 2022, con 9,6% de población urbana y 90,3% de población rural (INE, 2022b). La Municipalidad de La Pastora estima la población actual en 5.600 personas.

29 Municipalidad de La Pastora, <https://www.municipios.gov.py/pastora/>

Logros normativos

En el año 2008, la Municipalidad de La Pastora sancionó la Ordenanza N° 010/2008 “Por la cual se reglamentan los establecimientos agrícolas e industriales clasificados de peligrosos e insalubres, y la utilización de agrotóxicos”.

En julio de 2008, distintos sectores sociales, culturales, cooperativos y productivos de La Pastora, alrededor de 500 ciudadanos y ciudadanas, se movilizaron en protesta por la intención de los propietarios de la Estancia La Emiliana, de cultivar más de 1.000 hectáreas de soja transgénica. Denunciaron que esto contrariaba la Resolución Municipal N° 11 del 23 de julio de 2008, que advertía sobre los problemas que acarrearán dichas plantaciones, y la declaración oficial de La Pastora como municipio ecológico que se había logrado. El Intendente Municipal, Vidal Britos Giménez, señaló que los responsables de la Estancia La Emiliana no comunicaron las tareas que se encontraban realizando, contrariando el artículo 4 de la Ordenanza N° 10/2008, que estipulaba la obligatoriedad de contar con autorización municipal previa (Diario Última Hora, 2008).

Tiempo después, pobladores denunciaron el desvío del cauce del arroyo Tobatiry a través de tres canales de desvío, la canalización en la zona de Laguna Hû, realizada con el objeto de drenar y desecar territorio, ganando tierras para ganadería; y la deforestación de unas doce hectáreas en la Estancia La Emiliana (Base Investigaciones Sociales, 2011). Ante la emisión de una resolución municipal de suspensión de actividades de preparación de suelo para cultivo de soja en dicho establecimiento, por contrariar normativas locales, los dueños de la estancia, ubicada sobre parte del Estero del Tobatiry, promovieron una demanda contenciosa administrativa contra la Resolución I.M. N° 011/2008³⁰.

En ese contexto, familias pobladoras de La Pastora se organizaron en una Coordinadora en Defensa del Medio Ambiente, para buscar mecanismos legales e institucionales que salvaguarden el ecosistema local, como fuente de la alimentación de la población. El

30 En febrero de 2011, el Tribunal de Cuentas hizo lugar a la demanda y revocó la Resolución IM N° 011/08 de fecha 21 de julio de 2008, dictada por la Municipalidad de La Pastora. Con anterioridad, a través del Acuerdo y Sentencia N° 812 de 2009, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia había declarado la inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 010/2008 de fecha 20 de junio de 2008, dictada por la Municipalidad de la Pastora, “Por la cual se reglamentan los establecimientos agrícolas e industriales clasificados de peligrosos e insalubres, y la utilización de agro- tóxicos”, declarándola inaplicable con relación a la firma accionante.

nuevo intendente, Denis Martínez Arias, asumió el compromiso de su antecesor y siguió trabajando con los pobladores y pobladoras en el común objetivo. Se suscribió un convenio de cooperación entre la Secretaría del Ambiente (SEAM) y la Municipalidad de La Pastora, en cuyo marco fue elaborada la propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial del municipio, tras varios meses de trabajo entre pobladores, autoridades municipales, funcionarios de la Secretaría del Ambiente (SEAM) y profesionales técnicos de la ONG Sobrevivencia (Base Investigaciones Sociales, 2011).

Ordenanza Municipal N° 005/2011 “Por la cual se reglamenta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de La Pastora”, del 7 de abril de 2011

En el año 2010, la Junta Municipal de La Pastora declaró de interés distrital el Plan de Ordenamiento Territorial que fue elaborado. Posteriormente, la Coordinadora en Defensa del Medio Ambiente impulsó un proyecto de Ordenanza con el propósito de reglamentar el plan. La propuesta fue presentada a la Junta Municipal, a través de un concejal. Al respecto, don Isidoro González, miembro de la coordinadora, explicaba:

El proceso para la aprobación de la Ordenanza de reglamentación no fue fácil; acompañamos fuertemente desde la coordinadora. Los miembros de la coordinadora acudieron a argumentar la propuesta ante los miembros de la Junta y a exigir su estudio, finalmente, la Ordenanza fue aprobada en el año 2011, con el número 005/11 y en la actualidad se encuentra vigente. Una vez aprobada la Ordenanza que reglamenta el Plan de Ordenamiento Territorial, la propietaria de una estancia del distrito promovió un Amparo Judicial, con el objeto de evitar la aplicación de ésta en su estancia (Areco, 2018).

La propuesta de ordenamiento territorial surgió con el propósito de proteger la finca familiar. Se plantea la zonificación del territorio municipal, en base a su potencialidad productiva. En cada zona productiva se establecen taxativamente, las actividades permitidas y prohibidas; en todas se prohíbe el uso de transgénicos.

Elías Díaz Peña, especialista de la organización Sobrevivencia Amigos de la Tierra, señalaba las presiones en contra de la normativa:

La Ordenanza que reglamenta el OT salió en el 2011, se aprobó en la Junta, y por el intendente. El intendente quería negarse a aprobar porque estaba muy presionado por una propietaria, la señora que quería plantar soja en su estancia, un terreno grande. Pero finalmente se le presionó al intendente desde la Junta y desde la Municipalidad y aprobó la Ordenanza. La señora no hizo caso a la Ordenanza en un principio, y empezó a plantar soja. La Ordenanza prohíbe la plantación de cultivos a gran escala y el uso de tóxicos. Con posterioridad, la señora logró desde la justicia la habilitación para plantar soja; incluso empezó a perseguir a los miembros de la Comisión de Defensa de los Recursos Naturales y amenazó denunciar al intendente [...] La Ordenanza está vigente en el distrito, solo no rige en la propiedad de esta señora que accionó judicialmente y logró que la justicia le favorezca con su resolución (Areco, 2018).

Las principales medidas establecidas en la Ordenanza N° 005/2011 son las siguientes:

- i. Conceptualización del Ordenamiento Territorial como una función Pública, que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, fundamentalmente para evitar problemas y desequilibrios que éste provoca, entre zonas y sectores. Tal función es de carácter horizontal, se ejerce por organismos públicos y condiciona a la planificación sectorial y a otras funciones horizontales: el urbanismo y la planificación económica.
- ii. Definición de los objetivos del Ordenamiento Territorial: Fortalecer la capacidad física y de recursos humanos de la Dirección de Medio Ambiente de la Municipalidad de La Pastora; establecer programa de capacitación, concienciación, sensibilización comunicacional y participación efectiva de la comunidad en el proceso del Ordenamiento Territorial; crear una base de datos sobre la información espacial, de recursos naturales, socioeconómica, histórico culturales y turística del distrito disponible al público; y crear mecanismos legales para la implementación de un

desarrollo sostenible del Municipio, mejorando la calidad de vida de la población.

- iii. Establecimiento de ocho clases de zonas: Zona de Protección de Cursos Hídricos y Nacientes (reserva ecológica), de Humedales, de Bosques; Zona de Producción Alternativa; Zona Industrial; Zona de Producción; Zona de Equipamientos y Servicios; Zona Urbana; Zona de Protección del patrimonio histórico, cultural, religioso; Zonas de Riesgo.
- iv. Definición de cada tipo de Zona.
- v. Reglamentación de los usos permitidos y los usos prohibidos en cada tipo de Zona. Algunas de las disposiciones establecen:

En la Zona de protección de Cursos Hídricos y Nacientes, se permitirán:

- Reforestación con especies nativas;
- Rehabilitación y restauración de ecosistemas;
- Turismo ecológico;
- Investigación;
- Apicultura;
- Producción de Gusano de seda (sangreado);
- Pesca de subsistencia;
- Servicios Ambientales.

En la Zona de protección de Cursos Hídricos y Nacientes, se prohibirán:

- Desmonte;
- Cacería;
- Disposición final de residuos;
- Habilitación de tierras para agricultura;
- Introducción de especies exóticas;
- Canalizaciones y drenajes;
- Desecamiento y taponamiento de nacientes;
- Represamientos y desvío de cursos hídricos;
- Quema;
- Pesca deportiva y comercial;
- Especies transgénicas.

En la Zona de Humedales, se permitirán:

- Turismo ecológico;
- Investigación;
- Pesca de subsistencia;
- Apicultura;
- Producción de gusano de seda (sangreado);
- Servicios ambientales.

En la Zona de Humedales, se prohibirán:

- Canalizaciones y drenajes;
- Cacería;
- Disposición final de residuos;
- Habilitación de tierras para agricultura, ganadería y asentamientos humanos;
- Quema;
- Pesca deportiva y comercial;
- Introducción de especies exóticas;
- Especies transgénicas.

En la Zona de producción alternativa, se permitirán:

- Ganadería;
- Finca agrícola familiar;
- Manejo de vida silvestre y turismo;
- Producción apícola;
- Producción piscícola;
- Manejo forestal sostenible;
- Agroforestería;
- Pesca sostenible;
- Fincas cinegéticas;
- Industria y depósitos artesanales (inocuos).

En la Zona de producción alternativa, se prohibirán:

- Habilitación de asentamientos humanos;
- Instalación de urbanizaciones;
- Cacería deportiva y comercial;
- Disposición final de residuos;
- Canalizaciones, desvíos y drenajes de cursos hídricos;
- Depósitos de productos tóxicos e inflamables;

- Especies transgénicas.
- vi) Inclusión de un Anexo de Estrategia de implementación del Plan de Ordenamiento, que forma parte integral de la Ordenanza.

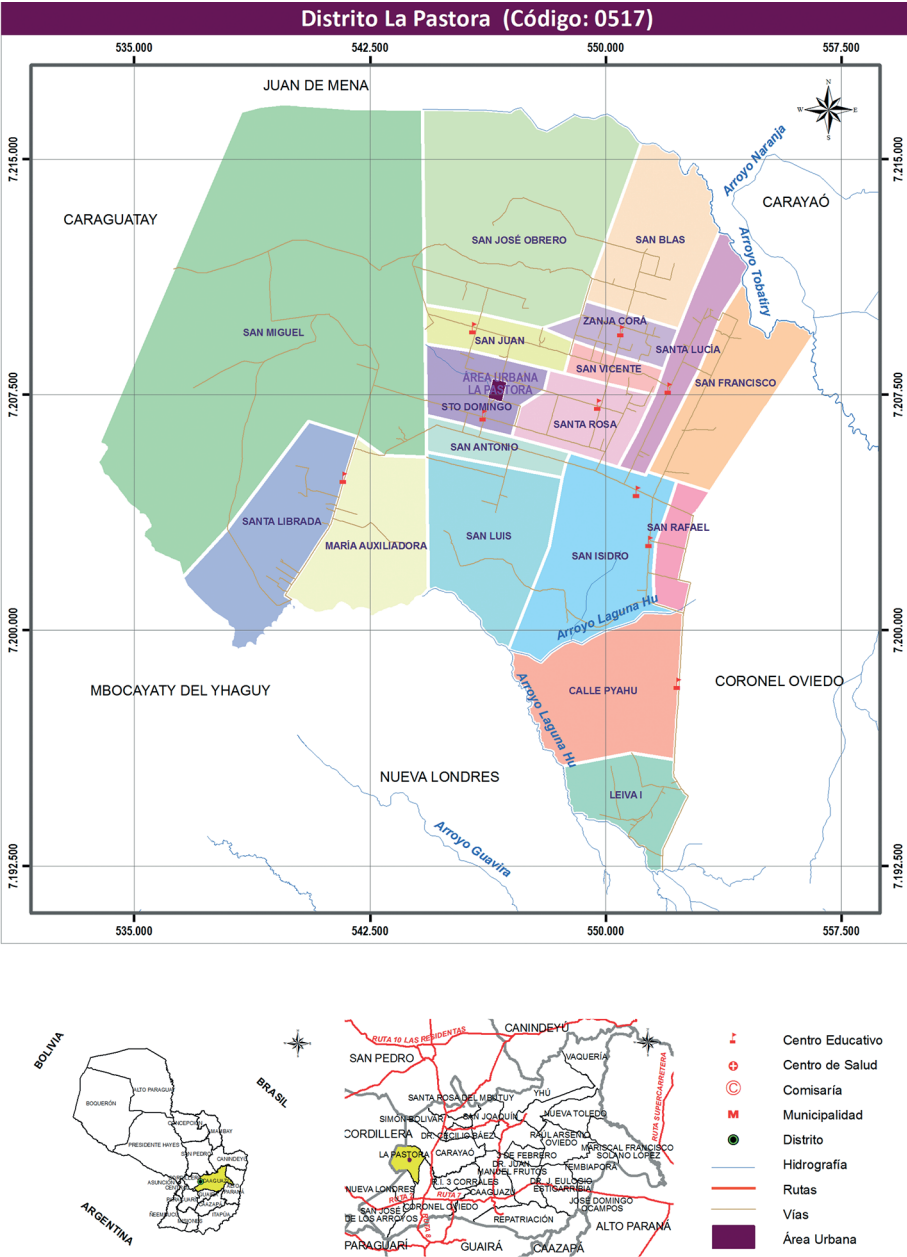
Desafíos institucionales y sociales

La Ordenanza N° 005/2011 “Por la cual se reglamenta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de La Pastora”, se encuentra vigente. Respecto de los avances en su aplicación, resulta preocupante que la Municipalidad carezca de una Secretaría del Ambiente, cuando uno de los objetivos de la ordenanza de 2011 era el fortalecimiento de dicha dependencia. Sí se cuenta con un Juzgado de Faltas.

En la consulta realizada a la Municipalidad respecto de los mecanismos de intervención ante conflictos agroambientales, nos han indicado que en la actualidad no tienen conflictos relacionados a temas ambientales, y que en el distrito no hay todavía grandes cultivos de soja transgénica (Entrevista a funcionaria municipal, enero de 2026).

Mapa 20. Distrito La Pastora

236
BASE-IS



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Atlas Cartográfico del Paraguay*, 2016, Fernando de la Mora, DGEEC, p. 202.

2. Municipio de Vaquería

Contexto

Vaquería es un distrito situado al norte del Departamento de Caaguazú. Se constituyó como municipio en el año 1993, desprendiéndose de Yhú.

Sus tierras son bañadas por afluentes del Río Yguazú y del Río Acaray, los arroyos Curupika'y, Pindó, Mondaymí, e Ybycuí que le sirve de límite con el distrito de Yhú, e Ybu, Kyha y Acaray, respectivamente.

La extensión del distrito es de 116.508 hectáreas. Su economía se basa en la agricultura y la ganadería.

La población del municipio era de 11.216 personas en el año 2000, 11.007 en 2012 (INE, 2025), y 10.498 en 2022, con 35,2% de población urbana y 64,7% de población rural (INE, 2022b).

Logros normativos

Ordenanza Municipal N° 1/2011 “Por la cual se previene la destrucción y la contaminación ambiental, como también la preservación y recuperación de los recursos naturales del Municipio”, de fecha 8 de marzo de 2011

La propuesta de ordenanza fue presentada por el concejal municipal del Frente Guasu, Osvaldo Díaz, también asociado al Movimiento Agrario y Popular (MAP). Al respecto, el edil explicaba:

Veíamos que el monocultivo que se desarrollaba en el distrito representaba un peligro para la ecología y para el arraigo campesino; en ese año ya había migración masiva de campesinos a la ciudad. Nosotros venimos haciendo varias reivindicaciones a favor de la Agricultura Familiar Campesina y en contra de la mala práctica con el monocultivo, principalmente de soja (Areco, 2018).

El proyecto de ordenanza fue estudiado en la Junta Municipal, hubo oposición de los concejales de la bancada del Partido Colorado, pero la oposición contaba con mayoría en ese momento, por lo que se pudo sancionar la ordenanza. El ejecutivo municipal no se expidió al respecto en el plazo establecido por ley, y la normativa quedó promulgada de forma automática.

Las principales medidas que establece la Ordenanza N° 1/2011 son las siguientes:

- i. Obligación de presentación ante la Municipalidad, Estudio o Evaluación de Impacto Ambiental y Licencia Ambiental, expedido por la Secretaría del Ambiente, por parte de los responsables de explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales y granjeras, complejos y unidades industriales, depósitos y sus sistemas operativos, silos, obras de construcción, desmontes y excavaciones, aserraderos, y de otras actividades previstas en la Ley N° 294/93.
- ii. Reglamentación del uso del suelo en la zona de protección de fuentes de agua del distrito, prohibiéndose actividades productivas forestales, agrícolas o industriales, dentro de la franja de cien metros de lagos, arroyos, ríos, humedales³¹.

Avances en la aplicación

En cuanto a la aplicación de la Ordenanza N° 1/2011, el concejal Díaz señalaba que la normativa constituía una herramienta de defensa para las familias campesinas en los territorios:

31 La Ley N° 3239/2007 de Recursos Hídricos del Paraguay, establece en el artículo 23 que “Las márgenes bajo dominio privado adyacentes a los cauces hídricos estarán sujetas, en toda su extensión, a las siguientes restricciones: [...] b) Una zona de protección de fuentes de agua de un ancho de cien metros a ambas márgenes, en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que allí se realicen, conforme a lo que establezcan las normas jurídicas ambientales. La zona de policía no incluirá a la zona de uso público y estará adyacente a ésta.”

No se puede decir que se cumple a cabalidad la Ordenanza, pero sirve como herramienta de lucha. La gente se va con la Ordenanza junto a los que pretenden cultivar soja en las comunidades, exhiben la misma, y reclaman que se respete. La Ordenanza se respeta en la medida en que la gente se movilice, si la gente deja de movilizarse, tampoco se va a tener en cuenta la ordenanza (Areco, 2018).

La destitución arbitraria de Fernando Lugo en 2012 y la terminación de un gobierno orientado a la protección de las comunidades y el ambiente, habría influido en el debilitamiento de la resistencia campesina al avance del agronegocio en el municipio (Entrevista a autoridad municipal, enero de 2026).

Problemáticas socioambientales

Los problemas agroambientales, relacionados con los monocultivos, persisten. Las normas vinculadas con la protección de comunidades y bienes naturales frente al uso de agroquímicos son generalizadamente incumplidas, como en el resto del país (Entrevista a autoridad municipal, enero de 2026).

Los funcionarios del ejecutivo y del legislativo municipal entrevistados, coinciden en que una de las problemáticas más graves del distrito es la extracción de arena de los arroyos, que afecta los cauces hídricos. Esta situación se agrava porque “ellos operan con licencia que les otorga el MADES” (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

Los que extraen se colocan al otro lado del arroyo Ybycuí, y hacia ahí ya es otro distrito, el distrito de Yhú, y también el MADES que les da licencia para extraer (Entrevista a autoridad municipal, enero de 2026).

La extracción de arena se realiza en varios puntos, unos cinco lugares, además de las canteras de donde se extraen piedras.

Desafíos institucionales y sociales

El Municipio de Vaquería cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, Ordenanza N° 006, aprobado en el año 2021 (MEF, 2025).

No cuenta con Secretaría del Ambiente, sí con una Secretaría de Agricultura, desde la cual se trabaja con los comités de pequeños productores del distrito. Esta dependencia “tiene un presupuesto muy pequeño, principalmente para rastroneada, semilla, insumos agrícolas menores, asistencia técnica por ejemplo no se hace” (Entrevista a autoridad municipal, enero de 2026).

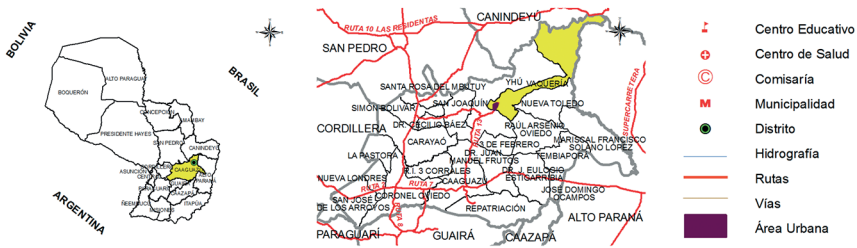
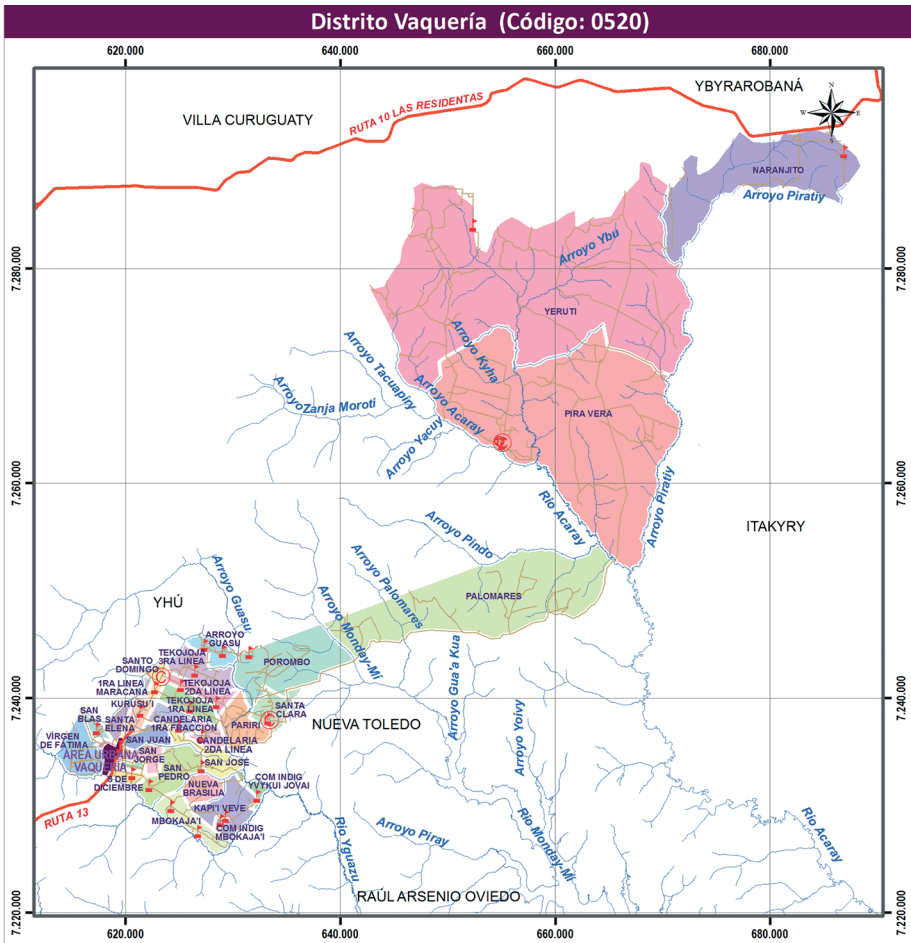
El fortalecimiento de una política de apoyo a la agricultura familiar es clave para evitar que las familias campesinas alquilen sus lotes o se involucren de otra manera con los monocultivos transgénicos, ya que los bajos precios de la producción campesina empujan a las y los agricultores hacia el modelo del agronegocio.

La Municipalidad tenía un Juez de Faltas, pero renunció, y se encontraba vacante el juzgado.

La voluntad política, sobre todo, del Ejecutivo municipal, se considera indispensable para garantizar la calidad ambiental en el distrito, más incluso que la disponibilidad de recursos, ya que no se necesitan demasiado recursos para controlar el cumplimiento de una normativa. Las presiones y ataques de sectores de poder contra las autoridades públicas que buscan hacer cumplir las protecciones ambientales son hechos que desalientan a avanzar en esa dirección:

Yo creo que siempre desde la Municipalidad se puede hacer más si hay voluntad política, pero como es un órgano político, muchas veces se busca el consenso y no entrar a conflictuar, y muchas veces hacer bien las cosas implica conflictuar con ciertos sectores. Si la Municipalidad asume la responsabilidad de fiscalizar leyes ambientales, eso va a volver a la Municipalidad como un órgano conflictivo, esto es difícil, muchas veces se ataca de que las autoridades están en contra del trabajo etc., entonces eso se trata de evitar (Entrevista a autoridad municipal, enero de 2026).

Mapa 21. Distrito Vaquería



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Atlas Cartográfico del Paraguay, 2016, Fernando de la Mora, DGEEC, p. 208.

3. Municipio de San Joaquín

Contexto

San Joaquín es un distrito ubicado en el norte del Departamento de Caaguazú. Su territorio se encuentra regado por numerosos arroyos, como el Arroyo Hondo, el Yhu, el Yukyry.

El distrito tiene una extensión de 22.600 hectáreas. Las actividades económicas principales del municipio son la agricultura y la ganadería.

La población de San Joaquín era de 15.695 personas en el año 2000, 13.902 en 2012 (INE, 2025), y 11.949 en 2022, con 18,7% de población urbana y 81,2% de población rural (INE, 2022b). En la década de 1970 la población del distrito era de más de 20.000 personas. La acentuada disminución poblacional se atribuye sobre todo a la caída del precio del algodón, considerado como el principal rubro de renta de la agricultura campesina, y a la posterior falta de alternativas y garantía de precios para esta forma de producción.

Logros normativos

Ya en noviembre del año 2013, la Junta Municipal y la Intendencia de San Joaquín habían emitido una resolución, por la cual suspendían temporalmente toda fumigación que pudiera realizarse en el distrito y la realización de trabajos de cultivo de soja con agrotóxicos, hasta tanto se presenten todos los documentos respaldatorios expedidos por la autoridad competente. También se autorizaba al asesor jurídico de la Intendencia Municipal a preparar un proyecto de ordenanza en materia ambiental. El asesor jurídico de la Municipalidad notificó de dicha resolución al señor Vianeí Scholl Banderg, domiciliado en la compañía Takuapi Guazú.

En el año 2017, la Unidad Fiscal de la Zona Yhú, Vaquería y San Joaquín remitió un oficio al SENAVE, en razón del cual funcionarios de esta última institución realizaron una fiscalización en dos lotes del señor Vianeí Scholl Banderg, ubicados en San Joaquín, colindantes con otras parcelas agrícolas y con un camino vecinal

poblado. En razón de no haberse implementado las barreras vivas obligatorias, dispuestas por la ley, se ordenó la instrucción de sumario administrativo:

Considerando, que las barreras vivas ayudan a la conservación del suelo y del agua en la parcela, así también la de evitar posibles contaminaciones por deriva a terceros, en este sentido, es menester que toda parcela con cultivo colindante a caminos vecinales poblados, objeto de aplicación de productos fitosanitarios deberá contar con la implementación de la barrera viva y la falta de la misma, constituiría por parte del productor en supuesta infracción a los dispuesto en el artículo 68, inc. c) de la Ley N° 3742/09 “De Control de Productos Fitosanitarios” (SENAVE, 2017).

243

Ordenanza Municipal N° 1/2017 “Por la Cual se Reglamenta el Uso y Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola en el Municipio de San Joaquín”

El 28 de febrero de 2017, la Junta Municipal de San Joaquín aprobó la Ordenanza N° 1/2017 “Por la Cual se Reglamenta el Uso y Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola en el Municipio de San Joaquín”.

En el Considerando de dicha normativa se señala que su objetivo es propender a la protección de la salud humana, animal, vegetal y del medio ambiente, reglamentando el manejo y la utilización de agroquímicos y tratando de evitar el daño y la contaminación del ambiente; que se hace imprescindible prevenir problemas sanitarios a la población; y que los peligros para la salud humana originados por el mal uso de fertilizantes y agroquímicos, son graves y a veces irreparables; y que evitar la contaminación de alimentos y medio ambiente, como agua, suelo, y aire, es necesario y urgente haciendo un uso correcto de los mismos.

Además de fundarse en disposiciones de la Constitución Nacional y la Ley Orgánica Municipal, se menciona el artículo 2000 del Código Civil Paraguayo, relativo al Uso nocivo de la propiedad, que establece que el propietario está obligado, en el ejercicio de su derecho, a abstenerse de todo exceso en detrimento de la propiedad de los vecinos. Quedan prohibidos en particular, entre otras, las ema-

naciones nocivas y molestas, los ruidos, las emisiones de humo o de hollín, las trepidaciones de efecto perjudicial y que excedan los límites de la tolerancia que se deben los vecinos en consideración al uso local, a la situación y a la naturaleza de los inmuebles. “El propietario, inquilino o usufructuario de un predio tiene derecho a impedir que el mal uso de la propiedad vecina pueda perjudicar la seguridad, el sosiego y la salud de los que lo habitan. Según la circunstancia del caso, el juez puede disponer la cesación de tales molestias y la indemnización de los daños, aunque mediere autorización administrativa”.

Las principales medidas establecidas en la Ordenanza N° 1/2017 son las siguientes:

- i. Ordenamiento del lugar de instalación de los locales destinados a la elaboración, formulación, fraccionamiento, manipulación, distribución, almacenamiento y/o depósito de productos agroquímicos, fuera del área urbanizada o zona rural muy poblada.
- ii. Obligación de contar con Habilitación Municipal, expedida por el Departamento de Patente Comercial y el Departamento del Medio Ambiente, para los locales destinados a la elaboración, formulación, fraccionamiento, manipulación, distribución, comercialización, almacenamiento y/o depósito de productos agroquímicos, y de maquinaria, herramientas y equipos de aplicación.
- iii. Creación de un Registro Municipal para registrar a personas físicas o jurídicas que elaboren, formulen, fraccionen, distribuyan, utilicen, comercialicen, transporten, almacenen, manipulen y/o apliquen agroquímicos; así como a los propietarios o locatarios de equipos aplicadores terrestres, tanto los que prestan servicios a terceros como propios. Deberá declararse como mínimo el propietario del equipo y maquinaria, la patente municipal, el guardado y el lugar de lavado. El Registro será llevado por la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente de la Municipalidad.
- iv. Prohibición de fumigaciones aéreas de agroquímicos.

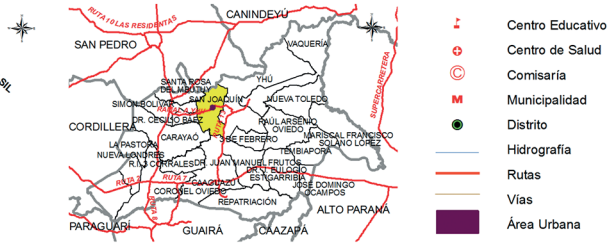
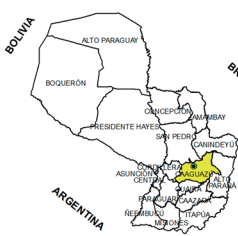
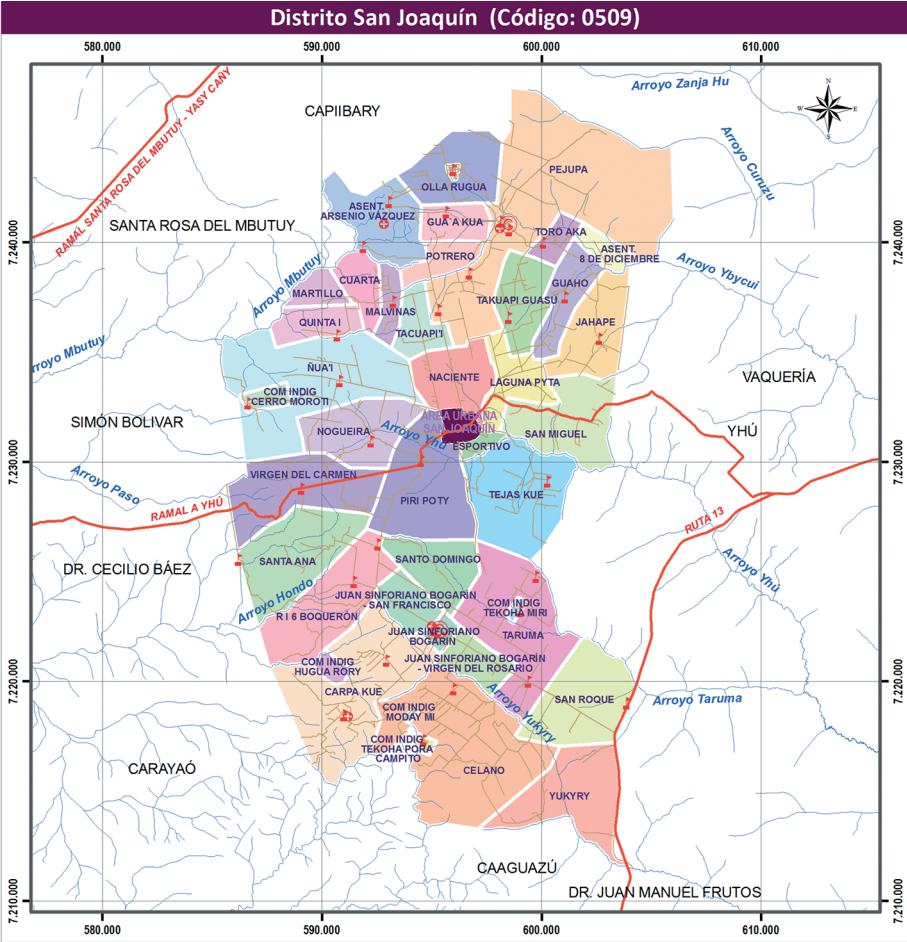
- v. Prohibición de la aplicación de agroquímicos dentro de una distancia de dos kilómetros del área urbana del distrito, y de quinientos metros de las áreas rurales pobladas con diez o más viviendas, en la cercanía de escuelas rurales durante la actividad escolar, cerca de iglesias, parques, plazas y lugares destinados al uso común.
- vi. Prohibición de utilización de envases vacíos y embalajes de productos fitosanitarios como contenedores de agua o alimentos destinados al consumo humano o de animales.
- vii. Obligación de reglamentación municipal de la recolección de los envases vacíos y la disposición final de los productos fitosanitarios vencidos, atendiendo los métodos recomendados por el SENAVE, la SEAM y la FAO, velando siempre porque en dicha disposición final no se contaminen fuentes de agua, alimentos, y el medio ambiente.
- viii. Prohibición del uso de pozos de agua de uso común, lagunas, cursos de agua y otras fuentes utilizadas por la comunidad, para carga de equipos de aplicación de agroquímicos.
- ix. Obligación de efectuar el lavado y/o vaciado de remanente de aplicación en el campo tratado, quedando prohibida dicha actividad en cualquier otro lugar.

Desafíos institucionales y sociales

Pese a las consultas formuladas a la Municipalidad de San Joaquín respecto de la vigencia y aplicación de la Ordenanza N° 1/2017, no hemos obtenido respuesta formal. En visita presencial al local de la Municipalidad, nos indicaron que no tenían un conocimiento preciso respecto de la vigencia de dicha normativa, “porque nosotros somos de este periodo y eso se aprobó en otro periodo, pero se tiene todo archivado las copias de las ordenanzas, pero en este periodo al menos no se derogó ni se modificó esa ordenanza” (Entrevista a funcionario municipal, enero de 2026).

La Municipalidad no cuenta con una Secretaría del Ambiente. Se contaría solo con una Secretaría General, un área de Liquidación y Caja, y un área de Tránsito.

Mapa 22. Distrito San Joaquín



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Atlas Cartográfico del Paraguay*, 2016, Fernando de la Mora, DGECC, p. 186.

4. Municipio de Repatriación

Contexto

El distrito de Repatriación está situado al sur del Departamento de Caaguazú.

Las tierras del distrito son bañadas por afluentes del arroyo Mboy Caé, el arroyo Guazú, el Ysoky y el arroyo Yhovy.

La extensión del municipio es de 32.400 hectáreas. La ciudad es un importante centro de actividad ganadera y agrícola³²

La población de Repatriación era de 30.418 personas en el año 2000, 27.652 en 2012 (INE, 2025), y 24.459 en 2022, con 10,4% de población urbana y 89,5% de población rural (INE, 2022b).

Logros normativos

Ordenanza Municipal N° 1/2017 “Por la Cual se Reglamentan las Actividades Agrícolas e Industriales Clasificadas como Peligrosas e Incómodas y la Zonificación de la Colonia Chacoré y Juliana Fleitas del Distrito de Repatriación”, sancionada y promulgada el 18 de marzo de 2017

Con relación al surgimiento de esta normativa, el concejal municipal José María Paredes había explicado que existió un pedido de cuatro comunidades dedicadas a la agricultura campesina de ser protegidas del agronegocio, pobladoras y pobladores del asentamiento Juliana Fleitas, de la Colonia Ypekuá, del asentamiento San Rafael y del asentamiento La Victoria:

En una audiencia pública, cuatro comunidades habían solicitado a la Junta Municipal la ordenanza, esas cuatro comunidades estaban totalmente libres de soja, no se cultiva soja en ningún lote de esas comunidades. Justamente la propuesta salió porque una de las comunidades ya había tenido un conflicto años atrás, donde

32 Municipalidad de Repatriación, <https://www.repatriacion.gov.py/>

se le mató a dos campesinos, en el Asentamiento Juliana Fleitas. Así venían con un proceso de lucha desde 2003, y por esa razón presentaron la propuesta, pues en el año 2017, quisieron avanzar nuevamente los sojeros en las comunidades (Areco, 2018).

Los miembros de la Junta Municipal analizaron la propuesta y la encontraron razonable, por las consecuencias negativas del modelo sojero sobre las comunidades campesinas, con desarraigo, muchas comunidades despobladas, las escuelas cerradas; y por la preocupación ambiental, sobre todo, por los arroyos muy hermosos que rodean a las comunidades. En la Junta Municipal se aprobó el proyecto de ordenanza por unanimidad y fue promulgada por la Intendencia.

Las principales medidas establecidas por la Ordenanza N° 1/2017 son las siguientes:

- i. Obligación de contar con autorización municipal previa a actividades de producción agrícola superiores a diez hectáreas.
- ii. Prohibición de utilización de productos químicos de alta toxicidad, no autorizados por la autoridad de aplicación, en cultivos.
- iii. Establecimiento de sanciones en caso de incumplimiento de lo dispuesto en la ordenanza.
- iv. Facultamiento a la Intendencia Municipal de disponer la suspensión de tareas como medida cautelar, la imposición de multas y la comunicación al Ministerio Público para su intervención, en caso de conocimiento de explotaciones agrícolas de más de diez hectáreas que estén produciendo sin autorización municipal.
- v. Zonificación: Establecimiento de la Colonia o Asentamiento Chacoré y Juliana Fleitas, lugar denominado asentamiento San Rafael, La Victoria e Ypecuá, como Zona de protección de la agricultura familiar campesina, en la que no se pueden realizar cultivos intensivos y extensivos sin autorización municipal, salvo las actividades de producción de autoconsumo o comercialización en las fincas familiares.

En 2018, la comunidad de Primera Línea Irrazábal solicitó ser incluida en la zona de protección de la agricultura familiar campesina (Areco, 2018).

Propuesta de ordenanza “Por la cual se declara de interés distrital la agricultura familiar campesina con enfoque agroecológico, restringiendo el agronegocio y la utilización de agroquímicos”

La propuesta de ordenanza fue promovida por pobladores de la comunidad Segunda Línea Norte Caballero Álvarez-Santory en el año 2024.

Emilio Arce, poblador y uno de los referentes de esta comunidad, explicaba por qué muchas personas se unieron y decidieron impulsar el proyecto de ordenanza.

Tenemos una amenaza comunitaria, porque en nuestra comunidad aún tenemos varios árboles, nacientes de agua, bosques pequeños, en nuestra zona nosotros no queremos que ingrese el modelo de producción con agrotóxicos y semillas transgénicas, en nuestra zona somos productores naturales, agroecológicos y por eso también somos defensores del medio ambiente, y pedimos que por ley a través de este municipio se declare un territorio libre de agrotóxicos (Irala, 2024).

Fue parte de lo expresado por Arce frente al local de la municipalidad de Repatriación el 19 de agosto cuando entregaron una nota a las autoridades para que se pueda tratar la solicitud de la población.

El 19 de agosto de 2024, entregaron una nota a las autoridades municipales, solicitando que traten su propuesta normativa. En parte de la nota, se señala:

La Comunidad Segunda Línea Norte Caballero Álvarez-Santory, es una de las pocas comunidades que implementan el modelo de producción orgánico y agroecológico, nuestro territorio se encuentra en un lugar privilegiado ya que prácticamente está rodeado de nacientes y arroyos importantes como por ejemplo (Arroyo Jagua-reté Paso – Santory, Arroyo Mboi Ka’ë) de nuestro distrito de Repa-

triación, que a su vez desembocan al arroyo Guyraunguá, tal es así, necesariamente necesita su protección (Irala, 2024).

Territorios como Santory son pequeños fragmentos donde la vida campesina aún es posible, alrededor de la vida campesina y su relación con la naturaleza se conserva la biodiversidad, la producción de alimentos, la producción y la reproducción de una cultura. El posible ingreso de la soja a la comunidad podría acabar con esto, según entienden y explicaban en la nota:

nos pone en una situación de peligro constante, por un lado de ser desalojados en cualquier momento por el avance del agro-negocio de nuestra comunidad y por la amenaza permanente de las pérdidas de nuestras semillas nativas y criollas, nos vemos obligados en plantear la creación de una herramienta jurídica que pueda garantizar nuestra permanencia en nuestros territorios donde producimos y ofrecemos alimentos sanos a nuestros hijos y vecinos del lugar con el modelo de producción orgánico y agroecológico, con el cual nos sentimos identificados (Irala, 2024).

Mencionaban que no era la primera vez que personas extrañas a la comunidad buscaban implementar la producción mecanizada de monocultivos con su paquete tecnológico, altamente peligroso para la vida humana, el ecosistema y las comunidades; y que el método habitual era alquilar tierras al interior de las comunidades.

Normalmente para ingresar en una comunidad, ya sea campesina o indígena, utilizan la metodología de “alquiler” primeramente, por dos o tres años, posterior a eso plantean como un trabajo en conjunto para luego comprar dicho inmueble, una vez comprado el inmueble ya empiezan a adquirir las demás fncas que le rodean porque el agronegocio no es compatible con el modelo de producción de la agricultura familiar campesina (Irala, 2024).

Tras la presentación de la propuesta de ordenanza que busca declarar de interés distrital la agricultura familiar campesina con enfoque agroecológico y restringir la utilización de agroquímicos, la Junta Municipal derivó la propuesta a la Comisión de Legislación. Esta comisión, antes de presentar un dictamen, invitó a funcio-

narios del MADES, del SENAVE y de la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a fin de interiorizarse de las regulaciones vigentes de protección medioambiental, respecto al uso, goce y disposición que el propietario de un inmueble puede hacer al momento del cultivo de grandes áreas, a los efectos de conocer técnicamente si correspondía el pedido para declarar a la comunidad Segunda Línea Norte-Caballero Álvarez Santory como zona libre de cultivos a gran escala. Según la Comisión de Legislación de la Junta Municipal existiría un “conflicto de intereses protegidos por la Constitución Nacional y las leyes que regulan la materia como ser la propiedad privada y la protección del medio ambiente para un desarrollo sustentable”³³.

En agosto de 2025, un grupo de vecinos y vecinas del distrito de Repatriación fue al local municipal para debatir el anteproyecto de ordenanza que busca declarar de interés municipal la Agricultura Familiar Campesina con enfoque orgánico y agroecológico, limitando el agronegocio y el uso de agroquímicos en la comunidad Segunda Línea Norte, Santory. Sin embargo, la reunión no pudo llevarse a cabo por falta de quórum, pues las autoridades se ausentaron masivamente (RTV, 2025).

La propuesta de ordenanza contó con el apoyo de CONAMURI y de la FNC.

A enero de 2026, la propuesta seguía sin ser estudiada, y sin que la Comisión de Legislación emitiera dictamen alguno (Entrevista a referente social, enero de 2026).

Avances en la aplicación

Con relación a la aplicación de la ordenanza del año 2017, el concejal Paredes señalaba que la comunidad estaba consciente de que solo el documento no era suficiente, y que por eso se mantenía unida; pero que con la ordenanza tenían un amparo, y la intendencia contaba con la facultad para proceder conforme a eso. Analizaba también el rol de instituciones orientadas sistemáticamente en contra de la protección a las comunidades y a la agricultura cam-

33 Nota del Presidente de la Junta Municipal de Repatriación dirigida a los pobladores de la Comunidad Segunda Línea Norte Caballero Álvarez Santory, del 05 de abril de 2025.

pesina orgánica, incluso contrariando sus propias misiones institucionales:

De hecho que están las instituciones que no quieren reconocer, los que siempre están en contra del campesinado, pero de eso está consciente la población. La gente sabe que ciertas instituciones estatales proceden incluso al revés, en vez de intervenir a los sojeros, intervienen a las comunidades que se oponen; por eso también elaboraron sus propuestas y presentaron a la institución local, para a través de eso, proteger su territorio en primer lugar y también el medio ambiente, porque en las comunidades se cuenta con producción orgánica (Areco, 2018).

Problemáticas socioambientales

Desde la administración municipal, se interpreta que la Ordenanza N° 7/2022 que aprueba el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) de la Municipalidad de Repatriación, ha derogado la Ordenanza N° 7/2022 en cuanto a la zonificación y protección de asentamientos campesinos. Este POUT no contempla la figura de la Zona de Producción Agroecológica de forma expresa.

En febrero de 2025, pobladores del Asentamiento campesino Juliana Fleitas, con apoyo de la Federación Nacional Campesina (FNC), se manifestaron porque desde hacía meses venían denunciando contaminaciones debido a la siembra de soja y la utilización de agrotóxicos a gran escala en la zona, un asentamiento lleno de producción campesina diversificada de alimentos; que amanecieron sorprendidos con un operativo policial de gran envergadura, más de 400 agentes policiales, con camiones blindados y patrulleras, equipamientos, cascos azules, para custodiar que los propietarios de las plantaciones transgénicas pudieran cosecharlas. Cuestionaban que las autoridades públicas nunca hicieron caso a la denuncia de los pobladores, pero acudieron rápidamente y con toda la aparatosidad, al llamado de los acaudalados sojeros (El Portal Noticias, 2025).

La señora Ignacia Sánchez, referente del Asentamiento Juliana Fleitas, explicaba que desde hace 29 años estaban luchando como

campesinos, primero para conquistar su tierra, y luego tuvieron que empezar a luchar contra el envenenamiento de la comunidad. Ante el operativo policial que protegía a los dueños de una explotación de 40 hectáreas de soja transgénica, reflexionaba que era una vergüenza ese funcionamiento. La referente comunitaria manifestaba que nunca estuvieron en contra de producir granos, sino del envenenamiento que las fumigaciones generan en la comunidad, y que un periodista, presente en el lugar, el señor Julio César Ibarrola Cáceres, mentía acusándoles de estar en contra de los trabajadores y que eso era totalmente falso. Medios de comunicación difundieron videos del periodista y ex diputado, profiriendo gritos y exabruptos en el lugar, buscando amedrentar a las familias campesinas (Caaguazú Noticias Digital, 2025). El mismo comunicador había tenido una actuación similar contra docentes que se oponían a fumigaciones con agrotóxicos en la colonia Yaguareté Forest de San Pedro en el año 2018 (La Nación, 2018).

Desafíos institucionales y sociales

Aunque el Municipio de Repatriación cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, Ordenanza N° 07, aprobado en el año 2022 (MEF, 2025), es necesario clarificar e implementar las protecciones en las comunidades campesinas cuya producción orgánica y agroecológica debe ser protegida. No debería existir regresión respecto de las protecciones establecidas en la Ordenanza N° 1/2017, en la Colonia o Asentamiento Chacoré y Juliana Fleitas. Asimismo, es prioritaria la protección como zona de producción campesina agroecológica de la comunidad Segunda Línea Norte Caballero Álvarez Santory, y declarar de interés distrital la Agricultura Familiar Campesina con enfoque orgánico y agroecológico.

Además, un municipio con importante producción campesina de alimentos como es Repatriación, requiere de una política pública de apoyo y fomento a este modelo productivo y a la comercialización de sus productos, todo lo cual favorecerá el arraigo de las familias campesinas y la revitalización de las comunidades.

Otro desafío específico es fortalecer la participación de las organizaciones comunitarias campesinas e indígenas del distrito en la implementación adecuada del ordenamiento territorial, ya que existen críticas respecto a la falta de procesos de participación social adecuados en la formulación del POUT, aprobado en 2022.

En la actualidad, la Municipalidad de Repatriación cuenta con una Dirección Ambiental, que también se encarga de temas de agricultura. La principal problemática agroambiental que se reconoce desde la institución sería la deforestación. Respecto de la existencia de inspectores o fiscalizadores, sería la funcionaria encargada de la Dirección Ambiental quien atiende, y direcciona hacia el MADES o el SENAVE (Entrevista a funcionaria municipal, enero de 2026). El presupuesto municipal en materia ambiental se limitaría al salario de la funcionaria encargada.

Distrito Repatriación (Código: 0507)

CAPÍTULO III. DEBERES JURÍDICOS DE PROTECCIÓN DE LAS COMUNIDADES RURALES EN EL PARAGUAY

Como se ha expuesto en el Capítulo I, el Paraguay cuenta con un marco constitucional, convencional y legal que reconoce el derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado —que incluye el derecho a la alimentación y nutrición adecuadas, al agua, a la vivienda digna— y el derecho a vivir en un medio ambiente sano. Además, dicho marco jurídico establece que las personas y comunidades campesinas, y las personas y comunidades indígenas, requieren de una protección diferenciada de sus derechos humanos, atendiendo las discriminaciones históricas y estructurales que afectan a estos sectores poblacionales.

Por ello, desde la misma Constitución Nacional se reconoce el derecho a la propiedad comunitaria indígena y otros derechos conexos; y el derecho a la tierra de campesinas y campesinos, el cual debe ser garantizado dentro de una política de reforma agraria integral, sustentada en “la defensa y la preservación del ambiente”,³⁴ y en “la racionalización y la regularización del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación, así como el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada”³⁵.

La reforma agraria, ordenada en la Constitución de 1992, es una política de Estado que apunta a establecer un nuevo modelo de desarrollo nacional, de carácter inclusivo y sostenible, transformando las relaciones de poder en el ámbito agrario. Esa transformación abarca dos niveles interrelacionados: la estructura de propiedad y el modelo de producción.

34 Constitución de la República del Paraguay, artículo 115 inc. 7.

35 Constitución de la República del Paraguay, artículo 115 inc. 2.

El primer nivel consiste en el debilitamiento del poder latifundista, del poder sustentado en el acaparamiento de tierras, que configura un determinado tipo de orden económico, político y moral, y naturaliza una idea de sociedad no solo excluyente sino autoritaria y extractiva. Como contracara, se promueve el fortalecimiento del campesinado, por ser el sujeto que trabaja la tierra de forma directa y personal, reconociendo la importancia de su producción y de su cultura, dotándole de propiedad agraria familiar y comunitaria en colonias y asentamientos oficiales de la reforma agraria. El segundo nivel, el del modelo productivo, implica la protección de la vida y la producción campesina diversificada y sustentable en dichas colonias y asentamientos, reconfigurando la matriz productiva, orientándola a la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población nacional.

De forma contradictoria con esta orientación programática y con los fuertes derechos reconocidos a las comunidades campesinas y a las comunidades indígenas en la Constitución de 1992 y en los tratados de derechos humanos ratificados por el Paraguay, en las últimas décadas se ha intensificado un esquema de graves violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) de dichas poblaciones, que ha desembocado en la expulsión forzada ininterrumpida de cientos de miles de personas.

Ya en un estudio pionero sobre los impactos del nuevo modelo sojero sobre las comunidades campesinas, publicado en 2007, se identificaba que los factores de expulsión generados en las áreas de monocultivos transgénicos sobre las familias campesinas son, principalmente, las fumigaciones constantes, la contaminación ambiental, la degradación de los recursos propios del hábitat rural, el empeoramiento de la situación alimentaria del núcleo familiar, y el mismo debilitamiento de las comunidades. Dicha investigación se centró en el análisis de comunidades campesinas de Itapúa, Alto Paraná, Caaguazú y San Pedro, y logró documentar las violaciones de los derechos fundamentales de las familias rurales generadas por el avance del nuevo modelo extractivista, el sojero. También se alertó sobre el impacto que esta expulsión campesina generaría a largo plazo en la seguridad alimentaria nacional:

El desplazamiento del campesino que abandona su comunidad de origen, se considera la consecuencia extrema más visible del complejo proceso de pérdida de esos derechos, que genera la expansión del modelo de monocultivos orientado a la exportación, fundamentalmente de soja, en el Paraguay.

Se entiende, por tanto, que el avance del actual modelo de agricultura basada en monocultivos, es inherente al proceso mismo de violación de los DESC. De ello se desprende que cualquier intento de afirmación de dichos derechos, debe forzosamente partir de un firme cuestionamiento de las bases mismas del modelo actual.

Esta óptica permite crear un cierto distanciamiento de la identificación del proceso migratorio como un mal en sí mismo. La decisión de migrar, cuando es tomada en un contexto de libertad y de no vulneración de los derechos básicos del individuo, es totalmente razonable y debe ser respetada y defendida. Es precisamente en un contexto de negación de los DESC, donde la cuestión migratoria entendida como un proceso de expulsión forzada, es una consecuencia inevitable de la paulatina degradación de las condiciones de vida en el lugar de origen [...]

Este desplazamiento forzoso de familias campesinas cuyos derechos básicos han sido vulnerados, tiene además importantes consecuencias sobre el resto de la población, ya que son precisamente dichas familias expulsadas las que producen los alimentos indispensables para el sustento de la población. Así, la vulneración de derechos avanza desde los expulsados hasta el resto de la población, cuyo derecho a una alimentación sana es negado en el largo plazo (Palau et al., 2007).

Lo que este estudio y numerosas investigaciones posteriores han mostrado es que la política institucional del Estado paraguayo, en materia agroambiental, tiende a desproteger al campesinado y violar sus derechos agrarios y ambientales de forma generalizada y sistemática, facilitando la expansión del modelo extractivista en

los territorios, con el consecuente deterioro y desaparición de comunidades campesinas. Esta dinámica va en sentido contrario a lo ordenado constitucionalmente.

1. Instituciones nacionales garantes de los derechos agrarios y ambientales

1.1 Principales déficits en la política agraria

La estructura de tenencia de la tierra y la falta de garantía de precios para la producción campesina han sido las grandes barreras para el desarrollo rural sostenible en el Paraguay.

En el Paraguay, solo computando las tierras entregadas con fines de reforma agraria en la Región Oriental, se identifican unas 3.264.000 hectáreas sobre un total de 16 millones de hectáreas que abarca dicha región, esto es, aproximadamente el 20% de la misma. Asimismo, los datos oficiales del INDERT hacen referencia a 1.018 colonias creadas en esta Región (Rojas y Areco, 2017).

Las colonias y asentamientos oficiales habilitados por el Instituto de Reforma Agraria (IRA), por el Instituto de Bienestar Rural (IBR), y por el INDERT, son un instrumento de ordenamiento territorial rural establecido con la finalidad de garantizar el acceso campesino a la tierra, proteger el modelo de producción y economía campesina, y evitar la concentración latifundista de la tierra.

Sin embargo, estos objetivos se han visto en buena medida frustrados por la captura de las instituciones públicas agrarias para servir a esquemas de corrupción público-privada, que han posibilitado la malversación de millones de hectáreas de tierras estatales en el marco de la política agraria, durante toda la dictadura stronista y con posterioridad. De acuerdo a lo consignado en el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia³⁶:

³⁶ La Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) fue creada en el año 2003 por la Ley N° 2225. Buscó esclarecer en forma oficial la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos, ocurridas en el Paraguay desde el año 1954; así como aportar elementos probatorios al Poder Judicial para que el sistema de justicia actúe, evitando la impunidad de los responsables. Su labor de investigación se centró en los crímenes de lesa humanidad y en la grave violación de derechos humanos que implicó el esquema institucional de malversación de tierras rurales, a las cuales se denominó “tierras malhabidas”.

El Estado en el período que abarca desde 1954 a 2003 ha realizado 200.705 adjudicaciones de lotes, que comprende una superficie total de 12.229.594 hectáreas. Del total de estas adjudicaciones, 4.241 lotes correspondientes a 3.336 adjudicatarios, que totalizan 7.851.295 hectáreas, han sido adjudicados con graves irregularidades a la legislación agraria que tornan nulas dichas adjudicaciones (CVJ, 2008).

Desde 2003, se han sumado nuevas adjudicaciones ilegales de tierras a no sujetos de la reforma agraria, así como esquemas de adquisición ilegal de lotes en colonias y asentamientos oficiales por no sujetos de la reforma agraria. La manifiesta falta de voluntad política gubernamental de aplicar la normativa agraria vigente en las colonias y asentamientos oficiales, se evidencia en los siguientes déficits jurídicos:

- El Estatuto Agrario vigente, Ley N° 1863/02, no ha sido reglamentado.
- El propio Estado carece de los procedimientos específicos administrativos, contencioso-administrativos y judiciales, para lograr que se cumpla efectivamente el régimen especial de propiedad y uso de las tierras agrarias en colonias y asentamientos oficiales. También se carece de un Fuero Agrario.
- No se ha formulado un Plan de Reforma Agraria Integral que establezca la hoja de ruta acordada interinstitucional y socialmente, para progresar en la realización de la reforma agraria y en el cumplimiento de los derechos campesinos
- Desde el INDERT, no se ha promovido la organización y participación campesina en la política de reforma agraria nacional. El Estatuto Agrario ha establecido la figura de las Organizaciones de Productores Rurales, definiéndolas “como las protagonistas del proceso de desarrollo participativo y autogestionario de las áreas de asentamientos coloniales”, las que deberían participar en la política nacional de reforma agraria y ayudar a implementar los planes de desarrollo agrario comunitarios. El INDERT no ha regla-

mentado dicha figura, sino la de “Comisiones Vecinales de Fomento y Desarrollo”, desviando el enfoque productivo establecido en la ley. De más de 1.000 colonias y asentamientos agrarios oficiales, el INDERT informó que en 2022 solo existían 45 Comisiones Vecinales de Fomento y Desarrollo reconocidas y activas (Pereira Fukuoka, 2023). Esta orientación de política pública contradice lo dispuesto en el artículo 115 inc. 11 de la Constitución³⁷.

- Pese a los mandatos constitucionales de desalentar el latifundio, el país no cuenta con definiciones legales que permitan identificar a los latifundios conforme a su característica principal que es la gran extensión de tierra. En la práctica, la figura ha sido inconstitucionalmente suprimida.
- El Estado también incumple el mandato constitucional de desalentar el latifundio a través del sistema tributario.³⁸
- El Paraguay no cuenta con una política de Estado que permita transformar a las colonias y asentamientos de la reforma agraria, en motores del desarrollo local sostenible. Para ello se requiere de un conjunto de programas: un Programa nacional de producción de alimentos, con énfasis en la producción agroecológica y orgánica; un Programa nacional de compras públicas de la agricultura familiar, que posibilite la compra directa de alimentos campesinos en el programa de alimentación escolar y otros programas públicos, como base para cumplir lo ordenado en el artículo 115 inc. 5 de la Constitución³⁹; un Programa nacional que promueva la recuperación y producción de semillas y de tecnologías para la soberanía alimentaria. En la actuali-

37 Constitución de la República del Paraguay de 1992, “Artículo 115 - DE LAS BASES DE LA REFORMA AGRARIA Y DEL DESARROLLO RURAL. La reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con las siguientes bases: [...] 11) la participación de los sujetos de la reforma agraria en el respectivo proceso, y la promoción de las organizaciones campesinas en defensa de sus intereses económicos, sociales y culturales.

38 Un análisis amplio de las principales deficiencias en materia de garantías de los derechos agrarios campesinos en el país puede encontrarse en M. Pereira, *El derecho campesino a la tierra en el Paraguay*, Asunción, BASE-IS, 2023, disponible en: <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2023/03/El-Derecho-Campesino-a-la-Tierra-en-Paraguay.pdf>

39 Constitución de la República del Paraguay de 1992, “Artículo 115 - DE LAS BASES DE LA REFORMA AGRARIA Y DEL DESARROLLO RURAL. La reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con las siguientes bases: [...] 5) el establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos al productor primario”.

dad, no existe una coordinación estratégica para la producción campesina y la comercialización entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y el INDERT. El Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina, creado por la Ley N° 6286/19, De Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina, sigue sin contar con la estructura y el presupuesto que le permita desarrollar las funciones que dicha ley le asigna.

- El incumplimiento estructural de la política de reforma agraria, establecida en la Constitución de 1992 para garantizar el arraigo y el fortalecimiento del sector campesino, favorece la expansión del modelo extractivista en el ámbito rural, al estimular el alquiler y la venta de tierras campesinas para el agronegocio.

1.2 Principales déficits en la política ambiental y de ordenamiento territorial

La Ley N° 1561/00 “Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente” estableció una serie de medidas que debían ser implementadas para fortalecer un verdadero sistema de protección ambiental en el Paraguay.

- Código Ambiental:** En el artículo 37 se establecía el deber de la Secretaría del Ambiente (SEAM) “de elaborar en un plazo no mayor de dos años, un Código Ambiental que unifique y armonice la legislación específica”.
 - Dicho mandato legal no fue cumplido. Han transcurrido más de dos décadas en las que el Paraguay continuó promulgando leyes y reglamentaciones ambientales, sin el necesario marco de principios y criterios jurídicos. Hasta la actualidad, el país carece de un Código Ambiental o de una Ley Marco o General del Ambiente. Esto constituye una seria omisión legislativa. Conforme a un estudio comparativo regional publicado en

2018, solo Paraguay, Barbados y Granada carecerían de una ley marco de medio ambiente (CEPAL, 2018).

Cabe señalar que en 2017 fue presentado en la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley para crear una Comisión Nacional de estudio del Código Ambiental, iniciativa que no logró concretarse.⁴⁰ A su vez, entre 2019 y 2020 desde el MADES se promovió un proceso de estudio y formulación de un anteproyecto de Código Ambiental. En noviembre de 2020, el titular del MADES remitió a la Presidencia de la República el borrador base de un Código Ambiental Paraguayo para su estudio (MADES, 2020). Esta propuesta normativa no habría llegado a ser presentada en el Congreso Nacional. Hemos solicitado al MADES copia del anteproyecto de ley formulado, pero no nos fue proporcionado (MADES, 2025d).

ii) **Descentralización para mejora del control ambiental y la conservación de recursos naturales:** El artículo 13 de la Ley N° 1561/00 estipulaba que la SEAM debía promover “la **descentralización** de las atribuciones y funciones que se le confieren por esta ley, a fin de mejorar el control ambiental y la conservación de los recursos naturales, **a los órganos y entidades públicas de los gobiernos departamentales y municipales que actúan en materia ambiental**” (el resalta-do es nuestro).

- En los veinticinco años transcurridos, no ha existido una efectiva descentralización en materia ambiental hacia los gobiernos municipales, pese a la específica competencia legal ambiental que confiere a las Municipalidades su ley orgánica. Este incumplimiento genera una profunda debilidad institucional en materia de protección ambiental en todo el país.
- En mayo de 2026, el MADES informaba que contaba con un total de 30 fiscalizadores para todo el país, 10 fiscalizadores ambientales dependientes de la Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada; y 20 fun-

40 Sistema de Información Legislativa, #Expediente: D-1744308, disponible en <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/109975>.

cionarios que desempeñan funciones de fiscalización ambiental en los Centros Regionales Ambientales (MADES, 2026c). Se trata de un número alarmantemente insuficiente, atendiendo la inmensa cantidad de actividades que el MADES debe supervisar, en razón de todas las leyes ambientales de las cuales es órgano de aplicación, e incluyendo además el control del cumplimiento de todas las obras y actividades que requieren Declaración de Impacto Ambiental. El MADES debe controlar que cuenten con habilitación ambiental y que cumplan con los Planes de Gestión Ambiental y las medidas de mitigación comprometidas, todas las obras, explotaciones y actividades previstas en la Ley N° 294/93 y su Decreto reglamentario N° 453/2012⁴¹.

iii) Ordenamiento territorial y Educación ambiental: El artículo 22 de la Ley N° 1561/00 disponía que “La Dirección General de Gestión Ambiental tendrá como funciones: formular, coordinar y supervisar políticas, **programas y proyectos sobre ordenamiento ambiental del territorio nacional; articulación intersectorial e intergubernamental; educación y concienciación ambiental;** relaciones internacionales; Sistema Nacional de Información Ambiental (el resaltado es nuestro).

- El Paraguay carece hasta la actualidad de una Ley de Ordenamiento Territorial, y de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial o, en su defecto, de unas Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial.

En 2016, fue presentado en la Cámara de Senadores el Proyecto de Ley de “Ordenamiento Territorial”,⁴² elaborado por la Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales (CONADER-

41 Explotaciones agrícolas y ganaderas de 500 hectáreas o más; los complejos y unidades industriales; todas las empresas y unidades de prospección, exploración y explotación de minerales metálicos, sin excepción; las plantas trituradoras de roca, las plantas de tratamiento de residuos y vertederos; las explotaciones como canteras, que tengan un movimiento total de tierras y/o materiales pétreos, superior a diez mil metros cúbicos, y/o cuando estas explotaciones se desarrollen a distancias de trescientos metros o menos de cursos fluviales y/o en pendientes superiores a 10%, o en las cercanías de comunidades indígenas, o a distancias inferiores a dos kilómetros de núcleos urbanos con mil o más habitantes; entre muchas otras actividades susceptibles de causar considerables impactos negativos al ambiente.

42 Sistema de Información Legislativa, #Expediente: S-167216, disponible en <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/107227>.

NA). Este proyecto establecía principios importantes en materia ambiental, como el precautorio, y el de prohibición de regresión o retroceso ambiental; estipulaba que su normativa debería ser estrictamente observada en la elaboración y ejecución de los planes nacionales, departamentales y municipales, que debían ser compatibles entre sí; y establecía las categorías de uso de la tierra en la que se subdividirían los territorios nacional y departamental. Desde la perspectiva institucional, creaba un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, y asignaba a la Secretaría Técnica de Planificación (STP) importantes funciones, como la de elaborar el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial. Pese a su relevancia, este proyecto de ley fue remitido a archivo sin que las comisiones asesoras a las que fue derivado emitieran dictamen alguno.

En 2020, senadores de varios partidos políticos presentaron otro Proyecto de Ley “De Ordenamiento Territorial”⁴³. Este proyecto definía tres dimensiones del ordenamiento territorial: la dimensión social, la dimensión económica y la dimensión ambiental. Con relación a los tipos de instrumentos de planificación, se preveían para el ámbito nacional, las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial; en el ámbito departamental, las estrategias departamentales de ordenamiento territorial, y en el ámbito municipal, los planes de ordenamiento urbano y territorial. En agosto de 2023, la Comisión de Obras Públicas, Comunicaciones y Servicios Públicos emitió dictamen, aconsejando el rechazo del proyecto. En 2025, otras comisiones recomendaron la remisión a archivo del proyecto de ley.

- Con relación a la educación ambiental, pese al deber legal del MADES de formular, coordinar y supervisar políticas, programas y proyectos sobre educación y concienciación ambiental, a diciembre de 2025, dicha institución no contaba con una Política o Programa Nacional de Educación Ambiental. La Dirección de Educación Ambiental, dependiente de la Dirección General de Gestión Ambiental, solo informó contar con una Guía para el Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en Instituciones, y con un recurso llamado Aula del Clima (MADES, 2025b).

43 Sistema de Información Legislativa, #Expediente: S-209788, disponible en <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/122079>.

En el año 2016, fue presentado en la Cámara de Senadores el Proyecto de Ley de “Educación Ambiental”, elaborado por la Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales (CONADERNA), en cumplimiento de su Ley de creación N° 40/90 y a las funciones establecidas en la Ley N° 5413/15, que atribuye a la CONADERNA, entre otras, la función de promover el análisis y estudio de proyectos de ley de contenido ambiental. Dos comisiones asesoras dictaminaron por el rechazo de este proyecto de ley otra por su remisión a archivo⁴⁴. Se han podido identificar otros dos proyectos de ley sobre educación ambiental presentados en el Congreso Nacional, sin que ninguno haya llegado a recibir tratamiento en plenario.

La necesidad de programas de educación ambiental es uno de los aspectos más señalados desde las Municipalidades consultadas en este estudio. Desde las Secretarías del Ambiente, sobre todo, se ha resaltado la necesidad de que el MADES implemente un programa de educación ambiental, coordinado con las Municipalidades, a través del cual se proporcionen recursos didácticos y apoyos materiales para que las secretarías o departamentos de medio ambiente locales puedan desarrollarlos en los territorios, comunidades, instituciones educativas, comisiones vecinales, entre otras instancias.

iv) Control y fiscalización de la calidad ambiental: El artículo 23 de la Ley N° 1561/00 establece que “La Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales deberá, formular, coordinar, supervisar, evaluar y ejecutar, **de modo compartido con los gobiernos departamentales y las municipalidades**, programas, proyectos, **actividades de evaluación de los estudios sobre los impactos ambientales y consecuentes autorizaciones, control, fiscalización, monitoreo y gestión de la calidad ambiental**” (el resaltado es nuestro).

- Hemos consultado al MADES sobre los convenios vigentes con Municipalidades. Dicho Ministerio nos ha informado que, a septiembre de 2025, tenía convenios marco con 19 Municipalidades, de un total de 263 (un 7% del total). Respecto de convenios específicos con

44 Sistema de Información Legislativa, #Expediente: S-167215, disponible en <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/107226>.

Municipalidades en materia de control y fiscalización, no se informó sobre ninguno (MADES, 2025b).

v) **Áreas Silvestres Protegidas:** El MADES es la autoridad de aplicación de la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, y debe velar por el cumplimiento de la Ley N° 350/94 “Que aprueba la Convención relativa a los Humedales, de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”. Las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) son las porciones del territorio que se someten “a un manejo de sus recursos para lograr objetivos que garanticen la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales involucrados”. Las ASP deben contar con un Plan de Manejo que debe ser efectivamente implementado, en coordinación con las Municipalidades de los distritos involucrados.

- En este estudio hemos constatado serios déficits por parte del MADES en el cumplimiento de las medidas obligatorias para el manejo ordenado y dirigido de las Áreas Silvestres Protegidas, conforme a lo establecido en la Ley N° 352/94. El Estero Milagro, ubicado en el distrito de San Pedro del Ycuamandyyú, declarado sitio Ramsar en 1995, se encuentra totalmente desprotegido y sus humedales gravemente amenazados, porque sigue sin establecerse su categoría de manejo y continúa sin adoptarse un Plan de Manejo con medidas adecuadas para su protección.
- Otro humedal de enorme importancia, la Reserva de Recursos Manejados Lago Ypoá, que se extiende sobre parte de varios distritos de los departamentos de Paraguari, Ñeembucú y Central, sigue sin contar con un Plan de Manejo. Por ende, no se cumple lo establecido en la Resolución SEAM N° 200/01, “Por la cual se asignan y reglamentan las categorías de manejo, la zonificación y los usos y actividades”, al no haberse definido, demarcado y señalizado las diferentes zonas de manejo, incluyendo la zona de amortiguamiento. El

MADES debería haber articulado con todas las Municipalidades involucradas, incluyendo la de Villa Oliva, para garantizar que el ordenamiento territorial local concuerde con la zonificación del ASP, y se cumplan efectivamente las restricciones de uso zonales para proteger los humedales.

- Respecto de la Reserva de Recursos Manejados de la Cordillera del Ybytyruzú, localizada en el centro del departamento del Guairá, se cuenta con un Plan de Manejo 2016-2026, aprobado por Resolución SEAM N° 445/16. Sin embargo, conforme a la Resolución SEAM N° 200/01 y a dicho Plan de Manejo, tendrían que haberse demarcado y señalizado correctamente las diferentes zonas de la Reserva establecidas en su Plan de Manejo: Zona Silvestre Manejada, Zona de Producción Sustentable, Zona de Uso Tradicional Indígena, Zona de Uso Histórico Cultural, así como su Zona de Amortiguamiento. Los conflictos por el avance de monocultivos transgénicos, incluso en la zona de amortiguamiento en el distrito de Independencia, desde finales de 2025 y primeros meses de 2026, evidenciaron que las autoridades municipales ni siquiera conocían hasta dónde llegaba cada zona de manejo de la Reserva dentro de su propio distrito.

1.3 Principales déficits en la política de protección de las comunidades y los bienes naturales ante el uso de agrotóxicos

Además de la histórica desprotección económica a su producción, el campesinado se ha visto afectado en las últimas décadas por otro fuerte factor expulsivo: la degradación ambiental de su hábitat y la insostenibilidad productiva, generada por las fumigaciones mecanizadas de agrotóxicos requeridas por el nuevo modelo agrícola de monocultivos.

El Relator Especial sobre sustancias tóxicas y derechos humanos de las Naciones Unidas, Dr. Marcos Orellana, visitó el Paraguay

en octubre de 2022. En su informe oficial, resaltó los impactos del uso de agrotóxicos en el país:

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 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2023, párr. 4).

[L]os 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 (párr. 68).

El experto internacional explicó que el uso de plaguicidas 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” (párr. 59).

Con respecto al estado de situación en el Paraguay, el Relator expuso la dimensión del uso de agrotóxicos y la peligrosidad de los químicos que se emplean. Respecto de la centralidad de los pesticidas en el modelo del agronegocio y su relación con la reducción de la producción campesina, señaló:

El modelo de producción agraria instalado en el Paraguay se caracteriza en gran medida por los cultivos de soja y la utilización de plaguicidas.

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 período.

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 aumento (párr. 60-62).

Con relación al tipo de agroquímicos empleados en el Paraguay y su peligrosidad, el especialista explicó:

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).

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 otros.

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. En la región también hay una tendencia para prohibir el uso del paraquat. Varios países, como el Brasil, Chile, el Perú y el Uruguay, han prohibido el uso del paraquat debido a los riesgos que presenta para la salud humana y el medio ambiente (párr. 62-64).

Frente a la magnitud y peligrosidad de los agroquímicos empleados en el país, la política de regulación y control de su uso es extremadamente deficitaria.

- i) Incumplimiento del deber de reglamentación de la Ley N° 3742/09 “De control de productos fitosanitarios de uso agrícola”

Han transcurrido más de 15 años desde la sanción de la Ley N° 3742/09 y la misma sigue sin el debido decreto reglamentario (SENAVE, 2026b).

Al consultar al SENAVE sobre las normativas aplicables en materia de barreras vivas y franjas de protección para fumigaciones con agroquímicos, se mencionan además de la legislación: el Decreto N° 2048/2004, la Resolución N° 485/2003; la Resolución SENAVE N° 627/2022 que aprueba el procedimiento de aviso previo de fumigaciones aéreas, y un “Procedimiento de la Dirección de Agroquímicos-010” que define el procedimiento para la fiscalización del cumplimiento de franjas de protección y barreras vivas” del 19 de marzo de 2024 (SENAVE, 2026c).

A su vez, desde el SENAVE no se ha respondido a la consulta de si, tratándose de cultivos agrícolas colindantes a rutas nacionales y departamentales, se debe aplicar alguna franja de seguridad; tampoco se ha brindado una respuesta clara sobre cómo se aplican las medidas de protección para el uso de agrotóxicos tratándose de monocultivos forestales y de monocultivos arroceros, ambos de intensa expansión en los últimos años, y en el caso del arroz, con la aplicación masiva de agroquímicos en zonas de humedales y con prácticas de inundación y descarga-drenaje de agua desde las áreas fumigadas.

- ii) Masivo incumplimiento, déficit estructural de control, y conflictos de interés y enfoque parcial en el ente encargado de la regulación, fiscalización y control del uso de agrotóxicos

El Relator Especial sobre sustancias tóxicas y derechos humanos de las Naciones Unidas llamó la atención sobre el incumplimiento estructural de las leyes ambientales en el Paraguay, en particular, las medidas establecidas en la Ley N° 3742/09, de Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola, y las deficiencias en la fiscalización del cumplimiento por parte del SENAVE:

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 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2023, párr. 22).

El experto señaló que este incumplimiento generalizado, facilitado por los déficits de control, “genera desprotección de las personas frente a riesgos ambientales, particularmente en el ámbito de la extracción agroindustrial”, y que faltaba “voluntad política, capacidad técnica y recursos suficientes para monitorear y hacer cumplir las leyes ambientales, y así lograr que estas leyes cumplan sus objetivos (párr. 23).

El Relator hizo un énfasis particular en la amenaza que representan los plaguicidas para las generaciones futuras del Paraguay. Señaló que la niñez en zonas rurales se está viendo afectada por los efectos indiscriminados de los agroquímicos, no solo en lo que atañe a la salud, sino también al desarrollo educativo. Sobre la base de la investigación efectuada por BASE-IS sobre las escuelas rurales expuestas a fumigaciones (Palau y Lo Bianco, 2022), el especialista internacional denunció que “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. 3742/09” (párr. 74).

Con relación a los cambios institucionales requeridos, el Relator explicó que era necesario que el Gobierno asegure que no exista conflicto de interés entre las autoridades fiscalizadoras y las actividades fiscalizadas. Explicaba que la regulación del uso de plaguicidas es actualmente responsabilidad del SENAVE, que forma parte del sistema MAG, y que era necesario separar las funciones de aprobación del uso de agroquímicos de las funciones de fiscalización. Asimismo, exponía la inadecuación de que una institución con un enfoque eminentemente agrícola, cuyo interés principal es maximizar la producción, se encargue de un control que requiere velar por la protección del medio ambiente y de la salud de las personas:

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 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2023, párr. 24).

El Relator Especial recordaba la existencia de “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” (párr. 26), recomendando al Estado paraguayo:

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 (párr. 101 inc. d. xii).

La falta de una perspectiva ambiental y de salud humana en la política del SENAVE, se ha consolidado ante el incumplimiento de una función prevista en su ley de creación, Ley N° 2459/04, que estipula específicamente que debería: “constituir, con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría del Medio Ambiente, el Servicio Nacional de Salud Animal (SENACSA) y demás instituciones afines, comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente”.

iii) Insuficiente sanción penal y administrativa de las fumigaciones ilegales

Otro de los aspectos jurídicos deficitarios en el país, resaltado por el Relator Especial sobre sustancias tóxicas y derechos humanos de las Naciones Unidas, es la insuficiente sanción y penalización de las conductas de incumplimiento de medidas de protección para la fumigación de agroquímicos.

El especialista señalaba que las sanciones económicas y penales previstas en la Ley N° 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” (párr. 27).

Para combatir la impunidad, el Relator recomendó:

- Asegurar que las multas no sean un sustituto de las penas privativas de libertad en cuestiones graves de violaciones de legislación ambiental;
- Prohibir las fumigaciones aéreas; y
- Elevar a delito o crimen el incumplimiento de medidas de protección para la fumigación (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2023, párr. 101 inc. d. iii, vi y viii).

A la deficiencia tutelar en materia penal, se suma la inadecuada y reduccionista perspectiva del SENAVE respecto de la importancia de los bienes jurídicos que deben ser protegidos por el Estado y que son afectados por las fumigaciones ilegales. En la normativa que establece la categorización de las infracciones y sus correspondientes sanciones, Resolución SENAVE N° 327/2019 (SENAVE, 2025b), tanto la fumigación aérea de agroquímicos sin comunicación previa al SENAVE, como la falta de implementación de barrera viva o franja de protección, son consideradas solo Faltas Graves, no Faltas Muy Graves. Asimismo, la deriva por aplicación de productos fitosanitarios “Menor a 2 has” es considerada Falta Leve, y de “2 has hasta 1.000 has” Falta Grave, solo la deriva de más de 1.000 hectáreas se considera Falta Muy Grave.

Esta reglamentación desprotege y discrimina manifiestamente a la población campesina e indígena, víctimas principales de dichas prácticas ilícitas: fumigaciones aéreas indebidas, falta de barreras vivas y franjas de protección, daños y violaciones graves de derechos por deriva de agrotóxicos. A su vez, se trata de una reglamentación contraria al deber de adoptar medidas de no repetición, establecido en las condenas del Comité de Derechos Humanos de la ONU, en los casos Portillo Cáceres y otros contra Paraguay, y Benito Oliveira Pereira y otros contra Paraguay; que incumple estándares

vinculantes establecidos en la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos.

2. Relevancia de las Municipalidades en el ordenamiento territorial, la protección ambiental y la promoción de la agricultura campesina

2.1. Autonomía, competencias y deberes de las Municipalidades

El artículo 166 de la Constitución Nacional define a las municipalidades como “los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos”.

La autonomía municipal es la forma más amplia y avanzada de la descentralización pues abarca tanto la función administrativa como la capacidad de dictar, en todo o en parte, su propio ordenamiento mediante la expedición de normas jurídicas. Al definir el concepto de autonomía, Manuel Peña Villamil lo hace desde una perspectiva administrativista, diciendo que “significa que los entes públicos puedan dictar normas jurídicas válidas tanto para los fines de su propia organización como con efecto para los administrados”⁴⁵.

Conforme a lo dispuesto constitucionalmente, a las Municipalidades corresponde la libre gestión en materias de su competencia, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley. Entre las materias que particularmente competen a las Municipalidades, la Constitución vigente incluye las de ambiente, asistencia sanitaria y social,

⁴⁵ Manuel Peña Villamil, *Derecho Administrativo*, Tomo III, Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, Biblioteca de Estudios Paraguayos – Volumen 56, Asunción, 1997, citado en el Acuerdo y Sentencia N° 749 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 11 de julio de 2012.

cuerpos de inspección y de policía, entre otras; y como parte de sus atribuciones principales “el dictado de ordenanzas, reglamentos y resoluciones”.

La Ley Orgánica Municipal N° 3.966/10 (LOM) especifica las principales funciones de las Municipalidades, confiriéndoles una competencia preponderante en materia de ordenamiento territorial; e importantes competencias concurrentes en materia ambiental, de salud, de planificación y promoción del desarrollo productivo, y del desarrollo humano y social, entre otras.

El artículo 12 de la LOM establece la competencia municipal expresa para planificar el ordenamiento territorial, y la reglamentación y fiscalización del régimen de uso y ocupación del suelo; en materia de ambiente para la preservación, conservación, recomposición y mejoramiento de los recursos naturales significativos existentes en el municipio; la regulación y fiscalización de estándares y patrones que garanticen la calidad ambiental del municipio; la fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales nacionales, previo convenio con las autoridades nacionales competentes; y el establecimiento de un régimen local de servidumbre y de delimitación de las riberas de los ríos, lagos y arroyos; y en materia de desarrollo, la planificación, elaboración y ejecución de proyectos municipales de desarrollo sostenible.

Este marco jurídico de competencias ha posibilitado que gobiernos municipales dicten ordenanzas promoviendo la agricultura familiar campesina, estableciendo zonas agroecológicas, y adoptando medidas que aseguren la calidad ambiental y prevengan daños ambientales y agroambientales.

- En materia ambiental, dadas las fuertes obligaciones jurídicas del Estado, las Municipalidades no solo están facultadas, sino obligadas a actuar. El generalizado estado de incumplimiento y deficitario control de medidas de protección de bienes naturales y de protección de comunidades humanas frente a actividades dañinas, como las fumigaciones con agrotóxicos sin cumplir las medidas de mitigación, por parte de las autoridades nacionales responsables de aplicar las leyes vigentes, no opera como una vía libre

para la degradación del medio ambiente. Por el contrario, refuerza la responsabilidad municipal, y activa las competencias concurrentes locales de dichos gobiernos en materia ambiental, sanitaria, de protección de la convivencia y el desarrollo local.

- Las Municipalidades tienen atribuciones constitucionales y legales para dictar normas de protección ambiental locales, siempre que no contradigan ni flexibilicen los mínimos de protección establecidos por las leyes nacionales.

Como ha expuesto el Relator Especial sobre sustancias tóxicas y derechos humanos en su informe sobre Paraguay, todo Estado tiene obligaciones, derechos humanos que imponen el deber de prevenir la exposición de las personas a agrotóxicos:

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 sostenible. 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 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2023, párr. 38).

Además de estas graves violaciones de derechos fundamentales, el Relator enfatizó el riesgo de que en un futuro el país pierda uno de sus activos productivos con mayor potencial de crecimiento que es la producción orgánica y agroecológica de alimentos, y hierbas medicinales, por la contaminación que ya vienen experimentando ante la falta de un ordenamiento territorial adecuado:

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 Semillas (párr. 72).

Como ha recordado el experto internacional, “La única manera de ofrecer protección eficaz contra la exposición a sustancias peligrosas es prevenirla” (párr. 97).

Las ordenanzas municipales que establecen zonificaciones agroecológicas, protegiendo a las comunidades y su producción agrícola orgánica y agroecológica, constituyen las herramientas jurídicas más idóneas de prevención de afectaciones y de protección de los derechos económicos, sociales y ambientales campesinos en el ámbito local. A través de la zonificación agroecológica, los gobiernos municipales ejercen sus competencias en materia de ordenamiento territorial, protección ambiental, planificación y promoción del desarrollo productivo, y del desarrollo humano y social.

2.2. Tipos de ordenanzas de protección y promoción de la agricultura familiar campesina

En los veintiún municipios analizados en este estudio, hemos identificado ordenanzas, resoluciones y propuestas de ordenanza que comprenden diferentes tipos de medidas que contribuyen a la protección de los derechos campesinos.

Dichas medidas responden a tres núcleos de acción principales: el ordenamiento territorial, la protección del derecho al medio ambiente sano, y el apoyo a la agricultura familiar campesina.

A continuación, presentamos una síntesis de las medidas previstas y las normativas de referencia.

Cuadro 2. Principales medidas de ordenamiento territorial en las ordenanzas analizadas

Ordenamiento territorial		
Medidas		Normas
Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial	Elaboración participativa y aprobación por ordenanza municipal.	Ordenanza Municipal N° 005/2011 “Por la cual se reglamenta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de La Pastora”.
	Inclusión de las Zonas Agroecológicas con las debidas protecciones.	Proyecto de Ordenanza del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial de Horqueta, 2026.
Zonificación Agroecológica	Declaración como Zonas Agroecológicas de comunidades, colonias, asentamientos campesinos.	San Pedro del Paraná, Ordenanza Municipal N° 16/2022 “Que declara de interés distrital la agricultura familiar campesina orgánica y agroecológica y garantiza su protección frente al impacto negativo del sistema de producción agrícola empresarial”.
	- Regulación de actividades restringidas y prohibidas en las Zonas Agroecológicas: Restricción de la implantación de monocultivos extensivos que utilicen agroquímicos aplicados en forma mecanizada. - Prohibición de la utilización de aeronaves o maquinarias de gran porte para la fumigación con agroquímicos. - Prohibición de uso de semillas genéticamente modificadas.	Ordenanza Municipal N° 2/2022 “Por la cual se declara de interés distrital la Agricultura Campesina Familiar con enfoque orgánico y agroecológico en el distrito de Arroyito”.
	- Definición de la zonificación agroecológica y las regulaciones establecidas en la ordenanza como una modalidad de manejo territorial, obligatoriedad de cumplimiento por propietarios, arrendatarios o usufructuantes.	Ordenanza Municipal N° 07/2014 “Por la cual se establece la zonificación agroecológica, en el distrito de San Pedro del Ycuamandyú.
	- Control municipal a través de la expedición del certificado de localización para emprendimiento productivo o de obras emitido por la Municipalidad.	Ordenanza Municipal N° 7/2017 “Por la Cual se Declara de Interés Distrital la Agricultura Familiar Campesina y se Establece la Zonificación Agroecológica en el Distrito de Santa Rosa del Aguaray”.

Zona de Fomento y Conservación Municipal para el Desarrollo Sostenible	-Prohibición del Monocultivo de Soja -Prohibición de Agroquímicos peligrosos -Restricción al ingreso de maquinarias y fumigación Facultades de fiscalización. Coordinación interinstitucional con el MADES, el SENAVE, el MSPyBS, la Policía Nacional y otros organismos, promoviendo protocolos de actuación conjunta para un control efectivo. -Plazo de adecuación y reconversión productiva de un año.	Ordenanza N° 9/2024 “Por la cual se crea la Zona de Fomento y Conservación Municipal para el Desarrollo Sostenible y la Salud Ambiental en Gral. Eugenio A. Garay, y se prohíben el monocultivo de soja y los agroquímicos asociados a su cultivo”
Identidad territorial	-Creación del distintivo oficial “Gral. Eugenio A. Garay: Municipio Ambiental, Turístico y Agroecológico”, como elemento de identidad territorial, el cual será utilizado en toda documentación oficial y campañas de promoción	
Protección de la Agricultura Familiar con enfoque orgánico y agroecológico	-Prohibición de semillas transgénicas en las 33 Comunidades del distrito de Loreto.	Ordenanza Municipal N° 04/2017 “Por la cual se declara de interés distrital la agricultura familiar con enfoque orgánico y agroecológico y se regula el sistema de agronegocio extensivo en el distrito de Loreto

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3. Principales medidas de apoyo a la AFC en las ordenanzas analizadas

Apoyo a la Agricultura Familiar Campesina	
Medidas	Normas
Declaración de interés distrital de la Agricultura Familiar Agroecológica	Ordenanza Municipal N° 30/2017 “Por la cual se regula el fomento como apoyo y fortalecimiento de la agricultura familiar campesina del Municipio de Natalio”. Yby Yaú, Ordenanza Municipal N° 01/2016 “Por la cual se solicita al Intendente Municipal el cumplimiento de la Ley 2979/06, en su Artículo N° 2”.
Creación de Dependencia encargada (Secretaría o Departamento de Agricultura, Dirección Agroecológica Municipal)	
Obligación de la Municipalidad de asignar un porcentaje del Presupuesto General Anual para el impulso, promoción y fortalecimiento de la Agricultura Familiar Agroecológica/ Porcentaje de Royalties para proyectos y programas de diversificación productiva con enfoque agroecológico	
Programas de apoyo técnico y capacitación en agricultura orgánica y agroecológica; entrega de semillas para productos frutihortícolas; apoyo a huertas escolares	
Registro de productores/as AFC del distrito	
Establecimiento de incentivos: acceso preferencial a programas; apoyo a la comercialización, a través de la promoción de la venta directa, participación en ferias locales, y articulación con el sector turístico para crear mercados para los productos agroecológicos; asistencia técnica y capacitación; apoyo en infraestructura, priorización para el mejoramiento de caminos vecinales y el acceso a servicios básicos en zonas de alta concentración de productores agroecológicos.	Ordenanza N° 6/2024 “Por la que se establece el marco normativo para la promoción y el fomento de la producción agroecológica en el Municipio de Gral. Eugenio A. Garay”.
-Programa de fomento de Ferias de la AFC. -Diseño e implementación de un plan de publicidad para las ferias agroecológicas. -Señalización clara en rutas y caminos que indiquen la ubicación y horarios de las ferias. -Creación de un portal web o sección en la página de la Municipalidad con información sobre las ferias. -Establecimiento de alianzas para posicionar las ferias dentro del circuito de turismo sostenible.	Eugenio A. Garay, Ordenanza N° 8/2024 “Por la cual se regula y fomentan las ferias de productos ecológicos en el Municipio”.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 4. Principales medidas de protección ambiental en las ordenanzas analizadas

Protección ambiental y garantías del derecho a un medio ambiente sano	
Medidas	Normas
-Obligatoriedad de autorización municipal para actividades agrícolas de alto riesgo de daño ambiental y social. Reglamentación de requisitos.	-Ordenanza Municipal N° 03/2025 “Por la cual se establecen políticas y regulaciones de protección ambiental e impacto en el desarrollo sostenible de actividades agro ganaderas en la localidad de Tacuaras”.
-Control de actividades de alto riesgo agroambiental, a través de la expedición del Certificado de Localización.	
-Establecimiento de deberes ambientales; tipificación de infracciones y determinación de sanciones, vía adecuación, y recepción normativa (deberes establecidos en leyes ambientales vigentes):	
-Establecimiento de la obligación de implementación previa de barreras vivas, y demás medidas de protección previstas en el Decreto N° 2048/08 “Por el cual se reglamenta el uso y manejo de plaguicidas de uso agrícola”.	
-Prohibición de vertido en los cursos de agua, directa o indirectamente, de todo tipo de residuos, sustancias, materias o elementos sólidos, líquidos, agroquímicos que puedan contaminar las aguas o suelos adyacentes.	
-Prohibición de conversión o transformación de superficies con coberturas de bosques o desmontes, conforme lo establecido en la Ley N° 2524, De Deforestación Cero.	
-Prohibición de corte de árboles alrededor de las nacientes y cursos de agua. Establecimiento de la obligación de protección y recuperación de los resguardos vegetales de las nacientes y cursos de agua, con especies forestales adecuadas, siendo los primeros responsables los propietarios o arrendatarios de las tierras por donde pasen los cauces.	-Vaquería, Ordenanza Municipal N° 1/2011 “Por la cual se previene la destrucción y la contaminación ambiental, como también la preservación y recuperación de los recursos naturales del Municipio”. -San Pedro del Paraná, Ordenanza Municipal N° 16/2022. -Arroyito, Ordenanza Municipal N° 2/2022. -Ordenanza N° 02/2016 “Por la Cual se Protege la Agricultura Familiar Campesina y se Obliga al Estricto Cumplimiento de las Leyes Ambientales y De Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola, en el Distrito de José Fassardi”. -Ordenanza Municipal N° 32/2010 “Por la Cual se Establece la Zonificación Rural del Distrito de Independencia y se Crea la Policía Ambiental Municipal”.

-Complementariedad normativa, reglamentaciones locales específicas: -Establecimiento del deber de contar con un sistema de tratamiento de las aguas residuales resultantes de actividades productivas agrícolas o ganaderas, y deber de mantener una distancia mínima de 200 metros de cualquier colección de agua existente de uso comunitario. -Reglamentación del uso del suelo en la zona de protección de fuentes de agua del distrito, prohibiéndose actividades productivas forestales, agrícolas o industriales, dentro de la franja de cien metros de lagos, arroyos, ríos, humedales. -Obligación de reglamentación municipal de la recolección de los envases vacíos y la disposición final de los productos fitosanitarios vencidos, atendiendo los métodos recomendados por el SENAVE, la SEAM y la FAO, velando siempre porque en dicha disposición final no se contaminen fuentes de agua, alimentos, y el medio ambiente. -Prohibición del uso de pozos de agua de uso común, lagunas, cursos de agua y otras fuentes utilizadas por la comunidad, para carga de equipos de aplicación de agroquímicos. -Obligación de efectuar el lavado y/o vaciado de remanente de aplicación en el campo tratado, quedando prohibida dicha actividad en cualquier otro lugar	-San Joaquín, Ordenanza Municipal N° 1/2017 "Por la Cual se Reglamenta el Uso y Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola en el Municipio de San Joaquín". -Ordenanza Municipal N° 1/2017 "Por la Cual se Reglamentan las Actividades Agrícolas e Industriales Clasificadas como Peligrosas e Incómodas y la Zonificación de la Colonia Chacoré y Juliana Fleitas del Distrito de Repatriación".
-Establecimiento de Zona de protección alrededor del tanque de suministro de agua potable, con un radio de 1000 metros, que deberá ser señalizada, en la que se prohíbe realizar actividades susceptibles de afectar la calidad del agua, incluyendo fumigaciones.	-Eugenio A. Garay, Ordenanza N° 5/2024 "Protección del tanque de suministro de agua potable y prevención de actividades contaminantes".
Protección mínima de Área Silvestre Protegida ante falta de plan de manejo y graves riesgos de deterioro.	-Villa Oliva, Proyecto de Ordenanza Municipal "Por el cual se declara a la reserva de recursos manejados del Lago Ypoá como zona libre de cultivo de arroz y de cualquier otro cultivo que utilice paquetes tecnológicos de alto impacto ambiental", 2025.

Fuente: Elaboración propia.

3. Poder Judicial y Ministerio Público

A diferencia de los órganos legislativos y ejecutivos que deben desarrollar las garantías normativas y de política pública de los derechos fundamentales, el Poder Judicial tiene una función de garantía diferente, secundaria. Esto significa que recién interviene cuando existe vulneración o amenaza de lesión de un derecho fundamental.

Paraguay no cuenta con un sistema de justicia ambiental eficaz y especializado. Es generalizada la impunidad por delitos ambientales; y la irresponsabilidad por daños ecológicos y daños particulares derivados de daños ambientales, como los que sufren las familias campesinas en su producción, en su salud y en sus recursos ante la deriva y la exposición a fumigaciones con agrotóxicos.

El Ministerio Público, encargado de la persecución penal, cuenta con una Unidad Especializada en Delitos Ambientales⁴⁶, sin embargo, no se evidencia ni la especialización de los agentes asignados ni la diligencia en la investigación de denuncias. Cabe señalar que, de acuerdo a la Constitución Nacional y a la Ley N° 1562/00 Orgánica del Ministerio Público, los agentes fiscales ambientales deberían investigar y promover de oficio acción penal pública en defensa del medio ambiente y de los derechos de los pueblos indígenas, en especial, en casos de delitos ambientales contra comunidades indígenas. Sin embargo, la orientación de dicha institución, como se ha evidenciado también en los casos estudiados en esta investigación, es de una sistemática subordinación a los poderes económicos locales, en detrimento de la defensa del medio ambiente sano y de los derechos humanos conexos, como la calidad de vida, la salud, y la alimentación de las familias campesinas. El caso de Eugenio A. Garay constituye una excepción, por la adecuada actuación de la unidad especializada ambiental del Ministerio Público, la cual analizamos en este capítulo.

En cuanto a la efectividad del fuero penal en la persecución y sanción de los delitos ambientales, un reciente informe elaborado por la Dirección de Derecho Ambiental de la Corte Suprema de Justicia sintetiza el estado general de cosas. Dicho informe abarca las 18 circunscripciones judiciales y muestra que, entre 2019 y 2024, de

46 <https://ministeriopublico.gov.py/unidad-especializada-de-delitos-ambientales->

las 3.943 causas abiertas por delitos ambientales, solo hubo condena en el 1% de las causas; en el 31% se aplicó criterio de oportunidad, 19% suspensión condicional del procedimiento, el 18% de las causas se encontraban abiertas, en 9% hubo desestimación, en 5% sobreseimientos, en 2% suspensión a prueba de la condena. A su vez, al analizar las reglas de conducta y/o condiciones impuestas, se observó que en el 84% de los casos las mismas carecían de criterio ambiental (Dirección de Derecho Ambiental de la CSJ, 2025). Esto significa que, además de que el derecho penal llega con posterioridad al hecho consumado de violación del derecho ambiental, en el Fuero Penal no se aplican criterios ambientales para reparar, cuanto menos en parte, el daño ocasionado.

A ello debe sumarse que el 50% de los hechos punibles investigados corresponden a la violación de veda pesquera, y solo 9% refieren a incumplimientos de medidas de mitigación ambiental debidas (Dirección de Derecho Ambiental de la CSJ, 2025). Este último tipo penal es clave, pues en él se subsumirían las fumigaciones sin barreras vivas o franjas de protección, así como el incumplimiento de las medidas ordenadas en los Planes de Gestión Ambiental para las demás actividades y obras susceptibles de causar considerables impactos negativos al ambiente, como las actividades mineras, conforme a lo establecido en la Ley N° 294/93 y sus reglamentaciones.

En su informe sobre el Paraguay, el Relator Especial sobre sustancias tóxicas y derechos humanos de la ONU señaló como dos de las principales preocupaciones en relación con la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, la impunidad de determinadas empresas frente a los abusos de derechos humanos, y los obstáculos sistémicos al acceso a la justicia (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2023, párr. 92). Por ello, recomendó al Estado la creación de un fuero agroambiental y la adopción de un código procesal agrario y ambiental para aumentar la protección judicial y garantizar medidas de no repetición (párr. 101 inc. d. ix).

Analizaremos a continuación resoluciones judiciales que contienen criterios, argumentos, razones jurídicas, relevantes para la protección local de los derechos económicos, sociales y ambientales

de la población en el Paraguay; así como fallos contrarios a dicha protección, que requieren ser conocidos y discutidos.

3.1 *Jurisprudencia favorable a la protección de los derechos sociales y ambientales en el ámbito local*

Acción de Amparo Constitucional por fumigaciones sin medidas de protección obligatorias – S.D. N° 03 del 21 de febrero de 2023 del Juzgado Penal de Sentencia de la ciudad de Horqueta

Personas pobladoras de una comunidad campesina Cepingo Cañada, de la ciudad de Horqueta, Concepción, promovieron una acción de amparo contra los responsables de efectuar fumigaciones a cultivos de soja en tres fincas, a través de tractores de gran porte, que expandieron agrotóxicos sin contar con barreras vivas o franjas de protección. Señalaron que el herbicida utilizado era muy fuerte, no permitido para fumigaciones en tractores, y que afectó de manera directa a los animales, a los cultivos y a la población de los lotes colindantes. Además, explicaron que la comunidad estaba dentro de la Zona Agroecológica declarada por la Municipalidad, y que dichas fumigaciones afectaban la zona ecológica, y amenazaban la biodiversidad, los recursos naturales y el medio ambiente sano. Los accionantes exponían que en reiteradas ocasiones intentaron hablar con los propietarios de los cultivos de soja, sin que los mismos hicieran caso, ya que continuaban con las fumigaciones sin respetar horarios, vientos fuertes y sin ninguna barrera o franja de protección.

También recurrieron a la Municipalidad y al SENAVE, cuyos funcionarios se constituyeron en las propiedades denunciadas. Conforme a las tres Actas de Fiscalización del SENAVE, las propiedades tenían 8, 3 y 2 hectáreas de cultivo de soja, respectivamente, y ninguna contaba con franjas de protección o barreras vivas sobre las calles transitadas y respecto de las viviendas colindantes. Los responsables de los cultivos siguieron con las fumigaciones, pese a las advertencias del SENAVE. Los accionantes señalaban que estos hechos infringían leyes ambientales y la Ordenanza Municipal N° 273/2015 que establece la zonificación agroecológica, y a la vez, vio-

laban su derecho a vivir en un ambiente saludable. Explicaban que formularon denuncia ante el Ministerio Público, pero que la justicia ordinaria es muy lenta y necesitaban que se tomen medidas de forma urgente, ya que no podían ni trabajar en sus fincas por el olor que causa el agroquímico utilizado, temiendo por su salud y la de sus familiares.

Como medida de mejor proveer, la magistratura dispuso la constitución del juzgado, las partes y un funcionario del SENAVE a efectos de la verificación in situ de la situación de los terrenos y plantaciones, constatándose las circunstancias señaladas por los accionantes. Respecto de los tres requisitos para la procedencia del amparo —existencia de conducta ilegítima, lesión grave o peligro inminente al derecho subjetivo, y urgencia del caso que no permita recurrir al juicio ordinario o contencioso para subsanarlos— el juzgado expuso las siguientes razones jurídicas:

- Consideró que existía una conducta ilegítima por parte de los tres propietarios de monocultivos: “consistente en violentar la disposición legal en cuanto al perímetro establecido para la franja de protección de 100 metros entre el área de tratamiento con productos fitosanitarios y el asentamiento humano consistente en la vivienda de los amparistas y otros pobladores de la comunidad colindante a la plantación, y en casos de cultivos colindantes a caminos vecinales poblados, objeto de aplicación de productos fitosanitarios, en caso de no existir dicha barrera viva, se dejará una franja de protección de cincuenta metros de distancia de caminos vecinales poblados”.
- Respecto de la lesión grave o peligro inminente a derechos subjetivos, en atención de que el objeto de la Ley N° 3742 es establecer un régimen legal de registro y control de todo producto fitosanitario “con el fin de **proteger la salud humana**, animal, vegetal, y **el ambiente**” (resaltado en el original), la magistratura consideró que: “si bien no se ha demostrado o determinado la existencia de lesión grave, existe latente el peligro de la misma, ya que según manifestaciones del técnico del Servicio Nacional de Calidad y

Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), la plantación aún deberá pasar por un proceso de fumigación de secado y cosecha, dejando constancia que dicho acto de fumigación tiene una duración aproximada de media hora, agregando de que esta esterilización o cualquier otra que la misma no debe pulverizarse desde el alambrado colindante hasta 100 metros de distancia, por lo que no habiéndose establecido este perímetro de distancia legal de protección de salud humana y medio ambiente, **se puede concluir que existe el peligro inminente de lesividad si se prosigue con la fumigación de la plantación**” (los resaltados son nuestros).

- En lo referente al requisito de urgencia, el juzgado consideró que, si bien ya había transcurrido el plazo de 60 días previsto en el C.P.C. desde que los accionantes interpusieron el amparo, “sin embargo, de la constitución en el lugar de parte de este juzgado, se puede determinar **la persistencia de la urgencia en razón de que la fumigación en la plantación se realiza por fases, faltando aun la última, por lo que corresponde recurrir a esta vía a los efectos de evitar la materialización del último acto de fumigación, a los efectos de hacer efectivo el cumplimiento de la garantía constitucional del derecho a la salud y la garantía a un medio ambiente saludable**” (los resaltados son nuestros).

Con estos fundamentos centrales, la Jueza Penal de Sentencia Griselda Shirley Morales, designada para entender en esa acción de amparo, hizo lugar a la misma, ordenando el cese de las fumigaciones a los cinco responsables, conforme a lo peticionado por las nueve personas pobladoras de la comunidad campesina Cepingo Cañada, patrocinadas por la abogada Adriana Muñoz Pérez.

La S.D. N° 03 fue apelada, pero dicha apelación no prosperó. A través del Acuerdo y Sentencia N° 13 de fecha 3 de marzo de 2023, el Tribunal de Apelación en lo Civil, Comercial, Laboral y Penal de Circunscripción Judicial de Concepción declaró por mayoría desierto el recurso por falta de expresión de agravios suficientes.

Denegación de Amparo Constitucional promovido
por dueño de explotación sojera por contrariar
normativas municipales – S.D. N° 227 del 18 de
diciembre de 2024 del Juzgado Penal y de Sentencia
de la Circunscripción Judicial de Guairá

La acción de amparo fue promovida el 01 de noviembre de 2024 por el representante legal del señor José Carlos Casa Grande, contra personas innominadas pobladoras de una comunidad campesina situada en la proximidad de la falda del Cerro Tres Kandú, Cordillera del Ybytyruzú. El accionante expuso que el señor Casa Grande arrendó unos inmuebles en la localidad de Eugenio A. Garay para la plantación de soja en el lugar, pero que los demandados, a través de manifestaciones, le habían imposibilitado tanto la siembra como la fumigación, generándole perjuicios económicos. Se alegaba también contar con los permisos necesarios por parte del MADES; y se fundamentaba la situación de urgencia, señalando que el productor tuvo que suspender la siembra por temor a que los manifestantes causen perjuicios mayores, pero que el hecho de parar con los trabajos representaba un riesgo inminente de sufrir un perjuicio económico irreparable, pues las siembras y las fumigaciones tienen un ciclo en el que deben ser ejecutadas, que correspondía a ese fin de semana. Por todo ello, se solicitaba al juzgado una Medida de Protección Urgente.

El mismo día en que se presentó la acción de amparo, el juzgado dictó el Auto Interlocutorio A.I. N° 209, otorgando la medida cautelar de urgencia solicitada por el demandante. Cabe señalar que el amparista no había individualizado a las personas contra las cuales se promovió el amparo, por lo cual el juzgado le solicitó que proceda a dicha identificación.

Una de las pobladoras afectadas se presentó en el juicio a solicitar reconocimiento, e interpuso un recurso de apelación y nulidad contra el A.I. N° 209. El juzgado le reconoció personería, le concedió el recurso interpuesto; y decidió en fecha 19 de noviembre, a través del A.I. N° 219, levantar la medida de urgencia decretada en autos e intimar al accionante a identificar a las personas cuya conducta originaron el amparo.

El representante legal del señor Casa Grande identificó a doce personas, y se procedió a sustanciar la acción de amparo.

En la Sentencia Definitiva S.D. N° 227, a través de la cual se resolvió el amparo, el magistrado consideró que la pretensión del amparista debía ser rechazada porque no reunía los requisitos de procedencia, en especial, por la existencia de otras vías, consistentes en juicios ordinarios, que serían más eficaces para evitar la pérdida de los derechos que se pretende proteger. Las principales razones jurídicas expuestas por el juzgado fueron:

- Existencia de normativa municipal que prohíbe emprendimientos agrícolas mecanizados que requieran uso de agroquímicos: Se ha agregado como medio probatorio la Resolución N° 11/2023 del Municipio de Eugenio A. Garay, que prohíbe la instalación de emprendimientos agrícolas mecanizados que requieran uso de agroquímicos, y el uso y la fumigación de la producción agropecuaria con químicos en toda la jurisdicción del Distrito.
- Prevalencia de las normas ambientales municipales sobre el permiso ambiental otorgado por el MADES: Aunque el accionante alegó que cuenta con el permiso correspondiente del MADES, se observa que la Nota respectiva establece que **“el proponente es responsable de dar cumplimiento a la Ordenanza Municipal que regula dicha actividad, a las disposiciones establecidas por la Ley N° 422/73 Forestal, Art. 42°, Ley N° 3239/07 de los Recursos Hídricos del Paraguay...”** (resaltado en el original) y que, “entonces evidentemente una colisión entre la resolución emanada por la Municipalidad y el permiso otorgado al accionante, pues es sumamente claro que el MADES autoriza al accionante a realizar actividades agropecuarias en los citados inmuebles **siempre y cuando** dicha autorización no se contraponga con alguna disposición municipal, lo que palmariamente existe en este caso puntual, por ende, dicha situación irremediablemente debe ser discutida por otra vía, no siendo posible a través de la presente acción de amparo dejar sin efecto una resolución municipal que prohíbe dicha actividad, im-

posibilitando al órgano jurisdiccional en inmiscuirse en actos de administración y disposición de un ente autónomo” (resaltado en el original).

- Autonomía municipal/competencia municipal de reglamentación en materia ambiental/ prohibición municipal de realizar la actividad agrícola pretendida en el territorio objeto de litigio/ deber de prevalencia de la seguridad ambiental en territorios cercanos a área silvestre protegida: El magistrado cita las normas constitucionales que establecen la autonomía política, administrativa y normativa de las Municipalidades, así como las materias de su competencia, resaltando la ambiental, y el hecho de que la Constitución Nacional otorga a los gobiernos municipales **“atribuciones de reglamentación sobre ambiente”** (resaltado en el original). “Actualmente el Municipio de Eugenio A. Garay, que se declara un distrito “ecológico” y “turístico”, dentro de su autonomía que la C.N. le dota, inspirados en el Cerro Tres Kandú -muy cercano-, han declarado por ordenanza y resolución, que está prohibida la instalación de emprendimientos agrícolas mecanizados que demanden el uso de agroquímicos, prohibiendo el uso y fumigación de la producción agropecuaria de esta manera, en toda la jurisdicción del distrito. Este derecho del Municipio, abarca el territorio objeto del litigio, y por otro lado, esta Magistratura efectivamente ha constatado dentro de la constitución judicial realizada en el proceso, que las 13 hectáreas a ser sembradas con soja, están en el sendero de la zona protegida del Cerro Tres Kandu, Cordillera del Ybytyruzú, uno de los pulmones del Departamento de Guairá, a 4 km del Cerro en el mismo trayecto, y a tan solo 1,5 km. de la zona límite que protege la falda del mismo (acta de constitución judicial) razón por la cual debe cautelarse al máximo las actividades o emprendimientos que serán realizados en la zona, debiendo dársele prevalencia a la seguridad ambiental, para la protección de nacientes de agua, arroyos, árboles y todo lo que la naturaleza abarca” (cursivas en el original).

La S.D. N° 227 del 18 de diciembre de 2024, emitida por el Juez Penal y de Sentencia Julio César Alonso Vera, resolvió denegar el amparo constitucional promovido por el señor Carlos Casa Grande contra las doce personas pobladoras, por improcedente.

Condenas penales por delitos ambientales de incumplimiento de medidas de mitigación (barreras vivas previas a cultivo) tipificados en el art. 5° inc. e de la Ley N° 716/96 – S.D. N° 171 del 19 de diciembre de 2025 y S.D. N° 172 ambas del 19 de diciembre de 2025, emitidas por el Tribunal de Sentencia N° 1 de la Circunscripción Judicial de Guairá

293

El señor José Carlos Casa Grande afrontó un juicio oral y público, por dos causas penales, sobre la base de acusaciones presentadas por la agente fiscal de la Unidad Penal Especializada de Delitos contra el Medio Ambiente Claudia Yadiyi Ortiz.

Con relación a la Causa N° 4151, el señor Casa Grande fue acusado por la fiscalía de incumplir “con medidas de mitigación que hacen a la protección del suelo, el aire y el manejo de productos agroquímicos, por no contar el inmueble en cuestión con barreras vivas y uso de coberturas que obliga la ley”. Se trataba de un terreno adquirido por el señor Casa Grande con la intención de realizar plantaciones agrícolas, ubicado en el barrio San Antonio de la ciudad de Eugenio A. Garay, Guairá, colindante con el inmueble donde se encuentra el tanque de agua de una junta de saneamiento.

El caso tenía como antecedente una denuncia efectuada por la Junta Municipal del distrito ante la policía nacional, señalando que en el terreno colindante con el tanque de agua de la junta de saneamiento se estaban realizando trabajos con maquinarias agrícolas, previendo la plantación de soja en el lugar y, dado que este cultivo requiere necesariamente de fumigación, podría contaminar el agua que era de consumo de la comunidad.

El juicio analizaba si el acusado había incumplido lo dispuesto en el artículo 5° inc. e de la Ley N° 716/96 Que sanciona delitos contra el medio ambiente:

Artículo 5º.- Serán sancionados con penitenciaría de uno a cinco años y multa de 500 (quinientos) a 1.500 (mil quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas: [...] e) Los que eludan las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental o ejecuten deficientemente las mismas.

En la Sentencia Definitiva N° 171 se efectuaron importantes aclaraciones técnicas respecto de los requisitos ambientales para efectuar plantaciones agrícolas:

- Evaluación de Impacto Ambiental o Plan de Gestión Ambiental: El Director General de Control del MADES declaró en juicio y explicó que los cultivos agrícolas cuya extensión exceda las 500 hectáreas deben contar con una Evaluación de Impacto Ambiental; mientras que para cultivos de una extensión menor a 500 hectáreas se requiere contar con un Plan de Gestión Ambiental. El señor Casa Grande realizaría cultivos en 13 hectáreas, para lo cual debía contar con un Plan de Gestión Ambiental.
- Medidas de mitigación: El Director General de Control del MADES señaló que, conforme a la Ley N° 294/93, una medida de mitigación ambiental sería “un conjunto de acciones, obras o actuaciones propuestas por el responsable de un proyecto para atenuar, reducir o eliminar los impactos negativos que una actividad humana genera sobre el entorno, y que, en este caso, sería la plantación de soja”.
- Medidas de mitigación previstas en el Plan de Gestión Ambiental para cultivo de soja consistente en barreras vivas: El Plan de Gestión Ambiental, aprobado por el MADES, para la plantación a ser efectuada por el señor Casa Grande, establecía “Que, en el caso de que se encuentre cercano a caminos vecinales poblados, escuelas, iglesias o plazas en su cercanía, deberá plantear la implantación de barreras vivas de protección según Decreto N° 2048/04”. Dichas barreras vivas de protección son requeridas “a fin de evitar posibles contaminaciones por deriva a terceros, debiendo tener en cuenta las siguientes recomendaciones: El ancho mínimo

de la barrera viva deberá ser de 5 metros. Las especies a ser utilizadas como barrera viva deberán ser de follaje denso y poseer una altura mínima de 2 metros. El Director General de Control del MADES explicó que “los plaguicidas que se utilizan normalmente para fumigar las plantaciones de soja, podrían ser nocivos para las personas. La idea de la norma es el cuidado de las personas que residen en los alrededores del lugar donde se están efectuando plantaciones. El cumplimiento de esta normativa, está expresamente establecido como condicionante previo en el Plan de gestión ambiental, a cualquier plantación que pudiera realizarse en el lugar”.

Con base en estas precisiones técnicas, los argumentos jurídicos principales del Tribunal fueron los siguientes:

- En el derecho ambiental las medidas tienen por finalidad la “**Prevención**: Evitar que el impacto ocurra (ej. cambiar la ubicación de una planta para no afectar un humedal). **Mitigación (Propiamente dicha)**: Que prevé que, si el impacto es inevitable, se debe buscar reducir su magnitud (ej. usar filtros en chimeneas para reducir la emisión de gases). **Corrección/Restauración**: Acciones para recuperar el área afectada una vez ocurrido el impacto (ej. reforestación tras una obra vial). **Compensación**: Si no se puede mitigar, se compensa el daño en otro lugar (ej. crear una reserva forestal en otra zona).

En el caso bajo juzgamiento, “lo que se busca es lograr que cualquier fumigación que pudiera hacerse a las plantaciones, no afecten la vida normal de los vecinos del lugar”.

- En el acta del allanamiento efectuado por funcionarios del Ministerio Público, junto con fiscalizadores del MADES, se constató que en el inmueble había plantación de soja en estado de germinación. El Director General de Control del MADES explicó que la soja es un cultivo que necesita ser fumigado, en razón de la gran cantidad de plagas que lo ataca, en caso de no ser fumigada, la plantación se perdería.

Personales policiales que también se constituyeron en el inmueble constataron que el señor Casa Grande estaba plantando soja sin contar con las barreras vivas. El mismo acusado reconoció expresamente que no contaba con las barreras de mitigación, consistente en barreras vivas alrededor del terreno que posteriormente utilizaría para la plantación de soja y caña de azúcar.

- Las medidas de mitigación estaban expresamente establecidas en el Plan de Gestión Ambiental; el acusado debía cumplir con esas medidas de mitigación, consistentes en el cultivo de barreras vivas que puedan atenuar el eventual impacto que genera al medio ambiente la fumigación que se debe realizar, hecho que el acusado no cumplió.
- El incumplimiento de las medidas de mitigación es un hecho punible de mera actividad. Esto implica que no se necesita un resultado para que el tipo penal quede reunido, sino simplemente su incumplimiento.
- El acusado ha cometido el tipo penal por el cual fue acusado, específicamente el incumplimiento de medidas de mitigación consistentes en la falta de barreras vivas y coberturas que obliga la ley antes de cualquier plantación.

Por unanimidad, los jueces integrantes del Tribunal Penal de Sentencia Colegiado N° 1 –Juan Ricardo Gómez Centurión, Heber Patrocinio Chamorro, Cristhian Giménez Arzamendia– resolvieron declarar probado que José Carlos Casa Grande “ha incumplido su obligación legal de contar con medidas de mitigación como requisito previo a cualquier tipo de cultivo”, condenándolo a la pena de 1 año y 6 meses de privación de libertad, con suspensión a prueba de la ejecución de la condena por el plazo de 2 años, bajo reglas de conducta, y con imposición de las costas al condenado.

En la Causa N° 5900, el señor Casa Grande fue acusado por el Ministerio Público por incumplimiento de medidas de mitigación ambiental en otro inmueble, ubicado entre la Compañía Potrero Ybate y la Compañía Palmito, de la ciudad de Eugenio A. Garay. La investigación penal tuvo como antecedente la denuncia a la policía,

efectuado por el Intendente Municipal del distrito, Walter Troche. Personales policiales se constituyeron en el lugar indicado y constataron la siembra de soja. Esto también fue corroborado por una comitiva fiscal, en cuya acta de constitución se constató la preparación de suelo y la siembra de soja. La situación fue corroborada en un posterior allanamiento, en el cual se constató “la plantación reciente de pasto camerún en dos hileras que aparentemente servirían de franja de protección vegetal”. En el Considerando de la S.D. N° 172 se señala expresamente que **“Como se evidencia, en ese lugar se estaba plantando soja, y la soja debe ser plantada con posterioridad a la plantación de las barreras vivas respectivas”** (el resaltado es nuestro).

Los demás argumentos jurídicos de esta sentencia son similares a los expuestos en la S.D. N° 171. En esta causa, el señor José Carlos Casa Grande también fue declarado autor del hecho punible de incumplimiento de medidas de mitigación como requisito previo a cualquier tipo de cultivo, “dentro de lo dispuesto en el Art. 5 inc. “e” de la Ley 716”, condenándolo a la pena de 1 año y 6 meses de privación de libertad, con suspensión a prueba de la ejecución de la condena por el plazo de 2 años, bajo reglas de conducta, y con imposición de las costas al condenado.

Acción de Amparo Constitucional por instalación de planta hormigonera en zona residencial en contravención de la Ordenanza Municipal que establece el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Luque – S.D. N° 143 del 01 de julio de 2025 del Juzgado de lo Laboral del Primer Turno de la ciudad de Asunción

La Acción de Amparo fue promovida por pobladoras/es del barrio Zárate Isla de Luque, contra el MADES, la Municipalidad de Luque y la empresa Hormigonera Preforte Py.

La demanda señalaba que la empresa Preforte había intentado instalar una planta industrial en las ciudades de Mariano Roque Alonso y Limpio, donde los permisos le fueron negados por pretender instalarse en zonas residenciales. Sin embargo, el MADES otorgó con extraordinaria rapidez licencia ambiental a dicha empresa

para la construcción y funcionamiento de una empresa industrial en un inmueble ubicado en la localidad de Zárate Isla, distrito de Luque, Departamento Central, en un área considerada como Área Residencial 2, conforme al Plan de Ordenamiento Territorial o Zonificación para la Ciudad de Luque, establecido en la Ordenanza Municipal Nro. 08/2001. Los amparistas sostenían que esta ilegítima declaración de permiso, otorgada al margen de las normas vigentes, de rango constitucional y convencional, motivó el permiso otorgado consecuentemente por la Municipalidad de Luque pese lo dispuesto por su propio POT, instalándose la planta hormigonera de la empresa Preforte Py S.A. en zona declarada Residencial.

Los actores presentaron una nota ante la Municipalidad de Luque, solicitando la suspensión inmediata de la obra de planta hormigonera Preforte y la revocación de su habilitación. Al día siguiente de dicha presentación, la Junta Municipal de Luque emitió una Resolución de suspensión de la prosecución de la obra de la hormigonera, notificando lo resuelto a la empresa.

En el juicio de amparo, la Municipalidad de Luque contestó traslado señalando que la acción de amparo debía ser rechazada por extemporánea y por no haber agotado la instancia administrativa correspondiente. El MADES, por su parte, contestó traslado y entre los argumentos esgrimidos expuso que:

es importante recalcar que la Declaración de Impacto Ambiental refiere únicamente sobre la viabilidad ambiental del proyecto, no así sobre la autorización de construcción ni mucho menos aprobación del lugar o sitio de construcción del proyecto, dicho esto, con el fin de dejar bien en claro que dichas autorizaciones son exclusiva responsabilidad y competencia de la Autoridad Territorial o Municipalidad.

Con relación a la empresa demandada, entre varios argumentos para fundamentar su solicitud de rechazo de la acción, expuso el relativo a la existencia en la Zona Residencial II de “industrias cuyo impacto ambiental podría ser mucho más relevante que el impacto mitigado y monitoreado de la planta hormigonera que explota mi

poderdante. Y nunca existió reclamo alguno por eventuales menoscabos a la salud física y psicológica de los vecinos y a la calidad de vida de los residentes”, mencionando cinco casos concretos.

Las principales razones jurídicas expuestas por la magistrada Greta Aquino en el Considerando de la sentencia analizada son:

- La Declaración de Impacto Ambiental, por la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Planta Hormigonera (Declaración DGCCARN N° 2418/2024) “surge claramente que la aprobación del estudio de impacto ambiental otorgada por el MADES, no autoriza la realización de obras o actividades que no se adecuen a “las normas de ordenamiento urbano y territorial municipales”, es decir, la aprobación del estudio de impacto ambiental no implica que la habilitación municipal para la construcción del proyecto deba ser otorgada, pues, para ello, el proyecto debe –además– adecuarse a las disposiciones municipales relativas a la materia, teniendo en cuenta que el ente municipal es el órgano competente para otorgar dicha habilitación” (el resaltado es nuestro).
- Los accionantes al momento de promover la acción agregaron el mapa donde consta la zonificación o plan de ordenamiento territorial de la ciudad de Luque – no cuestionado por los demandados– donde se identifica la ubicación de la Planta Hormigonera, efectivamente, en la Zona Residencial II.
- La empresa demandada en ningún momento negó estar ubicada en una zona habitacional, sino todo lo contrario, pues, afirmó, según los términos de su contestación, que desde hace varios años funcionan en la misma zona residencial otras industrias. Con ello, admitió que se encuentra situada en la zona residencial II, tal como afirman los amparistas. Además, el hecho de que otras industrias se encuentren ubicadas en la zona, no resulta un argumento legítimo para validar su pretensión.

- La empresa demandada no dio cumplimiento a la disposición de la Municipalidad de Luque que le fuera notificada por Cédula de Notificación, por lo que, puede entenderse que las actividades en la obra no fueron suspendidas. Dicho incumplimiento constituye un acto ilegítimo. “Puede concluirse que el incumplimiento de la disposición municipal de suspensión de las actividades de la obra de la Planta Hormigonera, constituye un acto ilegítimo porque lesiona derechos y garantías consagrados en la Constitución como el derecho y la defensa de los intereses difusos (art. 38 C.N.) derecho a la salud (art. 68 C.N.), medio ambiente saludable (art. 7 C.N.), calidad de vida (art.6 C.N.) de los pobladores del lugar”.

En la S.D. N° 143 del 01 de julio de 2025, la jueza no hizo lugar a la acción de amparo promovida contra el MADES y contra la Municipalidad de Luque; haciendo lugar a la acción contra la empresa Preforte Py S.A. y disponiendo que, en el perentorio plazo de cinco días, la demandada dé cumplimiento a la suspensión de las obras dispuesta por la Municipalidad de Luque.

3.2. Jurisprudencia contraria a la protección socioambiental local

En el informe sobre su misión al Paraguay, el Dr. Marcos Orellana, Relator de la ONU sobre sustancias tóxicas y derechos humanos, llamó la atención sobre resoluciones de la Corte Suprema que han obstaculizado la aplicación de legislación ambiental:

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 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2023, párr. 40).

El Relator también señaló que, respecto de la exposición a sustancias tóxicas y a la contaminación “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**” (párr. 97, el resaltado es nuestro).

Ambos señalamientos del experto internacional resultan pertinentes para enmarcar el análisis de un Acuerdo y Sentencia de la Sala Constitucional de la CSJ, contrario al derecho constitucional y convencional vigente a un medio ambiente sano, así como de la autonomía municipal.

En mayo de 2018, la Presidencia del SENAVE a cargo del Ing. Agr. Oscar Esteban Cabrera Narváez, dictó la Resolución N° 282 por la cual autorizaba a la Dirección General de Asuntos Jurídicos del SENAVE a presentar acciones de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, contra dos ordenanzas (Villa Oliva y Loreto) y una Resolución (Capiibary), “y contra cualquier otra disposición, resolución u ordenanza que se dicte pretendiendo regular cuestiones de competencia exclusiva y excluyente del SENAVE, a tenor de lo que dispone la Ley N° 2459/04”.

Hemos solicitado información al SENAVE respecto de las acciones de inconstitucionalidad contra normas municipales promovidas por la institución, indicándonos que fueron promovidas dos acciones, una contra la Ordenanza N° 1/2016 de la Municipalidad de Villa Oliva (que en realidad había sido vetada por la Intendencia Municipal); y otra contra la Resolución de la Intendencia Municipal de Capiibary N° 185/2017 (SENAVE, 2025c).

Antes de analizar el Acuerdo y Sentencia N° 310 de la Sala Constitucional de la CSJ, a través del cual se resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida contra la Resolución I.M. N° 185/2017, es preciso efectuar un examen crítico acerca de la actuación del SENAVE y de las responsabilidades de sus funcionarios.

El Paraguay ha sido el primer país del mundo en recibir condena de un órgano internacional de derechos humanos por graves violaciones de derechos humanos, derivadas del incumplimiento estatal de fiscalizar la observancia de las normas ambientales rela-

tivas a fumigaciones con agroquímicos en plantaciones de monocultivos transgénicos. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas encontró responsable internacionalmente al Estado paraguayo por no controlar y sancionar el uso indebido de agroquímicos en explotaciones sojeras. En 2019, con la resolución del caso de la muerte del joven Rubén Portillo y la intoxicación de otras personas de la comunidad campesina Yerutí por fumigaciones con agrotóxicos⁴⁷; y en 2021, por las violaciones de derechos fundamentales sufrida por la comunidad indígena Campo Agua'ẽ, a causa de su sistemática desprotección ante fumigaciones agrícolas efectuadas sin las medidas de protección debidas⁴⁸.

Como han constatado varios procedimientos especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas, en el país es absolutamente generalizado el incumplimiento de las normas de mitigación y seguridad relativas al uso de agrotóxicos, y la falta de fiscalización y sanción del SENAVE y de otros entes estatales competentes ante dichas contravenciones y delitos.

El SENAVE es el principal responsable institucional, no solo de este estado general de cosas en materia de control y fiscalización, sino de los daños derivados de la deficiente regulación de agrotóxicos, tanto por permitir el uso masivo de agroquímicos altamente peligrosos, ya prohibidos en otros países del mundo, como por no tomar las medidas correctivas en un tiempo razonable, ante denuncias y evidencias de graves daños ocasionados por agrotóxicos mal calificados en su peligrosidad, como ocurre con la CLOMAZONA, cuyos efectos, denuncias y trámite dado se analiza en el apartado sobre el Municipio de Natalio, Itapúa, de este estudio.

Además de ello, en su accionar institucional el SENAVE ha venido omitiendo de modo arbitrario cumplir la misión que le asigna su ley de creación, de prevenir que los agroquímicos generen afectaciones a las personas, a los animales y al medio ambiente; y, como ya se ha expuesto en este capítulo, ha incumplido por más de dos décadas, su deber legal de constituir, con el Ministerio de

47 Comité de Derechos Humanos, *Portillo Cáceres et. al. c. Paraguay* (comunicación N° 2751/2016). Doc. ONU CCPR/ C/126/D/2751/2016, 9 de agosto de 2019.

48 Comité de Derechos Humanos, *Benito Oliveira Pereira et. al. c. Paraguay* (comunicación N° 2552/2015). Doc. ONU CCPR/C/132/D/2552/2015, 12 de octubre de 2021.

Salud Pública y Bienestar Social, el MADES, el SENACSA y demás instituciones afines, comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal, y para el medio ambiente.

A su vez, hemos consultado al SENAVE sobre los convenios concertados con Municipalidades para que éstas coadyuven en la fiscalización ambiental del cumplimiento de la Ley N° 3742/2009, en sus respectivas jurisdicciones territoriales, conforme a la expresa atribución conferida por la LOM en materia ambiental. Es sabido y está ampliamente constatado que las fumigaciones con agroquímicos en las plantaciones extensivas mecanizadas son susceptibles de producir daños ecológicos, como contaminación de arroyos, contaminación de fuentes de agua de fincas campesinas, daños a la producción agrícola y pecuaria campesina, pérdida de mercados de los productos orgánicos campesinos por contaminación indebida, y violaciones a los derechos humanos de las poblaciones afectadas. Por estas razones, que exceden ampliamente la competencia técnica sectorial en materia de calidad y sanidad vegetal y de semillas, resulta incomprensible que el SENAVE no haya promovido una política fuerte de articulación con los gobiernos municipales, ni la suscripción de convenios en materia de fiscalización. El SENAVE nos informó que, a agosto de 2025, contaba con seis convenios vigentes suscriptos con cinco Municipalidades, de un total de 263 (SENAVE, 2025d). Ninguno de estos convenios contemplaba aspectos relativos al fortalecimiento de la fiscalización y control de normas relativas al uso de agroquímicos.

En un contexto jurídico tan deficitario como el que describimos, y evidenciando una distorsión profunda de su misión institucional, el SENAVE ha promovido acciones de inconstitucionalidad contra Municipalidades que han adoptado normas ambientales y de ordenamiento territorial para prevenir daños y proteger a la población local, a su producción agropecuaria y al medioambiente, de las afectaciones producidas por fumigaciones con agrotóxicos realizadas sin cumplir las medidas legales de mitigación.

Acuerdo y Sentencia N° 310 de la Sala Constitucional de la CSJ de fecha 29 de abril de 2025 en la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el SENAVE contra la Resolución N° 185/2017 de la Intendencia Municipal de Capiibary “Por el cual se regula el cultivo agrícola mecanizado, cuya extensión supere las cinco hectáreas, del distrito de Capiibary, Departamento de San Pedro”

En la acción de inconstitucionalidad promovida, los representantes del SENAVE, abogados Hugo Daniel Alcaraz, Rubén Antonio Galeano Duarte y Ángel David Irala Avalos, sostuvieron que “la resolución impugnada tiene por objeto la regulación de todas las actividades relacionadas a la producción agrícola extensiva de cualquier tipo de producto que requiera fumigación con productos agroquímicos”. Manifestaron que “tratándose de políticas gubernamentales las regulaciones deben ser establecidas por ley; y será ésta la que determine la institución u órgano de aplicación de las normativas relacionadas al tema abordado como parte de dicha política gubernamental”, y que “la propia Constitución en su art. 8 ordena que, este tipo de cuestiones solo pueden ser reguladas por medio de leyes nacionales; lo que en doctrina da en llamarse, materias de reserva legal”.

Los abogados del SENAVE afirmaron también que “existe una clara extra limitación por parte del Municipio de Capiibary; ello al dictar una resolución que, si bien su ley orgánica establece que puede ocuparse del tema medio ambiental; ello no implica pasar por alto las previsiones del art. 8 de la Constitución, que resulta por demás claro al disponer que este tipo de cuestiones deben ser reguladas por una norma jurídica de rango legal, es decir, por una ley dictada por el Congreso Nacional. Además, la autoridad de aplicación en este tipo de cuestiones es el SENAVE según lo expresado por la Ley N° 2459/04”. Para el SENAVE, la resolución impugnada “deviene inconstitucional por resultar violatoria de preceptos constitucionales y legales, específicamente los artículos 7, 8 y 137 de la Constitución y las leyes 123/91, 385/94, 2459/04 y 3742/09”.

El Ministro César Diesel Junghanns, opinó que correspondía hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por el SENAIVE, fundado en los siguientes argumentos centrales:

- Conforme con la Carta Magna, los municipios poseen la facultad y autorización para gestionar libremente cuestiones asociadas al ambiente (art. 168 núm. 1), atribución que, sin embargo, cede en concreto ante la expresa previsión del art. 8, respecto de la reserva legal para la regulación de actividades susceptibles de producir alteración ambiental, así como su calificación como peligrosas. Aún, en la hipótesis de que se interprete al desarrollo agro productivo como competencia concurrente del Estado Central y de los Municipios, teniendo facultades sobre la misma materia; como es sabido el Municipio debe ceder ante el Estado Central al tratarse de una política de Estado, prevista en los artículos 114 y 115 de la Constitución Nacional, que busca el bienestar general de la población.
- Además, el marco constitucional y el desarrollo legislativo es coherente al asignar funciones eminentemente técnicas a un ente específicamente creado, por ley, para aplicar la política nacional precisamente en esta materia, debiendo en su ejecución, priorizar el cuidado y la prevención de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente. De este modo, las disposiciones de la Resolución I.M. N°185/2017 de la Municipalidad de Capiibary, Departamento de San Pedro, aquí analizada, se contradice con normas de superior jerarquía adoptadas por el Poder Legislativo, quebrantan, por tanto, abiertamente, el artículo 137 de la Constitución Nacional.

El Ministro Víctor Ríos Ojeda se adhirió a dicho voto del Ministro Diesel, “por los mismos fundamentos”.

Por su parte, el Ministro Gustavo Santander Dans consideró que la Resolución I.M. N° 185/2017 de la Municipalidad de Capiibary, Departamento de San Pedro, era constitucional al no vulnerar ninguna garantía de rango constitucional y, que, en consecuencia, la acción debía ser rechazada.

El Ministro Santander señaló que la pregunta central de análisis era: **¿Quién tiene la competencia para disponer ciertos requisitos para las fumigaciones?**

Los argumentos jurídicos que expuso en su voto refirieron a dos asuntos de fundamental importancia, eludidos y distorsionados en las posiciones del SENA y en el voto del Ministro Diesel, la relevancia del derecho humano a un medio ambiente sano y las obligaciones jurídicas que derivan del mismo, y el alcance de la autonomía municipal establecida en la Constitución vigente:

- La reglamentación respecto del tratamiento sobre el uso de plaguicidas y las fumigaciones se encuentra en el Decreto N° 2048/04 en el que se hace especial mención a la necesidad de regular las fumigaciones terrestres con plaguicidas en las tierras agrícolas. Esta normativa emanada del Poder Ejecutivo regula específicamente la materia, y en el art. 13 se estipula: “En casos de cultivos colindantes a caminos vecinales, poblados objeto de aplicación de plaguicidas, se deberá contar con barreras vivas de protección a fin de evitar posibles contaminaciones, por deriva a terceros, debiendo tener en cuenta las siguientes recomendaciones: “El ancho mínimo de la barrera viva deberá ser de 5 metros. Las especies a ser utilizadas como barrera viva deberán ser de follaje denso y poseer una altura mínima de 2 metros. En caso de no disponer de barreras de protección viva, se dejará una franja de 50 metros de distancia de caminos colindantes, sin aplicar plaguicidas”.
- La regulación sobre el tema emanó primeramente del propio ente ejecutor de la política ambiental nacional que es el Poder Ejecutivo. Y lo hizo con la finalidad de proteger los cultivos colindantes y poblados vecinos a los lugares que podrían ser objeto de fumigaciones con plaguicidas para evitar posibles contaminaciones y daños a las personas. Para ello recomienda que el ancho mínimo de la barrera viva deba ser de 5 metros, y en caso de no tener la barrera se tiene que dejar una franja de 50 metros de distancia. Es decir, desde el ente orientador de la política gubernamen-

tal ambiental ha recomendado ciertas limitaciones al uso y aplicación de herbicidas/plaguicidas agrícolas.

- El Decreto rige para todo el territorio de la República y por ello también para el Municipio de Capiibary. Éste, ha hecho uso de su facultad autonómica para dictar sus normas y basado en la competencia que tiene conforme con el art. 166 de la Constitución en concordancia con el art. 12 inc. 4 de la Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal, además a la recomendación del Decreto N° 2048 determinó que debe existir una franja de 10 metros de muralla viva para otorgar autorización para la realización de fumigaciones y circunscribiéndose a los terrenos mayores a 5 hectáreas, cuando pueda afectar los cauces naturales de los arroyos de la zona que pueden sufrir contaminaciones.
- Los municipios, tal es el caso en examen, son parte integrante del diseño de la política pública ambiental juntamente con el gobierno central para lograr el cumplimiento del derecho que tiene la ciudadanía de habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. El gobierno local tiene la atribución de reglar cuestiones relacionadas al medio ambiente porque es parte integrante del Estado y en cumplimiento de la Constitución y la ley orgánica municipal, siendo estas normas las que definen cualquier intervención siempre que quiera exceder de su autonomía limitada por su espacio geográfico; en otras palabras, la única limitación normativa constituye lo referente al espacio geográfico que no puede sobrepasar porque estaría ingresando en el territorio o ámbito de competencia de otro municipio, que no es admisible.
- En el distrito de Capiibary sus habitantes se dedican principalmente a la agricultura como actividad para su subsistencia y al igual que los demás habitantes del país, los ciudadanos de Capiibary tienen derecho a vivir en un ambiente saludable. En efecto, el derecho a un medio ambiente saludable, está tutelado en los arts. 7 y 8 de la Constitución, vinculados expresamente con el objetivo del desarrollo huma-

no integral, y reconocido en el Protocolo de San Salvador de 1988 (Ley N° 1040/1997) que incorpora el derecho a un medio ambiente sano a la categoría de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Tiene su fundamento además en el Estado Social de Derecho asumido por la República del Paraguay que se sostiene en el principio de dignidad humana, el valor básico de los derechos humanos insertos en la ley fundamental, sean civiles, políticos, económicos, culturales y ambientales. La protección del medio ambiente se encuentra intrínsecamente relacionada a la protección de los derechos humanos.

- El Estado, sea el gobierno central o local tiene la obligación de diseñar medidas afirmativas para la protección del medio ambiente. En ese sentido, la medida adoptada por el Municipio de Capiibary de prohibir la fumigación de las plantaciones en forma terrestre si los propietarios o arrendatarios de los inmuebles no cuentan con las barreas de diez metros de ancho y si tienen el potencial de afectar los cauces naturales de agua es constitucional porque se encuentra amparado en el derecho a un medio ambiente saludable de los habitantes del municipio que tiene directa incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos.

Por el voto mayoritario de los Ministros Diesel y Ríos, la Sala Constitucional hizo lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por el SENAVE y declaró la inaplicabilidad de la Resolución I.M. N° 185/2017, dictada por la Municipalidad de Capiibary, Departamento de San Pedro. Sin embargo, las razones jurídicas expuestas en el voto del Ministro Santander revisten de la mayor relevancia para el fortalecimiento de un control de constitucionalidad y convencionalidad adecuado de la política agroambiental en el Paraguay.

3.3. Criminalización de la defensa social ambiental: la distorsión del rol del Ministerio Público

El Relator Especial sobre sustancias tóxicas y derechos humanos había señalado en su informe oficial la problemática de la criminalización de las personas que en los territorios se movilizan, se

manifiestan y denuncian las afectaciones ambientales generadas por sectores de poder:

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 social (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2023, párr. 84).

El experto recomendaba al Estado paraguayo “Poner fin al uso del derecho penal como instrumento de represión de la protesta y la articulación social” (párr. 101 inc. f. v).

En los casos analizados en este estudio, se ha podido constatar un patrón de criminalización de defensores ambientales por parte del Ministerio Público, sobre todo, pertenecientes al sector campesino. Algunas de las formas más serias de criminalización se han perpetrado en los distritos de Independencia, Paso Yobái, Capiibary, Villa Oliva y Eugenio A. Garay.

SÍNTESIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La capacidad de producir alimentos constituye una de las mayores fortalezas histórico-culturales del Paraguay. Se trata de uno de los pilares sobre los que se edificó su identidad. Cuando los conquistadores arribaron a estas geografías, los pueblos guaraníes ya dominaban los ciclos de la tierra y consolidaban una producción agrícola caracterizada por la abundancia. Este escenario quedó registrado en las crónicas de la época, tal como lo rescata Melià, al recuperar el testimonio del adelantado Álgar Núñez Cabeza de Vaca, escrito en 1555:

Toda la gente de los pueblos siembra maíz y cazabi (mandioca) y otras semillas, y batatas [...] de tres maneras: blancas y amarillas y coloradas, muy gruesas y sabrosas [...], y crían patos y gallinas, y sacan mucha miel de los árboles de lo hueco de ellos (Cabeza de Vaca, 1555, como se citó en Melià, 1996, p. 185).

El mismo cronista, al avanzar por el territorio del Guairá, reafirmaba el asombro ante el modelo productivo nativo, describiendo a los guaraníes como:

La más rica gente de toda aquella tierra y provincia, de labrar y criar, porque crían muchas gallinas, patos y otras aves, y tienen mucha caza de puercos y venados, y dantas y perdoes, codornices y faisanes, y tienen en el río gran pesquería. [...] todos son labradores y criadores de patos y gallinas (Cabeza de Vaca, 1555, como se citó en Melià, 1996, p. 186).

Estas evidencias históricas contradicen el prejuicio colonial sobre una supuesta pereza indígena. Como analiza Melià, el florecimiento agrícola que más tarde se observaría en las Reducciones Jesuíticas no fue un invento extranjero, sino el resultado directo

de la capacidad técnica preexistente de los pueblos originarios: “Si la agricultura ha podido florecer en las Reducciones es gracias a la capacidad agrícola de los Guaraní, y una técnica muy adecuada al ambiente que las herramientas de hierro no hicieron sino potenciar y desarrollar” (1996, p. 187).

Esta profunda cultura agraria y ecológica no fue borrada por el proceso de conquista y coloniaje, sino que resistió en el tiempo. Al respecto, Fogel (2001) explica que, si bien el proyecto colonizador original buscaba privar a los guaraníes de su organización social y su identidad, éste nunca llegó a completarse del todo. El violento desencuentro de culturas dio paso a una sociedad mestiza, nacida de una larga y activa resistencia. En este proceso de asimilación y refugio, el tejido cultural nativo logró legar sus bienes más preciados a la naciente identidad paraguaya-campesina: el idioma, y la capacidad de producir alimentos y medicinas, a partir del profundo conocimiento del territorio y su naturaleza.

La profundidad de esta matriz cultural, con su capacidad productiva y de autosuficiencia, podría ser uno de los factores que expliquen la notable capacidad de resistencia y adaptación de la agricultura familiar campesina. A pesar de las profundas asimetrías estructurales, de la violenta presión del modelo agroexportador por el control del territorio, de la histórica expoliación del trabajo campesino por la vía del juego de precios con su producción, y de la represión estatal, el campesinado sigue siendo el principal dinamizador del abastecimiento interno, proveyendo la mayor parte de los alimentos básicos, frescos y nutritivos, que consumen los hogares del país. Entre el 15 y el 48% del consumo alimentario nacional proviene de la agricultura campesina, según el nivel de ingreso y el nivel de urbanización. Esto evidencia la importancia estratégica del sector, pese a comprender el uso de solo el 6% de las tierras agrícolas (Zevaco, 2021).

En el presente estudio analizamos veintiún experiencias de defensa socioambiental local, cuyas reivindicaciones lograron expresarse en ordenanzas y/o resoluciones municipales, o en proyectos de normativa local. Con la excepción de Paso Yobái, en todos los demás municipios el conflicto socioambiental derivó del avance desregulado del modelo agrícola o forestal de monocultivos, fundamentalmente de soja transgénica, de arroz y de eucalipto, conforme a las distintas regiones. Incluso en Paso Yobái, donde es la actividad

minera la que genera las contaminaciones y daños, en todos los casos analizados las coaliciones sociales de defensa del ambiente, de las comunidades y/o de la producción local, han estado promovidas o integradas por organizaciones y comunidades campesinas.

La investigación, que abarcó veintiún distritos en seis departamentos de la Región Oriental, generó evidencias en distintos niveles de análisis, las que procuramos sintetizar a continuación:

1. La potencia económica del sujeto campesino.

Como hizo bien en reconocer el derecho agrario nacional, el campesinado debe ser protegido y su acceso a la tierra promovido, porque su producción agrícola y pecuaria es de fundamental importancia para el bienestar de la sociedad.

Pese a que el sistema económico tiende a separar a los productores y productoras de sus medios de producción para concentrarlos en pocas manos, y a que la política estatal es en buena medida contraria al modelo productivo campesino, el estudio permite vislumbrar la fuerza productiva que aún existe en las comunidades.

La producción diversificada de alimentos para el autoconsumo y la venta de excedentes en ferias locales u otros ámbitos, constituye el pilar del modelo de la agricultura familiar. El fortalecimiento técnico para la producción agroecológica de alimentos y hierbas medicinales se está desarrollando en distintos lugares del país, siendo uno de ellos la zona de Horqueta y distritos cercanos, en torno de la Organización Campesina del Norte (OCN) y otras organizaciones como la Organización Zonal de Agricultores Ecológicos (OZAE). También en San Pedro del Paraná existen iniciativas técnicas avanzadas para promover la producción agroecológica y la transición hacia ese modelo en las comunidades, en este caso, promovidas sobre todo por la Pastoral Social distrital. Los procesos sostenidos de desarrollo de conocimientos para mejorar la producción campesina, y la formación de profesionales y técnicos/as orientados a la producción agroecológica y orgánica, constituyen factores claves. Al lograrse esquemas de producción y comercialización de alimentos, sostenibles en términos ambientales y econó-

micos, la producción campesina vuelve a ser una alternativa económica para jóvenes, generándose todo un proceso de revitalización en los territorios.

Por su parte, respecto de los esquemas más vinculados a la producción de un rubro de renta, combinado con la producción diversificada en pequeña escala para consumo, resaltan las experiencias en torno de la producción de yerba mate en Paso Yobái y otros distritos de Guairá, y de la producción orgánica y agroecológica de hierbas medicinales en San Pedro. En ambos casos, existen importantes avances en materia de asociación campesina para la producción y comercialización, lográndose en Paso Yobái empezar a procesar y vender la yerba por las mismas asociaciones de productoras/es.

Las dos principales limitaciones al potencial productivo campesino serían en la actualidad, la falta de planificación y organización de la producción y el abastecimiento de alimentos a nivel local, departamental y nacional, que genera excesos de oferta de productos estacionales, caída de precios, desperdicio de alimentos y pérdidas económicas para las familias campesinas; y los daños generados a la producción de la agricultura familiar por la contaminación y la degradación ambiental, ocasionadas por los monocultivos dependientes del uso intensivo de agrotóxicos, y por la minería en Paso Yobái.

2. La falta de ordenamiento territorial adecuado.

El Paraguay carece de un sistema de ordenamiento territorial adecuado. En el ámbito rural, esta deficiencia parte de la ineffectividad del derecho agrario, que debería regir en las colonias y asentamientos oficiales de la reforma agraria. Estas colonias son un instrumento de ordenamiento territorial rural y dentro de las mismas deberían estar protegidos tanto el territorio agrario como los modelos de producción campesina que preservan el medio ambiente sano. Esto no ocurre, y esta ineffectividad histórica del derecho agrario en el país se ha extendido al régimen de propiedad comunitaria indígena y al derecho ambiental.

En este estudio hemos analizado la deficiente protección de importantes Áreas Silvestres Protegidas, como la Reserva de Recursos Manejados Lago Ypoá, que carece hasta la actualidad de un Plan de Manejo; el Estero Milagro, declarado sitio Ramsar⁴⁹, sin que se haya establecido siquiera su categoría de manejo; y la Reserva de Recursos Manejados de la Cordillera del Ybytyruzú, que cuenta con un Plan de Manejo, pero no se ha trabajado con las Municipalidades respectivas para la demarcación y señalización de las diferentes zonas de manejo, lo que propicia la vulneración del régimen de usos sostenibles y la generación de conflictos socioambientales en las comunidades.

A nivel municipal, todavía son escasos los Municipios que cuentan con Planes de Ordenamiento Territorial, y más aún, aquellos donde dichos planes establecen las protecciones debidas a las comunidades campesinas existentes en el distrito. La ordenanza sancionada en La Pastora Caaguazú, constituye un ejemplo precursor positivo; así como el proyecto de POUT formulado en Horqueta. A su vez, todas las ordenanzas que establecen Zonas Agroecológicas implican el adecuado ejercicio de la competencia municipal en materia de ordenamiento territorial.

3. Los déficits de regulación en materia de agrotóxicos y de prevención de sus efectos contaminantes, y el incumplimiento estructural de las normas sobre barreras y franjas de protección frente a fumigaciones.

Como ya hemos señalado, en el informe oficial tras su visita al Paraguay, el Relator Especial sobre sustancias tóxicas y derechos humanos de las Naciones Unidas llamó la atención sobre el incumplimiento generalizado de las normas ambientales, y en especial, de las relativas a medidas de protección ante fumigaciones con agrotóxicos. El experto señaló que dicho incumplimiento estructural es facilitado por los déficits de control por parte de las instituciones responsables, y que genera graves impactos en las comunidades campesinas e indígenas del país.

⁴⁹ Ello significa que ha sido declarado como humedal de importancia internacional por su valor ecológico, biodiversidad y servicios ecosistémicos, protegido por la Ley N° 320/94 "Que aprueba la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas".

En este estudio hemos constatado los déficits de regulación, prevención y fiscalización institucionales en materia de agrotóxicos, sobre todo por parte del SENAVE. El SENAVE permite el uso masivo de agroquímicos altamente peligrosos, ya prohibidos en otros países. A su vez, existen herbicidas mal calificados en su peligrosidad, como la CLOMAZONA, que ha generado daños graves a la producción y a las fincas de familias campesinas en el Municipio de Natalio, Itapúa, siendo esta situación denunciada por los afectados, sin que se hayan tomado las medidas correctivas de protección.

El SENAVE tampoco nos ha proporcionado respuestas que expliquen cómo se están aplicando las medidas de mitigación y seguridad respecto del uso de agrotóxicos en los monocultivos forestales como el eucalipto, y en monocultivos arroceros, ambos de intensa expansión en los últimos años, y en el caso del arroz, con la aplicación masiva de agroquímicos en zonas de humedales, y con prácticas de inundación y descarga-drenaje de agua desde las áreas fumigadas.

Respecto de las barreras vivas y las franjas de protección en monocultivos de soja transgénica, el incumplimiento es generalizado, y las fumigaciones aéreas y con tractores generan numerosos impactos en las viviendas, chacras y huertas cercanas. En los casos estudiados, la actuación del SENAVE no ha corregido las contravenciones denunciadas por las personas afectadas. Incluso, en casos como el de Loreto, la institución ha tenido una actuación contraria a su misión legal, desconociendo la autoridad municipal.

Los conflictos socioambientales que han motivado la formación de las coaliciones locales para la defensa ambiental y productiva campesina se han generado, salvo en Paso Yobái, por la contaminación, los daños y las afectaciones de derechos ocasionados por las fumigaciones de agrotóxicos en explotaciones dedicadas a monocultivos.

Como ha recomendado el Relator Especial sobre sustancia tóxicas y derechos humanos de la ONU, el Paraguay precisa de una profunda revisión de la institucionalidad pública responsable de regular y fiscalizar el uso de agroquímicos. Respecto del SENAVE, existen conflictos de interés entre la función de aprobación y de

fiscalización del uso de pesticidas; así como un enfoque reduccionista que omite y niega las dimensiones ambientales y de salud humana implicadas en la política de regulación y control de agroquímicos.

El Relator recomendó al Estado paraguayo “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”. Los patrones de vulneración de derechos humanos y de daños ecológicos graves por contaminación de agroquímicos, evidenciados en esta investigación, refuerzan la urgencia del ejercicio efectivo de las competencias y responsabilidades en materia de protección del ambiente sano y de la salud en el ámbito rural del MADES y del MSP y BS, respectivamente, en especial, de la Dirección General de Salud Ambiental y de la Dirección General de Vigilancia de la Salud. Asimismo, el Poder Legislativo debe atender la recomendación presentada por el Relator Especial sobre sustancia tóxicas y derechos humanos de la ONU y modificar el actual régimen de fiscalización de agroquímicos, incluyendo al MADES y al Ministerio de Salud.

4. Los daños ecológicos generados por los extractivismos agrícolas, forestales y mineros.

Es posible distinguir dos tipos de daños ambientales: los daños ecológicos, producidos por actos que atentan contra el medio ambiente sano; y daños derivados del acto que atenta contra el medio ambiente, afectando la salud y/o el patrimonio de las personas.

En el presente estudio, se han descripto daños ecológicos, ocasionados por las contaminaciones con agrotóxicos generados por explotaciones sojeras, sobre todo a bienes hídricos como arroyos y ríos. No nos ha sido posible profundizar en lo relativo al manejo y la disposición final de los productos fitosanitarios vencidos, la recolección y disposición de los envases de agrotóxicos, los lugares de carga de equipos de aplicación de agroquímicos, el lavado de

maquinarias, el vaciado de remanentes de aplicación, respecto de los cuales las municipalidades tienen también un rol regulatorio importante que desempeñar. En este sentido, es destacable la ordenanza sancionada por la Municipalidad de San Joaquín, Caa-guazú, que incorpora disposiciones sobre esta materia.

En Paso Barreto, Concepción, distrito en el que ha existido una intensa expansión de monocultivos forestales, personas pobladoras señalan que ya se observan impactos en los cauces hídricos, pues arroyos y tajamares se secaron y no hay más peces. En Paso Horqueta y Paso Barreto también están avanzando las grandes extensiones de arrozales, que canalizan agua directamente desde el Río Aquidabán, y que se encuentra “lleno de agroquímicos el agua”.

En Villa Oliva, Ñeembucú, se han documentado casos graves de daños ecológicos: desvíos de cauces hídricos, relleno ilegal de humedales y pérdida de biodiversidad, ocasionados por explotaciones arroceras. Como se fundamenta en un proyecto de ordenanza presentado en la Junta Municipal, el cultivo de arroz, con el paquete tecnológico empleado, es incompatible con la conservación de humedales. Requiere desviar aguas, aplicar agrotóxicos, mecanizar intensivamente, y genera residuos que se filtran al ecosistema acuático.

En Paso Yobái, estudios técnicos han constatado la contaminación con mercurio y cianuro en los suelos, los arroyos y el aire, producidos por la actividad minera. Además de la gravedad de los daños ecológicos, esta situación genera graves riesgos para la salud de las poblaciones expuestas. En atención a las denuncias promovidas, a las evidencias técnicas y a las recomendaciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, incluyendo el informe generado en el marco del presente estudio (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2026), es urgente la adopción de medidas institucionales sanitarias, ambientales y de ordenamiento territorial, que protejan a las poblaciones expuestas a contaminación derivada de la actividad minera.

5. Los daños a la producción campesina generados por los extractivismos agrícolas, forestales y mineros.

En 14 de los 21 distritos estudiados, comunidades y organizaciones campesinas han denunciado sistemáticas afectaciones a sus cultivos y a sus animales de cría, por las fumigaciones de agrotóxicos en monocultivos sojeros. Esto significa que las familias están sufriendo daños patrimoniales, ocasionados por la deriva de agrotóxicos y/o por el incumplimiento de medidas de protección, en especial, de adecuadas barreras vivas.

En San Pedro del Ycuamandyyú, cientos de familias campesinas habían logrado constituir un modelo exitoso y muy rentable de producción y comercialización asociativa. Su producción de hierbas medicinales, agroecológicas y orgánicas, era de alta calidad y fueron consiguiendo producir volúmenes muy importantes, exportando a la Unión Europea, a través de la cooperativa La Norteña Ykuamandyyu. Ese proceso fue afectado y las familias campesinas sufrieron elevadas pérdidas económicas por el rechazo de su producción, al encontrarse rastros de contaminación con agroquímicos empleados en las explotaciones sojeras circundantes. Esta situación muestra los perjuicios que genera a la producción campesina, ecológica y sostenible, la falta de ordenamiento territorial adecuado y el extendido incumplimiento de normas jurídicas de mitigación ambiental, por parte de los responsables de explotaciones agrícolas que realizan fumigaciones con agrotóxicos. Asimismo, se afecta la posibilidad de consolidar mercados más justos y sostenibles en el comercio internacional, reduciendo las posibilidades de las familias agricultoras de realizar ventas a precios convenientes y de las personas consumidoras de la Unión Europea de acceder a hierbas medicinales de alta calidad.

El Relator Especial sobre sustancias tóxicas y derechos humanos de la ONU había enfatizado el riesgo de que en un futuro el Paraguay pierda uno de sus activos productivos con mayor potencial de crecimiento, como es la producción orgánica y agroecológica, por las plagas que se trasladan de cultivos convencionales a cultivos orgánicos adyacentes, a lo que se suma la contaminación con agroquímicos que vienen sufriendo estos productos por la falta de ordenamiento territorial y otras medidas de protección adecuadas.

En Paso Yobái, pequeños yerbateros ya han visto afectada su producción, y miles de familias productoras yerbateras se encuentran en riesgo, ante las contaminaciones del suelo y las hojas de yerba mate, generadas por plantas de tratamiento de oro que utilizan sustancias altamente tóxicas como el mercurio y el cianuro.

En distritos de Concepción, como el de Paso Barreto, monocultivos de eucalipto han llegado a rodear por completo comunidades campesinas. Las chacras y huertas campesinas se ven afectadas por invasiones de hormigas y bandadas de pájaros, que se desplazan desde los eucaliptales, y hacen cada vez más difícil la subsistencia de la producción agrícola campesina.

En Tacuaras, Ñeembucú, se articuló una fuerte coalición local para evitar, a través de ordenanzas municipales de protección, el avance de las plantaciones de arroz en el distrito. Los pequeños productores/as de Tacuaras se dedican a la producción agrícola, y gran parte del distrito se dedica a la producción ganadera. Las fumigaciones con agrotóxicos que se efectúan en los arrozales, en zonas de humedales, resultarían dañinas tanto para la producción ganadera como la producción agrícola local por las contaminaciones del agua. En Villa Oliva, donde se han expandido las explotaciones arroceras, las inundaciones provocadas por los dueños de arrozales, afectan sobre todo a los campos comunales, poniendo en riesgo a los animales de las familias pobladoras.

6. *La debilidad de la política agraria productiva y de comercialización, facilita la expansión del extractivismo agrícola, forestal y minero, y el debilitamiento de las comunidades.*

El Paraguay no cuenta con una política de Estado que permita transformar a las colonias y asentamientos de la reforma agraria en motores del desarrollo local sostenible. No existe una adecuada planificación del abastecimiento de alimentos, no se garantizan precios justos, no existen mecanismos de compras directas de la producción campesina en programas como Hambre Cero en las Escuelas. El país vive la paradoja de contar con miles de familias que saben producir alimentos sanos y de alta calidad nutricional, que incluso tienen tierras, pero carecen de los circuitos productivos y

los mercados justos que tornen económicamente rentable su producción.

El empobrecimiento de las familias rurales y la falta de alternativas económicas estimula la emigración, sobre todo de jóvenes, así como el alquiler o venta de tierras campesinas, que pasan a ser utilizadas para rubros del agronegocio. Ambas dinámicas debilitan a las comunidades, y el alquiler o venta genera conflictos al interior de las mismas.

En el Paraguay, requerimos de una política de Estado para la soberanía alimentaria en el contexto del cambio climático que articule: un Programa Nacional de Producción de Alimentos, con énfasis en la producción agroecológica y orgánica; un Programa Nacional de Compras Públicas de la Agricultura Familiar, que posibilite la compra directa de alimentos campesinos en el programa de alimentación escolar y otros programas públicos; y un Programa Nacional que promueva la Recuperación y Producción de semillas y de tecnologías para la soberanía alimentaria.

La transición agroecológica, centrada en la producción campesina de alimentos, debería ser un pilar de la política de mitigación del cambio climático en el sector agrícola.

7. *Las Municipalidades tienen importantes competencias legales en materia de ordenamiento territorial, protección ambiental, desarrollo productivo, humano y social, cuyo ejercicio puede garantizar protecciones básicas a las comunidades.*

Como muestra este estudio, existen diferentes tipos de ordenanzas y resoluciones municipales para apoyar la agricultura familiar campesina, proteger el derecho a un medio ambiente sano, y proteger los bienes naturales comunes en los distritos. Estas normas han ido siendo mejoradas y fortalecidas técnicamente, hasta llegar a establecer medidas eficaces, como el adecuado uso de la autorización municipal para el control de actividades con alto riesgo de daño socioambiental, y la zonificación agroecológica.

En este sentido, dos ejemplos relevantes de normativas locales son la ordenanza establecida por la Municipalidad de Tacuaras para

reglamentar la presentación de solicitudes de autorización municipal para efectuar actividades de cultivo de arroz intensivo en las que se utilicen químicos y técnicas de riego que puedan poner en riesgo el ecosistema; y las ordenanzas de la Municipalidad de Horqueta que han establecido zonificaciones agroecológicas para proteger a las comunidades campesinas y su producción agrícola sostenible.

En materia ambiental, dadas las fuertes obligaciones jurídicas del Estado, las Municipalidades no solo están facultadas, sino obligadas a actuar. El generalizado estado de incumplimiento de las normas agroambientales en el país no opera como una vía libre para la degradación del medio ambiente. Por el contrario, refuerza la responsabilidad municipal, y activa las competencias concurrentes locales de dichos gobiernos en materia ambiental, sanitaria, de protección de la convivencia y el desarrollo local.

8. *La justicia ambiental es extremadamente débil en el Paraguay, los daños ambientales prácticamente no se reparan ni se indemnizan, al tiempo que existe un patrón de criminalización de la defensa social ambiental.*

Paraguay no cuenta con un sistema de justicia ambiental eficaz y especializado. La impunidad por delitos ambientales es generalizada. Tampoco se cuenta con procedimientos adecuados para efectivizar la obligación constitucional de recomponer los daños ecológicos y de indemnizar a las personas particulares por los daños generados a su salud o su producción/patrimonio, derivados del daño ambiental, como los que sufren las familias campesinas ante la deriva y la contaminación con agrotóxicos por fumigaciones.

Las condenas penales a un productor agrícola por el incumplimiento de medidas de mitigación, consistentes en la falta de barreras vivas antes de plantar soja transgénica, sobre hechos ocurridos en Eugenio A. Garay, son una jurisprudencia relevante porque dejan clara la necesidad de que se cuente con barreras vivas antes de plantar soja transgénica, para evitar derivas y contaminaciones de agrotóxicos que puedan dañar al ambiente y a las comunidades.

Para lograr que se respeten los territorios campesinos, y se protejan efectivamente los bienes naturales, el medio ambiente sano

y el derecho a un clima sano, es necesaria la creación de un Fuego Agrario y Ambiental adecuado, y la sanción de una ley de recursos y procedimientos judiciales que faciliten acceder a la justicia agroambiental.

Con relación a las garantías para las personas defensoras de derechos, en los casos analizados en este estudio hemos podido constatar un patrón de criminalización de defensoras/es ambientales por parte del Ministerio Público, sobre todo, pertenecientes al sector campesino. Algunas de las formas más graves de criminalización se han perpetrado en los distritos de Independencia, Paso Yobái, Capiibary, Villa Oliva y Eugenio A. Garay.

9. Las coaliciones locales constituyen la principal garantía para la defensa de los derechos sociales y ambientales en contextos de generalizado incumplimiento legal, falta de controles institucionales, corrupción e impunidad.

Llamamos coaliciones locales a las articulaciones de sectores sociales y sectores políticos que en los distintos municipios han promovido la adopción de ordenanzas o resoluciones para la protección del medio ambiente, las comunidades y la producción de la agricultura familiar campesina.

Estas coaliciones tienen distintas conformaciones, relacionadas con las particularidades del distrito. En la mayoría de las localidades estudiadas, han sido comunidades y organizaciones campesinas las que han promovido acciones de incidencia con autoridades de las juntas municipales y las intendencias para el logro de normativas locales de protección. También han sido referentes de organizaciones campesinas que lograron llegar a concejalías municipales, quienes en varios casos presentaron los proyectos de ordenanza. En algunos distritos, el sector social impulsor es más diverso, incluyendo también a otros sectores productivos, a organizaciones ambientalistas, pastorales, vecinales.

La aprobación de las ordenanzas depende de la fuerza de la articulación social, del compromiso político mayoritario con el interés general en las juntas municipales, y de que las Intendencias no se

encuentren capturadas por los actores de poder económico responsables de los daños ambientales.

Con relación a la efectiva aplicación de las ordenanzas y resoluciones emitidas, esto depende en buena medida de dos factores. El primero, la voluntad política de la Intendencia Municipal de hacerlas cumplir. Esto se observa con claridad en varias de las experiencias que han logrado mayor efectividad, como son los casos de Loreto, Tacuaras, Eugenio A. Garay y, con mayores dificultades, Capiibary. En estos casos, los ejecutivos municipales han activado los recursos jurídicos y judiciales para lograr el cumplimiento de las normas municipales, han realizado denuncias contra los contraventores y autores de delitos ambientales, han hecho una tarea de difusión social de las ordenanzas y resoluciones, y han procurado el fortalecimiento institucional de las Municipalidades para que puedan avanzar en el cumplimiento de sus competencias en materia ambiental y de desarrollo sostenible, por ejemplo, creando juzgados de faltas.

El segundo factor, es la fortaleza de la articulación social distrital. Como ocurre con la efectividad de todos los derechos humanos, es la participación, el monitoreo, la exigencia y la movilización social la que logra que se apliquen las normas que garantizan derechos, sobre todo, si se trata de normas orientadas a proteger a la población común frente a los abusos de sectores de poder.

Además de los cuatro municipios ya citados, cabe destacar la aplicación de las ordenanzas de zonificación agroecológica logradas en Horqueta, así como la inclusión expresa de dichas zonas en el proyecto de Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial formulado en 2025; los avances en materia de zonificación agroecológica en Arroyito, y el fortalecimiento de la coalición social local que busca proteger la vida y producción campesina ante el avance del extractivismo forestal; las exigencias de cumplimiento de las ordenanzas de protección de la producción campesina sostenible en Repatriación y la propuesta de ampliación de la zonificación agroecológica presentada por una articulación campesina local; y los sostenidos esfuerzos por lograr protecciones socioambientales institucionales

en Villa Oliva, Independencia, Paso Yobái, Paso Horqueta y Paso Barreto.

Una evidencia que muestra el estudio es que, si el sector campesino logra que un referente técnico especializado/a en producción agroecológica sea designado/a como responsable de la secretaría o departamento de agricultura de la Municipalidad, aunque se trate de un solo funcionario o funcionaria, es posible marcar una diferencia y desarrollar una línea de política pública local clara de apoyo a la agricultura familiar campesina e incluso a la agricultura indígena. Un ejemplo de ello es el de Yby Yaú, Concepción, donde se ha desarrollado un trabajo sostenido con comités, comunidades campesinas, comunidades indígenas, e incluso escuelas para el apoyo a huertas escolares. Otro ejemplo positivo corresponde a la secretaría de agricultura de Horqueta, en el mismo departamento.

Son varios los desafíos que afrontan las coaliciones locales. Uno de los más mencionados es la cuestión electoral. Los periodos electorales tienden a reorientar la actividad de las y los referentes que integran las plataformas y articulaciones sociales hacia el activismo partidario, y pueden existir diferentes preferencias políticas entre los referentes. Además, los cambios de gobiernos municipales, dificultan la continuidad de políticas favorables a la defensa socioambiental, tanto por cambios de composición en las Juntas Municipales como en las Intendencias.

Otros desafíos son el fortalecimiento técnico, para avanzar en las reglamentaciones que se precisen de las ordenanzas de protección logradas; la institucionalización de las políticas para que tengan más condiciones de perdurabilidad; la articulación de los proyectos municipales de apoyo a la producción agroecológica campesina, tanto con las organizaciones campesinas locales como con las universidades existentes en el distrito, con vistas a fortalecer políticas adecuadas al territorio.

También sería necesario ir actualizando los objetivos estratégicos de las coaliciones sociopolíticas para buscar incidir con sus reivindicaciones en los programas electorales y en la gestión de las nuevas autoridades; así como el logro de articulaciones más amplias, departamentales y sectoriales, como en materia de agroeco-

logía, para potenciar las capacidades, compartir los conocimientos y avances logrados, y formular nuevas propuestas que permitan avanzar en un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible en las distintas regiones del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Areco, A. (2018). *Defensa territorial: iniciativas locales*. Segunda edición ampliada. Asunción, BASE-IS.
- Areco, A. (2016). *Defensa territorial: iniciativas locales*. Asunción, BASE-IS.
- Arrúa, L. (2025). *Nuevas fronteras agrícolas. Avance del agronegocio sobre los humedales*. Asunción, BASE-IS.
- Arrúa, L., Lo Bianco, M. y Ortega, G. (2023). *Bosques de Leña y Papel. Qué implica la construcción de una planta de celulosa en Concepción*. Asunción, BASE-IS.
- Arrúa, L. y Ortega, G. (2021). *Radiografía de la producción de arroz en Paraguay*. Asunción, BASE-IS.
- Arrúa, L., García, L., Ortega, G., y Zevaco, S. (2020). *Radiografía del agronegocio sojero: Análisis de la cadena productiva de la soja y su impacto socioeconómico en Paraguay*. Asunción, BASE-IS.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2023). *Visita al Paraguay. 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, Marcos Orellana*. A/HRC/54/25/Add.3. Recuperado de https://www.codehupy.org.py/wp-content/uploads/2024/04/Informe-Del-Relator-A_HRC_54_25_Add.3.pdf
- Base Investigaciones Sociales (2026). *Movilización en defensa del ambiente y contra la sojización*. 3 de febrero de 2026. Recuperado de <https://www.baseis.org.py/movilizacion-en-defensa-del-ambiente-y-contra-la-sojizacion/>
- Base Investigaciones Sociales (2025a). *Creciente reclamo contra impactos del extractivismo en Ñeembucú*. 30 de julio de 2025. Recuperado de <https://www.baseis.org.py/creciente-reclamo-contra-impactos-del-extractivismo-en-neembucu/>
- Base Investigaciones Sociales (2025b). *Comunidad campesina resiste expansión de monocultivo de eucalipto en Horqueta*. 21 de agosto de 2025. Recuperado de <https://www.baseis.org.py/comunidad-campesina-resiste-expansion-de-monocultivo-de-eucalipto-en-horqueta/>

- Base Investigaciones Sociales (2022). Pobladores denuncian fumigación ilegal de cultivo de soja en Guairá. 11 de octubre de 2022. Recuperado de <https://www.baseis.org.py/pobladores-denuncian-fumigacion-ilegal-de-cultivo-de-soja-en-guaira/>
- Base Investigaciones Sociales (2017a). Villa Oliva Rice causa gran impacto comunitario y medioambiental. *Informes Especiales* N° 10, Julio 2017.
- Base Investigaciones Sociales (2017b). En Capiibary 10 comunidades campesinas se unieron para prohibir el cultivo de soja. 3 de febrero de 2017. Recuperado de <https://www.baseis.org.py/en-capiibary-10-comunidades-campesinas-se-unieron-para-prohibir-el-cultivo-de-soja/>
- Base Investigaciones Sociales (2011). En el municipio La Pastora, prosiguen los esfuerzos para que no entre la soja transgénica. Recuperado de <https://www.baseis.org.py/en-el-municipio-la-pastora-prosiguen-los-esfuerzos-para-que-no-entre-la-soja-transgenica/>
- Caaguazú Noticias Digital (2025). No estamos en contra del cultivo de la soja, pero si contra la fumigación con agrotóxicos, solo pedimos respeto a nuestras vidas. 11 de febrero de 2025. Recuperado de [https://www.facebook.com/watch/?v=92837112261629Canal 11 DAMOA](https://www.facebook.com/watch/?v=92837112261629Canal%2011%20DAMOA)
- (2026). Pobladores de Arroyito se movilizan contra la expansión del cultivo de eucaliptos. 16 de enero de 2026. Recuperado de <https://www.facebook.com/watch/?v=1389066016291097>
- Canal 11 DAMOA (2025). San Miguel Ka'aguy'i: pobladores se manifiestan contra la plantación de eucaliptos. https://www.instagram.com/reel/DNnnuSmiUZe/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=NTc4MTIwNjQ2YQ==
- CEMIT Centro Multidisciplinario de Investigaciones Tecnológicas (2024). *Informe analítico: Análisis de cianuro y mercurio en Paso Yobái, Departamento del Guairá*. Universidad Nacional de Asunción. Recuperado de https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/2025/1746216630_1_ANALISISDECIANURO-MERCURIO.pdf
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Ciciolli, R. (2003). Confirmado: Campesinos de San Pedro del Paraná fueron intoxicados por agrotóxicos. 29 de diciembre de 2023. Recuperado de <https://www6.rel-uita.org/agricultura/agrotoxicos/paraguay-3.htm>

- Codehupy (2025a). *La Minería Aurífera en Paso Yobái, Guairá, Paraguay: Entre el Oro y el Conflicto Ambiental*. Asunción, Paraguay. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Recuperado de https://www.codehupy.org.py/wp-content/uploads/2026/04/codehupy_paso-yobai_digital.pdf
- Codehupy (2024). Defensores del medio ambiente fueron detenidos tras protestar contra la minería en Paso Yobái. 17 de octubre de 2024. Recuperado de <https://www.codehupy.org.py/defensores-del-medio-ambiente-fueron-detenidos-tras-protestar-contr-la-mineria-en-paso-yobai/>
- Comisión de Verdad y Justicia (2008). *Informe Final. Anivé haguã oikó*. Tomo IV Tierras malhabidas. Asunción, Comisión de Verdad y Justicia.
- Corte IDH (2025). *Opinión Consultiva OC-32/25 Emergencia climática y Derechos Humanos*. Recuperado de <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1084981967>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH (2017). *Opinión Consultiva OC-23/17 Medio Ambiente y Derechos Humanos*. Recuperado de https://corteidh.or.cr/docs/opiniones%20/seriea_23_esp.pdf
- Decoud-Fernández, J. C., Mayeregger, E., Shepperson, A. y González Vázquez, M. N. (2025). De Minamata a Paso Yobái: Una crítica a la gobernanza ambiental paraguaya. *Revista Jurídica de la Universidad Americana*, Vol. 13 N°2 (julio-diciembre) 2025.
- Diario ABC Color (2026a). Paso Yobái: imputan a mineros por explotación irregular en predio en conflicto con yerbateros. 21 de abril de 2026. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2026/04/21/paso-yobai-imputan-a-mineros-por-explotacion-irregular-en-predio-en-conflicto-con-yerbateros/>
- Diario ABC Color (2026b). Soja en el Ybytyruzú: denunciantes, productores y municipio buscan salida al conflicto ambiental. 22 de enero de 2026. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2026/01/22/soja-en-el-ybytyruzu-denunciantes-productores-y-municipio-buscan-salida-al-conflicto-ambiental/>
- Diario ABC Color (2025a). Mades interviene arroceras por denuncias de inundación artificial en Ñeembucú. 28 de julio de 2025. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2025/07/28/mades-interviene-arroceras-por-denuncias-de-inundacion-artificial-en-neeembucu/>
- Diario ABC Color (2025b). Denuncian inacción de la Fiscalía ante daños ambientales en Tacuaras. 11 de septiembre de 2025. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2025/09/11/denuncian-inaccion-de-la-fiscalia-ante-danos-ambientales-en-tacuaras/>

- Diario ABC Color (2025c). Comunidades afectadas exigen solución inmediata a inundaciones artificiales. 25 de julio de 2025. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2025/07/25/comunidades-afectadas-exigen-solucion-inmediata-a-inundaciones-artificiales/>
- Diario ABC Color (2025d). Pobladores resisten al avance arrocerero en Villa Oliva. 20 de mayo de 2025. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2025/05/20/pobladores-resisten-al-avance-arrocerero-en-villa-oliva/>
- Diario ABC Color (2025e). Denuncian supuesta presencia de sojales dentro de la Reserva del Ybytyruzú y exigen investigación del Mades y la Fiscalía. 27 de noviembre de 2025. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2025/11/27/denuncian-supuesta-presencia-de-sojales-dentro-de-la-reserva-del-ybytyruzu-y-exigen-investigacion-del-mades-y-la-fiscalia/>
- Diario ABC Color (2025f). Soja en el Ybytyruzú: Fiscalía analiza denuncias sobre cultivos y fumigaciones en zonas sensibles. 30 de noviembre de 2025. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2025/11/30/soja-en-el-ybytyruzu-fiscalia-analiza-denuncias-sobre-cultivos-y-fumigaciones-en-zonas-sensibles/>
- Diario ABC Color (2025g). Revelan por qué la construcción de la planta de celulosa de Paracel sigue en pausa. 25 de agosto de 2025. Recuperado de <https://www.abc.com.py/economia/2025/08/23/revelan-por-que-la-construccion-de-la-planta-de-celulosa-de-paracel-sigue-en-pausa/>
- Diario ABC Color (2024a). Tacuaras: Denuncian que el Indert cercó una reserva ecológica. 30 de diciembre de 2024. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2024/12/30/tacuaras-denuncian-que-el-indert-cerco-una-reserva-ecologica/>
- Diario ABC Color (2024b). Grandes canalizaciones para extraer agua del río Paraguay genera preocupación en la población de Ñeembucú. 06 de octubre de 2024. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2024/10/06/grandes-canalizaciones-para-extraer-agua-del-rio-paraguay-genera-preocupacion-en-la-poblacion-de-neembucu/>
- Diario ABC Color (2024c). Intendente de Villa Oliva defiende instalación de arroceras ante rechazo de pobladores de Ñeembucú. 09 de octubre de 2024. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2024/10/09/intendente-de-villa-oliva-defiende-instalacion-de-arroceras-ante-rechazo-de-pobladores-de-neembucu/>
- Diario ABC COLOR (2023a). Natalio: denuncian mortandad de abejas presumiblemente por efecto de agroquímicos. 24 de mayo de 2023.

Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/05/24/natalio-denuncian-mortandad-de-abejas-presumiblemente-por-efecto-de-agroquimicos/>

Diario ABC Color (2023b). Pobladores de Villa Oliva en pie de guerra ante posible despojo de un campo comunal. 24 de julio de 2023. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/07/24/pobladores-de-villa-oliva-en-pie-de-guerra-ante-posible-despojo-de-un-campo-comunal/>

Diario ABC Color (2022a). Senado declara emergencia la cuenca del lago Ypoá y urge al Mades tomar acciones contra arroceras. 10 de noviembre de 2022. Recuperado de <https://www.abc.com.py/politica/2022/11/10/senado-declara-emergencia-la-cuenca-del-lago-ypoa-y-urge-al-mades-tomar-acciones-contr-arroceras/>

Diario ABC Color (2022b). Fiscalía suspendió trabajos en una cantera tras la muerte de un adolescente de 16 años. 11 de julio de 2022. Recuperado de <https://www.abc.com.py/policiales/2022/07/11/fiscalia-suspendio-trabajos-en-una-cantera-tras-la-muerte-de-un-adolescente-de-16-anos/>

Diario ABC Color (2022c). Pobladores de Guairá denuncian ante el JEM a dos fiscales por supuesta inacción y “aprietes”. 16 de diciembre de 2022. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/12/16/pobladores-de-guaira-denuncian-ante-el-jem-a-dos-fiscales-por-sus-puestos-inaccion-y-aprietes/>

Diario ABC Color (2022d). Preocupa instalación de una cantera en el área de la reserva de Ybyturusu. 23 de mayo de 2022. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/05/23/preocupa-instalacion-de-una-cantera-en-el-area-de-la-reserva-de-ybyturusu/>

Diario ABC Color (2022e). Propietario reconoce que aún no tiene permiso para montar una cantera en Ybytyruzú. 15 de junio de 2022. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/06/15/propietario-reconoce-que-aun-no-tiene-permiso-para-montar-una-cantera-en-ybytyrusu/>

Diario ABC Color (2022f). Fiscalía suspendió trabajos en una cantera tras la muerte de un adolescente de 16 años. 11 de julio de 2022. Recuperado de <https://www.abc.com.py/policiales/2022/07/11/fiscalia-suspendio-trabajos-en-una-cantera-tras-la-muerte-de-un-adolescente-de-16-anos/>

Diario ABC Color (2021a). Fumigación de soja contamina producción orgánica y hunde a pequeños productores de San Pedro. 25 de febrero de 2021. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/02/25/>

- fumigacion-de-soja-contamina-produccion-organica-y-hunde-a-pequenos-productores-de-san-pedro/
- Diario ABC Color (2021b). Fumigación de soja afecta a pequeños productores. 25 de febrero de 2021. Recuperado de <https://www.abc.com.py/tv/video/x9utd6i/>
- Diario ABC Color (2021c). Fiscalía corrobora incumplimientos en plantaciones de soja en San Pedro. 27 de febrero de 2021. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/02/27/fiscalia-corrobora-incumplimientos-en-plantaciones-de-soja-en-san-pedro/>
- Diario ABC Color (2017a). Conflictos en Villa Oliva por arrocería. 20 de agosto de 2017. Recuperado de <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/conflictos-en-villa-oliva-por-arroceria-1624045.html>
- Diario ABC Color (2017b). Tras reclamo de vecinos, prohíben cultivo de soja. 17 de mayo de 2017. Recuperado de <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/tras-reclamo-de-vecinos-prohiben-cultivo-de-soja-1594329.html>
- Diario ABC Color (2017c). Protestan contra cultivo de soja en Horqueta. 15 de noviembre de 2017. Recuperado de <https://www.abc.com.py/nacionales/protestan-contra-cultivo-de-soja-en-horqueta-1649907.html>
- Diario ABC Color (2017d). En Barbero piden respeto a la ley, 17 de agosto de 2017. Recuperado de <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/en-barbero-piden-respeto-a-la-ley-1623132.html>
- Diario ABC Color (2015). Repudian fumigaciones ilegales en Barbero Cue. 20 de abril de 2015. Recuperado de <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/repudian-fumigaciones-ilegales-en-barbero-cue-1358578.html>
- Diario ABC Color (2004a). Llamativa lentitud fiscal en caso agrotóxicos. 16 de abril de 2004. Recuperado de <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/llamativa-lentitud-fiscal-en-caso-agrotoxicos-757161.html>
- Diario ABC Color (2004b). Fuerza pública recibe orden de proteger fumigación de sojales. 9 de enero de 2004. Recuperado de <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/fuerza-publica-recibe-orden-de-proteger-fumigacion-de-sojales-740211.html>
- Diario LA NACIÓN (2018). Productores denuncian violencia en el campo. 15 de diciembre de 2018. Recuperado de https://www.lanacion.com.py/politica_edicionimpresa/2018/12/15/productores-denuncian-violencia-en-el-campo/
- Diario ÚLTIMA HORA (2025a). Paso Yobái: Piden ley que prohíba uso de cianuro, pero mineros se oponen. 3 de junio de 2025. Recuperado de

- <https://www.ultimahora.com/paso-yobai-piden-ley-que-prohiba-uso-de-cianuro-pero-mineros-se-oponen>
- Diario ÚLTIMA HORA (2025b). Denuncian inacción de la Fiscalía y persecución a defensores ambientales en Paso Yobái. 01 de agosto de 2025. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/denuncian-inaccion-de-la-fiscalia-y-persecucion-a-defensores-ambientales-en-paso-yobai>
- Diario ÚLTIMA HORA (2023a). Villa Oliva: Pobladores culpan a los arroceros por la inundación. 9 de mayo de 2023. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/villa-oliva-pobladores-culpan-a-los-arroceros-por-la-inundacion>
- Diario ÚLTIMA HORA (2021). Denuncian desvío de arroyo y grave delito ambiental en San Pedro del Paraná. 22 de abril de 2021. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/denuncian-desvio-arroyo-y-grave-delito-ambiental-san-pedro-del-parana-n2937370>
- Diario ÚLTIMA HORA (2014). Detienen a 5 campesinos en Guairá por impedir fumigación de sojal. 11 de marzo de 2014. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/detienen-5-campesinos-guaira-impedir-fumigacion-sojal-n774068>
- Diario ÚLTIMA HORA (2008). Vecinos se movilizan contra el cultivo de soja. 28 de julio de 2008. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/vecinos-se-movilizan-contr-el-cultivo-soja-n139684>
- Dirección de Derecho Ambiental de la Corte Suprema de Justicia (2025). *Datos sistematizados de causas relacionadas a hechos punibles ambientales, en el marco de la Acordada N° 1344/19. Periodo 2019-2024.*
- Dos Santos, N. (2025). *Evaluación de la calidad del agua de consumo en áreas mineras del distrito de Paso Yobái en el departamento de Guairá, Paraguay.* Trabajo Final de Grado presentado a la Facultad de Ciencias Agrarias. San Lorenzo, Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Agrarias, Carrera de Ingeniería Ambiental.
- El Informante (2022). Rechazan cultivo extensivo de la soja en Cepingo Cañada. 19 de octubre de 2022. Recuperado de <https://www.elinformantepy.com/articulo.php?id=3612>
- El Portal Noticias (2025). Aparatoso despliegue policial para resguardar inicio de cosecha de soja en Repatriación. 11 de febrero de 2025. Recuperado de <https://www.facebook.com/share/v/18pgQoAmtP/>
- Fabi, M. (2025). La lucha de la yerba mate contra la contaminación minera en Paso Yobái. *El Otro País*. 29 de junio de 2025. Recuperado de <https://elotropais.org/2025/06/29/derechos-humanos/la-lucha-de-la-yerba-mate-contr-la-contaminacion-minera-en-paso-yobai/>

- Federación Nacional Campesina (2016). “Bernardino Figueredo luchó con justicia para defender su comunidad”. 13 de mayo de 2016. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=IvHcK5WQlHE>
- FEPYM Federación de Productores de Yerba Mate del Nordeste de Itapúa (2025). Nota dirigida a la Conaderna, senador Juan Afara. 13 de enero de 2025.
- Flores, L. (2020). *Determinación de niveles de mercurio en sedimentos de recursos hídricos y relaves de molinos auríferos del Distrito de Paso Yobái*. MADES. Recuperado de <https://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2025/04/Determinacion-de-niveles-de-mercurio-en-sedimentos-de-recursos-hidricos.pdf>
- Fogel, R. (2001). *Las luchas campesinas: Tierra y condiciones de producción*. Asunción, Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencias, Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios.
- Gudynas, E. (2015). *Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. CLAES Centro Latino Americano de Ecología Social.
- Gudynas, E. (2011). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. En M. Lang & D. Mokrani (Comps.), *Más allá del desarrollo* (pp. 21–55). Fundación Rosa Luxemburg / Abya Yala.
- Harvey, D. (2004). El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión, en *Socialist Register*, Vol. 30. Londres, The Socialist Register.
- INE Instituto Nacional de Estadística (2025). *Paraguay. Estimaciones y proyecciones de la población distrital, 2000-2035. Revisión 2025*. Fernando de la Mora, INE.
- INE Instituto Nacional de Estadística (2022a). Censo Nacional de Población y Viviendas. Recuperado de <https://www.ine.gov.py/>
- INE Instituto Nacional de Estadística (2022b). *Paraguay. Población total por área urbana-rural y sexo, según departamento y distrito, 2022. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2022*. Fernando de la Mora, INE.
- InfoNegocios (2024). ¿Paraguay puede cultivar 1 millón de hectáreas de arroz? Según el MAG, sí. 2 de octubre de 2024. Recuperado de <https://infonegocios.com.py/infoagro/paraguay-puede-cultivar-1-millon-de-hectareas-de-arroz-segun-el-mag-si>
- IP Agencia de Información Paraguaya (2025). Mades impone multa de 15.000 jornales por incumplimientos ambientales en Ñeembucú. 16 de octubre de 2025. Recuperado de <https://www.ip.gov.py/ip/2025/10/16/mades-impone-multa-de-15-000-jornales-por-incumplimientos-ambientales-en-nejembucu/>

- Irala, A. (2024). La soja transgénica, una amenaza comunitaria. Desinformémonos, 29 de agosto de 2024. Recuperado de <https://desinformemonos.org/la-soja-transgenica-una-amenaza-comunitaria/>
- Irala, A. (2023). Desalojos campesinos durante el gobierno de Abdo Benítez. En M. Palau (coordinadora), *Con la soja al cuello. Informe sobre Agronegocios 2023*. Asunción, BASE-IS.
- Isasi, W. (2025). Defender derechos humanos bajo un gobierno que persigue, espía y criminaliza. En Codehupy (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2025*. Asunción, Codehupy.
- Isasi, W. y Orué, M. (2024). Defender derechos humanos en un Estado que legisla contra la libertad de asociación. En Codehupy (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2024*. Asunción, Codehupy.
- Kleinpenning, J. (2014). *Paraguay Rural 1870-1963*. Asunción, Tiempo de Historia.
- La Unión R800 AM (2017). Habitantes de Loreto son amenazados por oponerse a soja transgénica. Audio de entrevista al Intendente Municipal. Recuperado de <https://www.launion.com.py/habitantes-de-loreto-amenazados-por-evitar-plantacion-de-soja-transgenica-69149.html>
- MADES (2026a). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #100251, Solicitud de Información Pública Ambiental II. Recuperado de https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/2026/1773089690_1_No-taderespuestasolicitudN100251.pdf
- MADES (2026b). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #100253, Solicitud de información pública ambiental III. Recuperado de https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/2026/1773089549_1_No-taderespuestasolicitudN100253.pdf
- MADES (2026c). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #102219, Fiscalización de cumplimiento de normas ambientales. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/102219>
- MADES (2026d). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #101852, Plan de Manejo. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/101852>
- MADES (2025d). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #98902, Cumplimiento del art. 37 Ley 1561/00. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/98902>
- MADES (2025a). *Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas de Paraguay SINASIP 2025 - 2030*. Asunción, Paraguay.

- MADES (2025b). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud # 98888, Aplicación de la Ley N° 1561/00 (3). Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/98888>
- MADES (2025c). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #94876, Convenios con Municipalidades. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/94876>
- MADES (2020). Gobierno da un paso gigante con la presentación del Proyecto, Código Ambiental Paraguayo. 17 de noviembre de 2020. Recuperado de <https://www.mades.gov.py/2020/11/17/gobierno-da-un-paso-gigante-con-la-presentacion-del-proyecto-codigo-ambiental-paraguayo/>
- MAG (2023). *VI Censo Agropecuario Nacional-CAN 2022*, Volumen I. Asunción.
- MAG (2018). *Compendio sobre zonificación agroecológica del Paraguay*. Dirección General de Planificación, Dirección de Estudios Agroeconómicos.
- MEF (2025). Municipios con Planes aprobados por ordenanza posterior a la Ley N° 3966/2010 Orgánica Municipal. Recuperado de <https://ciudadessustentablesvep.mef.gov.py/wp-content/uploads/2025/04/municipios-con-pout-posterior-a-la-ley-n-3966-2010-elaborado-abril-16-2025.pdf>
- Melià, B. (1996). Potirõ: las formas del trabajo entre los Guaraní antiguos, reducidos y modernos. *Revista Complutense de Historia de América*, 22. Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense de Madrid.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2026). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #102132, Protección de salud en ámbitos de actividad minera. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/102132>
- Municipalidad de Santa Rosa del Aguaray (2025). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #94803, Zonificación agroecológica. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/94803>
- Municipalidad de Villa Oliva (2025). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #94792, Protección de derechos ambientales. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/94792>
- Municipalidad de Yby Yaú (2025). *Informe de Gestión 2024. Intendente Municipal Vidal Arguello Bazán*. Yby Yaú.
- Núñez, K., Zárate-Betzel, G., Ortiz, F., Mendoza, M., Appleyard, T., Vera, M., Piris da Motta, F., Salinas, P. (2021). *Humedales de Ñeembucú: una*

- mirada a su biodiversidad. Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. San Lorenzo, Universidad Nacional de Asunción.*
- Organización Campesina del Norte (2026). “Eucaliptal no es bosque. Cuidemos el Cerrado Norte”, 28 de marzo de 2026. Recuperado de <https://www.facebook.com/search/top/?q=organizaci%C3%B3n%20campesina%20del%20norte>
- Palau, M. y Lo Bianco, M. (2022). *Agronegocios y escuelas rurales. El peligro de las fumigaciones en la Región Oriental*. Asunción, BASE-IS.
- Palau, T. y Heikel, M. (2016). *Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola*. Asunción, BASE-IS. (Trabajo original publicado en 1987).
- Palau, T., Cabello, D., Maeyens, A., Rulli, J., Segovia, D. (2007). *Los Refugiados del Modelo Agroexportador. Impactos del monocultivo de soja en las comunidades campesinas*. Asunción, BASE-IS.
- Paredes, S. (2024). *Evaluación de la concentración de cianuro en aguas superficiales de zonas influenciadas por la minería aurífera en el distrito de Paso Yobái*. Trabajo Final de Grado presentado a la Facultad de Ciencias Agrarias. San Lorenzo, Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Agrarias, Carrera de Ingeniería Ambiental.
- Pastoral Social de la Parroquia María Auxiliadora (2025). Comunicado a la opinión pública. 22 de diciembre de 2025. Arroyito, Concepción.
- Pastore, C. (2008). *La lucha por la tierra en el Paraguay*. Asunción, Intercontinental.
- Pereira Fukuoka, M. (2023). *El derecho campesino a la tierra en el Paraguay*. Asunción, BASE-IS. Recuperado <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2023/03/El-Derecho-Campesino-a-la-Tierra-en-Paraguay.pdf>
- Periódico E ‘a (2014). Jefe policial sospecha que sojero mandó destituirlo. 25 de febrero de 2014. Recuperado de <https://ea.net.py/jefe-policial-sospecha-que-sojero-mando-a-destituirlo/>
- Plataforma de Organizaciones (2016). Nota dirigida al presidente de la Junta Municipal de Natalio, Itapúa, Sr. Luis Enciso. 13 de junio de 2016.
- Portal de Noticias Yby Yauense (2026). Inician programa “Todas las manos al huerto” en Yby Yau. 20 de mayo de 2026. Recuperado de <https://www.facebook.com/share/p/1HM6Krjoks/>
- Riquelme Q. y Kretschmer R. (2016). *Concentración de tierras y producción en Paraguay. Análisis comparativo de los censos agropecuarios de 1991 y 2008*. Asunción, CDE.

- Rojas Villagra, L. (2009). *Actores del agronegocio en Paraguay*. Asunción, BASE-IS.
- Rojas, L. y Areco, A. (2017). *Las colonias campesinas en el Paraguay*. Asunción, BASE-IS. Recuperado de https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2018/03/2017Dic_Las-Colonias-del-Indert.pdf
- RTV (2025). Vecinos y vecinas de Repatriación luchan por la agricultura saludable, pero autoridades faltan a la cita. 30 de agosto de 2025. Recuperado de <https://www.facebook.com/share/p/18ymA6C833/>
- Ruiz López, N., Velázquez Álvarez, J. y Achucarro, G. (2026). *Caazapá en disputa: Del latifundio ganadero a la extensión masiva de los eucaliptos*. Informe especial N.º 82. Asunción, BASE-IS.
- SEAM (2016). *Plan de Manejo. Reserva de Recursos Manejados Ybytyruzú 2016-2026*. Tomo 1. Asunción, Secretaría del Ambiente, Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad
- SEAM Secretaría del Ambiente (2001). Resolución SEAM N° 200/01 “Por la cual se asignan y reglamentan las categorías de manejo; la zonificación y los usos y actividades”.
- SENAVE (2026a). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #101590, Consulta sobre aprobación y vigencia de resolución. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/101590>
- SENAVE (2026b). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #102285, Reglamentación Ley 3742/09. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/102285>
- SENAVE (2026c). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #99404. Reglamentaciones vigentes. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/99404>
- SENAVE (2025a). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #98630, Información pública. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/98630>.
- SENAVE (2025b). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #98885, Reglamentaciones y aplicación de sanciones. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/98885>
- SENAVE (2025c). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #94779, Acciones de Inconstitucionalidad. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/94779>
- SENAVE (2025d). *Portal Unificado de Información Pública*. Solicitud #94877, Convenios con Municipalidades. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/94877>

- SENAVE (2017). Resolución N° 765 del 6 de noviembre de 2017. Recuperado de <https://www.senave.gov.py/docs/resoluciones/senave/3be56080ba9aa3fb604c18e27537be09.pdf>
- Silvero, M., Fernández, F. y Benítez, M. (2025). El caso del Cerro Tres Kandú. Una lucha por la justicia ambiental en Paraguay. En M. Palau (coordinadora), *Con la soja al cuello. Informe sobre Agronegocios 2025*. Asunción, BASE-IS
- Sistema de Información Legislativa (2025). #Expediente: S-2502281, Proyecto de Ley “Que prohíbe el uso de cianuro en actividades mineras en el territorio nacional”. Recuperado de <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/143337>.
- Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Centro María Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales.
- Valdez Ayala, S., Fogel, R., Paredes, R., Sanabria, D., Valdez, N., Ríos, C. y Torales, M. (2025). *Juventudes campesinas en Paraguay: dinámicas socioeconómicas y demográficas*. Asunción, CERL.
- Zevaco, S. (2019). *Minería en el territorio paraguayo*. Asunción, BASE-IS. Recuperado de https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2020/03/2019_Dic-Mineria-en-el-territorio-paraguayo-comprimido_compressed-1.pdf
- Zevaco, S. (2021). *Agroindustria o agricultura campesina: ¿de dónde viene lo que comemos?*. Asunción, BASE-IS. Recuperado de <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2021/07/boceto-final-color.pdf>

Entrevistas realizadas⁵⁰

- Alberto Velázquez, Organización de Lucha por la Tierra (OLT), ex concejal municipal de Capiibary, San Pedro.
- Albino López, Federación Nacional Campesina, docente y poblador de Independencia, Guairá.
- Alejandro Grau, Juez de Faltas, Municipalidad de San Pedro del Ycuamandyyú, San Pedro.
- Amancio Bareiro, Profesor de la Universidad Nacional de Itapúa, ex concejal municipal de Natalio, Itapúa.
- Anatalio Chaparro, Colonia Mariscal López, Capiibary, San Pedro.

⁵⁰ Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de noviembre de 2025 y marzo de 2026. Se consignan los cargos de los funcionarios y funcionarias públicos al tiempo de la realización de la entrevista respectiva.

- Antonella Cabral, ex Secretaria General de la Municipalidad de Villa Oliva, Ñeembucú.
- Arnaldo Mendoza, dirigente de la Organización Zonal de Agricultores Agroecológicos (OZAE), Alfonso Kue, Horqueta, Concepción.
- Blanca Méndez, Pastoral Social, San Pedro del Paraná, Itapúa.
- Clemencia Mendoza, Concejal Municipal de Villa Oliva, Ñeembucú.
- Cristina Ruiz, Carmelita Misionera Teresiana, Paso Yobái, Guairá.
- Dalma Céspedes, Secretaria General de la Municipalidad de Villa Oliva, Ñeembucú.
- David González, Intendente Municipal de Capiibary, San Pedro.
- Del Rosario Denis, titular del Departamento de Agricultura y Ambiente de la Municipalidad de Yby Yaú, Concepción.
- Derlis Turlan, Director de Fiscalización Integral de la Municipalidad de Paso Yobái, Guairá.
- Edgar Rolando Osorio, Secretario General de la Municipalidad de Natalio, Itapúa.
- Efigenio Algarín, Técnico Agrícola, Secretario de Agricultura de la Municipalidad de San Pedro del Paraná, Itapúa.
- Elder Arce, referente social Repatriación, Caaguazú.
- Elido Torres, Red Nacional de Agricultura Campesina e Indígena, referente social de Colonia Barbero, San Pedro del Ycuamandyyú, San Pedro.
- Elizardo López, Organización de Lucha por la Tierra (OLT), Asentamiento Belén, ex concejal municipal de Tacuaras, Ñeembucú.
- Elvio Merlo, referente de la comunidad Huguá Zarza, Paso Horqueta, Concepción.
- Ever Orlando García, Secretario General de la Municipalidad de Arroyito, Concepción.
- Eusebia Marilú Musa, Intendenta Municipal de Villa Oliva, Ñeembucú.
- Francisco Fernández, integrante de la organización Defensores del Entorno del Yvytyruzú, Eugenio A. Garay, Guairá.
- Francisco Moreno, Profesor de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de Itapúa, Natalio, Itapúa.
- Gualberto Giménez, Comité de Productores Paz y Alegría, Paso Horqueta, Concepción.
- Guido Mendoza, Ingeniero Agrónomo, referente de la Organización Zonal de Agricultores Agroecológicos (OZAE), Horqueta, Concepción.
- Hugo Espíndola, referente social de Zanjita, Villa Oliva, Ñeembucú.

- Isidro Bazán, Secretario de Agricultura de la Municipalidad de Horqueta, Concepción.
- Juan Agüero, Secretario General de la Municipalidad de Vaquería, Caaguazú.
- Justino Martínez, Movimiento Agrario Popular (MAP), ex concejal municipal de Natalio, Itapúa.
- Laura Colmán, Secretaria General de la Municipalidad de La Pastora, Caaguazú.
- Librado Cano, Secretario General de la Municipalidad de Tacuaras, Ñeembucú.
- Lisandro Benítez, Secretario General Departamental de la Federación de Productores de Yerba Mate del Nordeste de Itapúa.
- Marciano Jara, docente, referente de la Pastoral Social, Arroyito, Concepción.
- María Elena Ayala, Secretaria General de la Municipalidad de Paso Horqueta, Concepción.
- Mario Gauto, ex concejal municipal, Santa Rosa del Aguaray, San Pedro.
- Melanio Giménez, referente social, ex concejal municipal de José Fassardi, Guairá.
- Natalia López, Secretaria de Agricultura de la Municipalidad de Natalio, Itapúa.
- Odón Osorio, Secretario del Ambiente de la Municipalidad de San Pedro del Paraná, Itapúa.
- Nery Bernal, Secretario General de la Municipalidad de San Joaquín, Caaguazú.
- Norma Olmedo, Secretaria General de la Municipalidad de Repatriación, Caaguazú.
- Osvaldo Díaz, Presidente de la Junta Municipal de Vaquería, Caaguazú.
- Pablo Galeano, Secretario General de la Municipalidad de José Fassardi, Guairá.
- Ricardo Paredes, Secretario General de la Municipalidad de Paso Barreto, Concepción.
- Ramón Acosta, Organización Campesina Teko Pyahu de Loreto, Concepción.
- Rodolfo Insaurrealde, Intendente de la Municipalidad de Loreto, Concepción.
- Romina Fonseca, Secretaria del Ambiente de la Municipalidad de Natalio, Itapúa.

- Rubén Irala, Coordinador de la Pastoral Social de la Diócesis de Villarrica.
- Salvador Burgos, Secretario General de la Municipalidad de San Pedro del Paraná, Itapúa.
- Salvadora Caballero, referente social de Colonia Barbero, San Pedro del Ycuamandyyú, San Pedro.
- Saúl González, referente social, ex concejal municipal de Independencia, Guairá.
- Trinidad Ortiz, Organización de Lucha por la Tierra (OLT), ex concejal municipal de San Pedro del Paraná, Itapúa.
- Sebastián Aguilar, Comisión por la Defensa del Medio Ambiente y del Territorio de Huguá Ñandú, Paso Barreto, Concepción.
- Valerio Mercado, Secretario General de la Municipalidad de Independencia, Guairá.
- Verónica Giménez, Secretaria General de la Municipalidad de Loreto, Concepción.
- Vidal Brítez, Asociación de Yerbateros de Paso Yobái, Guairá.

DEFENSA SOCIOAMBIENTAL

COALICIONES LOCALES Y
ORDENANZAS DE PROTECCIÓN
DE LOS TERRITORIOS DE VIDA
Y PRODUCCIÓN CAMPESINA

Milena Pereira Fukuoka
Abel Areco Gómez
Ever Enríquez



En este estudio se analizan experiencias de defensa socioambiental local, cuyas reivindicaciones lograron expresarse en ordenanzas, resoluciones municipales, o en proyectos de ordenanzas de protección de la agricultura campesina y el medio ambiente. La investigación abarcó 21 distritos de seis departamentos de la Región Oriental del país: Caaguazú, Concepción, Guairá, Itapúa, Neembucú y San Pedro. El estudio evidencia:

- La fuerte presión de los extractivismos agrícolas, forestales y mineros sobre las comunidades campesinas, el incumplimiento estructural de las normas ambientales y agroambientales, y los daños ecológicos y económicos que esta dinámica genera.
- La potencia económica del campesinado y la fuerza productiva que persiste en las comunidades, pese a que la política estatal es en buena medida contraria al modelo productivo campesino.
- El rol estratégico de los gobiernos locales y los avances existentes en materia de ordenanzas municipales para el ordenamiento territorial, la protección ambiental y la promoción de la agricultura campesina.
- La relevancia de las coaliciones locales para defender y consolidar un modelo justo y sostenible de desarrollo, en el cual la agricultura, el ambiente y la alimentación son considerados en su interdependencia, sobre la base del adecuado ordenamiento territorial.

Con el apoyo de: