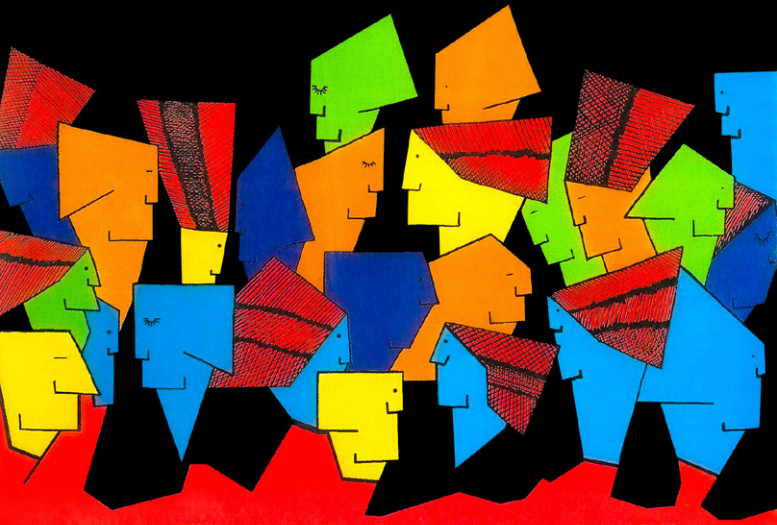
DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY

2001



Amnistía Internacional • Asociación Americana de Juristas (AAJ) • Base - Investigaciones Sociales (BASE-IS) • Centro de Documentación y Estudios (CDE) • Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC) • Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE) • Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) • Círculo Paraguayo de Médicos (CPM) • Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE) • Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) • Decidamos - Campaña por la Expresión Ciudadana • Espacios de Participación Ciudadana • Fundación para la Reforma del Estado • Gabinete de Estudios de Opinión (GEO) • Grupo de Acción Gay-Lésbico (GAG-L) • Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) • Ñemongetara - Programa de Educación Popular • Red de Organizaciones Ambientalistas • Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ PY) • Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) • Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco.

Organizaciones participantes

- ✓ Amnistía Internacional
- ✓ Asociación Americana de Juristas (AAJ)
- ✓ Base - Investigaciones Sociales (BASE-IS)
- ✓ Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- ✓ Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC)
- ✓ Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE)
- ✓ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)
- ✓ Círculo Paraguayo de Médicos (CPM)
- ✓ Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)
- ✓ Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
- ✓ Decidamos – Campaña por la expresión ciudadana
- ✓ Espacios de Participación Ciudadana
- ✓ Fundación para la Reforma del Estado (FUNPARE)
- ✓ Grupo de Acción Gay-Lésbico (GAG-L)
- ✓ Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)
- ✓ Ñemongetarã – Programa de Educación Popular
- ✓ Red de Organizaciones Ambientalistas
- ✓ Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ PY)
- ✓ Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
- ✓ Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco

© CODEHUPY – Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
San José 568 entre Juan de Salazar y Toledo
Asunción, Paraguay
Email: codehupy@pla.net.py
Teléfonos: (595-21) 201-481 / 202-173 – Fax: (595-21) 214-047

Equipo Editor
Myrian González Vera
Hugo Valiente
Helena Martínez Bueno
Ricardo Yamil Derene
Enrique Marín Fontclara
Tomás Palau Viladesau

Asesor de arte
Osvaldo Salerno

Ilustración de tapa y viñetas
© Fernando Franceschelli
Diseño: Vincent - Producciones

Diagramación, armado e impresión
Ediciones y Arte

Están autorizados el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este libro, siempre que se cite la fuente. La responsabilidad de las afirmaciones contenidas en el presente informe es exclusiva de los autores y autoras de los capítulos, y no refleja necesariamente la postura institucional de la CODEHUPY o de cualquiera de las organizaciones participantes.

La impresión de este material fue posible gracias a Diakonía – Acción Ecuménica Sueca e ICCO – Organización intereclesiástica para la cooperación y el desarrollo, de Holanda.

ÍNDICE

Presentación 11

Secretaría Permanente de turno
Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY)

Presentación institucional 15

Análisis de coyuntura política y social 19
Congelamiento de la crisis
Milda Rivarola

PRIMERA PARTE: DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

1. **Derecho a la vida** 33
Hugo Valiente

2. **Derecho a la integridad personal, seguridad e integridad física**

2.1. Torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes **51**
Hugo Valiente

2.2. Detenciones ilegales y arbitrarias 75
Hugo Valiente

3. **Sistema de justicia**

3.1. Derecho a las Garantías Judiciales y al Debido Proceso 101
Luis Escobar Faella
Fundación para la Reforma del Estado (FUNPARE)

3.2. Situación carcelaria 111
Elizabeth Flores
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)

3.3. Reparación, rehabilitación e indemnización a víctimas de violaciones a los Derechos Humanos 119
Dionisio Gauto
Ñemongetarã – Programa de Educación Popular
Nelson García Ramírez
Asociación Americana de Juristas (AAJ)
Raquel Talavera
Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

4. Derecho a la igualdad y a la no discriminación

4.1. Mujeres 129
Verónica Villalba Morales / Helena Martínez Bueno
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Anexos
Protocolo Facultativo a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas Discriminación contra la Mujer (CEDAW) 151

Comentarios al Protocolo Facultativo del CEDAW 159
Helena Martínez Bueno

4.2. Derechos de Gays y Lesbianas 169
Rosa Posa / Verónica Villalba Morales
Grupo de Acción Gay-Lésbico (GAG-L)

4.3. Migrantes 179
Tomás Palau Viladesau
Base - Investigaciones Sociales (BASE-IS)

4.4. Personas con discapacidades físicas y psíquicas 187
Ruth Irala de Kurtz
Espacios de Participación Ciudadana

5. Derecho a la libertad ideológica y de conciencia
Derecho a la Objeción de Conciencia al SMO 193
Orlando Castillo / Ana Couchonnal
Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ PY)

6. **Derecho a la información y a la libertad de expresión** 203
Miguel López
Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

7. **Derecho a la asociación, reunión y participación**
7.1. Movimiento campesino 215
Quintín Riquelme
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

7.2. Movimiento sindical 223
Roberto Villalba / Carlos Castro
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

7.3. Participación ciudadana 237
Oscar López
Decidamos – Campaña por la expresión ciudadana

8. **Participación política** 247
Oscar López
Decidamos – Campaña por la expresión ciudadana

9. **Derechos de la infancia y la adolescencia** 263
Roberto Stark
Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)

Anexo: Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño: Paraguay 275

10. **Pueblos indígenas** 293
Rodrigo Villagra
Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco

11. **Fuerzas Armadas y Derechos Humanos** 305
Orlando Castillo / Ana Couchonnal
Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ PY)

Anexo: Protocolo Facultativo a la Convención de Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados 317

Comentarios al Protocolo Facultativo sobre niños soldados 325
Hugo Valiente

12. **Cumplimiento de compromisos internacionales** 337
Raquel Talavera
Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

Anexo: Comentarios al Estatuto de la Corte Penal Internacional 349
Aldo Pelli / Nidia Arias / Elodia Almirón
Amnistía Internacional – Paraguay

SEGUNDA PARTE: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

1. **Análisis de coyuntura económica** 357
Gladys Benegas

2. **Derecho al empleo** 363
Gladys Benegas

3. **Derecho a la salud** 369
Esperanza Martínez
Círculo Paraguayo de Médicos (CPM)

4. **Derecho a la educación** 383
Gabriela Walder / Cristina Coronel
Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ PY)

5. **Derecho a un ambiente sano** 393
Víctor Benítez
Red de Organizaciones Ambientalistas

6. **Derecho a una vivienda digna** 401
Ricardo Canese / Cristina Vila
Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)

7. **Derecho a la seguridad social** 417
Roberto Paredes

8. **Derecho al desarrollo rural** 427
Elizabeth Duré
Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC)

9. **Derecho a la seguridad alimentaria** 441
Tomás Palau Viladesau
Base de Investigación Social (BASE-IS)

10. Derechos culturales 455
Anita Mello
Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE)

TERCERA PARTE: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Derechos Civiles y Políticos 469

Derechos Económicos, Sociales y Culturales 479

Presentación

Hace 6 años, cuando aparecía la primera edición de *Derechos Humanos en Paraguay,* elaborado por un numeroso grupo de organizaciones no gubernamentales dedicadas a diversas luchas y acciones por el respeto a los derechos fundamentales en el país, sosteníamos que el Informe debía presentar una visión integral de los derechos humanos, asumiendo la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, y considerando que éstos debían ser tratados con el mismo estatus que los derechos civiles y políticos. Hoy, esta postura es ampliamente aceptada gracias al trabajo continuo de los defensores y defensoras de derechos humanos de todo el mundo.

Así como se ha logrado ampliar el campo de acción y conceptualización de los derechos fundamentales, y éstos ya no están sólo relacionados con las violaciones por cuestiones políticas, vimos como otro gran desafío –para futuros informes– la necesidad de incorporar en forma transversal la perspectiva de género y el reconocimiento de la diversidad cultural. Sabemos que la tarea no es fácil, pues implica aprender a mirar desde paradigmas distintos la vida misma. Comprendemos además que es un proceso de aprendizaje lento. Por ello, este año, hemos intentado incorporar el enfoque de género en algunos pocos capítulos, además del correspondiente a *Mujeres*. Quizá los logros no sean plenamente satisfactorios, pero podemos decirles que hemos hecho el intento de iniciar dicho proceso. Queda entonces el compromiso y el desafío de lograr alguna vez que *Derechos Humanos en Paraguay* transversalice esa mirada de género, con el fin de no dejar de lado la importancia de promover los valores de igualdad y equidad entre mujeres y hombres en la sociedad paraguaya.

Por lo demás, el Informe mantiene la misma línea temática y metodológica que los anteriores, ofreciendo diagnósticos por área que intentan presentar elementos de valoración sobre los hechos ocurridos en todo el ámbito nacional. Esta valoración nos permite un mejor conocimiento de lo que ocurre pero, por sobre todo, da pistas de acción para superar los obstáculos o problemas presentados en cada área. Este aporte, aún mínimo, es sustantivo para nuestra sociedad en

la que sobran señalamientos de problemas y escasean las propuestas de solución.

Por otro lado, algunos aspectos en torno al Informe se van haciendo tradición. El concurso para la creación de las viñetas y cubierta del libro, manteniendo la idea de promover a jóvenes talentos del arte y el diseño gráfico, amplió su convocatoria. En la elaboración de los criterios del concurso y en la selección de las propuestas se contó con la colaboración del artista plástico y diseñador gráfico Osvaldo Salerno, a quien expresamos nuestra gratitud por su apoyo y colaboración desinteresada.

El análisis de coyuntura que abre el Informe fue coordinado y redactado por Milda Rivarola. A ella le presentamos nuestro respeto y admiración por la ardua labor que supuso incluir en un análisis socio-político de coyuntura todas las recomendaciones, preocupaciones y problemas que los trabajadores y trabajadoras de derechos humanos encontramos en nuestro quehacer y que fueron volcados en una mesa de análisis.

Continuando con la línea de anteriores informes de difundir en la población paraguaya las convenciones internacionales de derechos humanos y las recomendaciones de sus organismos de vigilancia, esta edición incluye: la transcripción íntegra de las Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño al Paraguay del 12 de octubre de 2001, en una traducción no oficial realizada por la UNICEF-Paraguay y autorizada para su publicación en este informe; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificado por el Paraguay mediante la Ley N° 1.683/01, y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, firmado por el Paraguay y en avanzado proceso de ratificación. La novedad de este año es que estos importantes instrumentos vienen acompañados de comentarios que permiten interpretarlos en su alcance y contenidos, así como contextualizar el impacto que estos tratados tendrán de cara a un mejoramiento de los estándares de derechos humanos en sus áreas específicas de aplicación.

Finalmente, queda por expresar nuestro reconocimiento al Centro de Documentación y Estudios (CDE) que este año tuvo a su cargo la edición de *Derechos Humanos en Paraguay - 2001,* y nuestra gratitud para los redactores

y redactoras, quienes mantienen su compromiso de gratuidad año tras año, y que hace posible la permanencia de este proyecto, así como a las agencias DIAKONÍA-Acción Ecuménica Sueca e ICCO, Organización intereclesiástica para la cooperación y el desarrollo de Holanda, por su permanente apoyo y solidaridad.

Secretaría de Turno
CODEHUPY
Asunción, diciembre de 2001

Presentación Institucional

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY)

La CODEHUPY se forma unos meses después de los sucesos de marzo de 1999. Anteriormente, desde la caída de la dictadura stronista (1989), algunas de las instituciones asociadas ya realizaban tareas conjuntas como las "Jornadas por los Derechos Humanos" del 10 al 22 de diciembre y el informe *Derechos Humanos en Paraguay,* desde 1996.

En julio de 1999 se lleva a cabo la firma del acta de fundación y la aprobación de estatutos. Un total de 31 organizaciones de diferentes identidades, todas orientadas a la defensa de los derechos humanos en general o en particular, se comprometen a llevar adelante acciones en común, dando así inicio a una relación más estrecha de trabajos conjuntos.

Entre las primeras tareas emprendidas estuvo la preparación de la agenda civil durante la visita *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en julio de 1999, y la Campaña por el nombramiento del Defensor del Pueblo, iniciando una serie de intervenciones que permitieron a la CODEHUPY posicionarse como actora social.

La Coordinadora se encarga, a través de su equipo jurídico, de canalizar denuncias de las organizaciones integrantes según su especialización: mujeres, infancia, indígenas, antimilitarismo, derecho a la objeción de conciencia, participación ciudadana, etc. Sin embargo, existen lagunas en algunos de los derechos que no son encarados de forma específica, o que trascienden el accionar de las organizaciones. Son estas áreas las que CODEHUPY pretende abarcar con sus acciones públicas.

El Área de Comunicación realiza anualmente las Jornadas por los Derechos Humanos, además de la publicación del boletín institucional VOCES, la difusión de comunicados y la organización de conferencias, seminarios y talleres, entre otras actividades.

Otras áreas de trabajo se refieren al seguimiento de acuerdos internacionales ratificados por el Estado o pendientes de ratificación, y lo relativo al Capítulo Paraguay de la Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), creado recientemente para trabajar en la difusión de los derechos económicos sociales y culturales y su inclusión en las políticas públicas, en coordinación con los demás países integrantes de la PIDHDD.

Organizaciones integrantes de CODEHUPY

* Amnistía Internacional (AI)
  amnistia@pla.net.py

* Asociación Americana de Juristas (AAJ)

* Asociación de Familiares de Víctimas del Servicio Militar (AFAVISEM)
  afavisem@mixmail.com

* ATYHA - Alternativas para la salud mental
  atyha@rieder.net.py

* BASE de Educación, Comunicación y Tecnología Alternativa (BASE ECTA)
  baserural@mmail.com.py

* BASE Investigaciones Sociales (BASE IS)
  baseis@sce.cnc.una.py

* Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA)
  beca@sce.cnc.una.py

* Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)
  cejilra@hotmail.com

* Centro de Documentación y Estudios (CDE)
  cde@sce.cnc.una.py

* Centro Paraguayo del Teatro (CEPATE)
  cepate@mmail.com.py

* Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)
cde@cde.org.py

* Coordinadora de Derechos Humanos de Cordillera (CODEHUCO)

* Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
callescuela@sce.cnc.una.py

* Coordinadora de Pueblos Nativos de la Cuenca del Río Pilcomayo
pilcomayo@quanta.com.py

* Coordinadora Nacional de la Pastoral Indígena (CONAPI)
conapi@conexión.com.py

* DECIDAMOS - Campaña por la Expresión Ciudadana
decidamos@sce.cnc.una.py

* Defensa de la Niñez Internacional (DNI)
dni@conexion.com.py

* ESPACIOS de participación ciudadana
espacio@rieder.net.py

* Fundación para la Reforma del Estado (FUNPARE)

* Fundación Kuña Aty
katy@conexion.com.py

* Gestión Local
gestionlocalgk@cmm.com.py

* Grupo de Acción Gay Lésbico (GAGL)
gagl_py@hotmail.com

* Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)
inecip@conexion.com.py

* Luna Nueva
lunanue@supernet.com.py

* Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC)
moc_py@yahoo.com

* Ñemongetarã - Programa de Educación Popular
mongeta@rieder.net.py

* Pastoral Social Nacional
pastorso@rieder.net.py

* Servicio de Educación Popular (SEDUPO)
sedupo@uninet.com.py

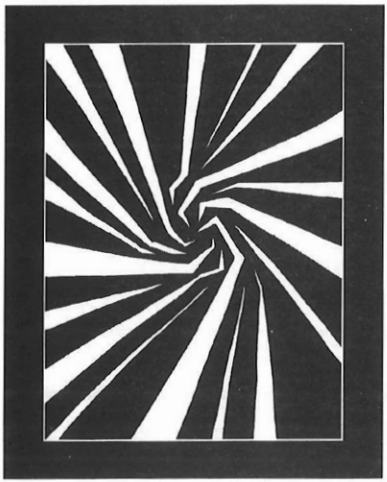
* Servicios de Formación y Estudios de la Mujer (SEFEM)
sefem@sce.cnc.una.py

* Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ-PY)
serpaj@conexion.com.py

* Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
spp17@conexion.com.py

* Sobrevivencia
coordina@sobrevivencia.org.py

* Tierraviva
tierraviva@quanta.com.py



Coyuntura Política y Social

Análisis de coyuntura política y social
Congelamiento de la crisis

Milda Rivarola*

La situación política paraguaya varió radicalmente a lo largo del primer año del siglo: si desde mediados del año pasado la caída del gobierno de González Macchi parecía inminente, en noviembre del 2001 el partido gubernamental prácticamente recuperó su mayoría absoluta en las elecciones municipales, y el presidente pudo sentirse más firme que nunca en su cargo. Más que solucionarse, el prolongado desgobierno se "congeló", estabilizando coyunturalmente al poder, o posponiendo el estallido de la crisis.

Colorados a la carga

Los conatos de crisis no escasearon, pero la anunciada tormenta se disolvió sin pena ni gloria. A fines de enero, el gobierno decretó los ya tradicionales "tarifazos" del agua y la energía y volvió a subir el precio del gasoil, generando protestas de grupos empresariales y de productores agrícolas. A los pedidos de renuncia del Ejecutivo –hechos por grupos políticos y sociales desde el año anterior–, se sumó la propuesta de la doble renuncia (del presidente y del vicepresidente) y la convocatoria a elecciones anticipadas.

Al mes siguiente, los sojeros de la Región Este (Alto Paraná e Itapúa) llevaron a cabo otro multitudinario "Tractorazo", exigiendo costos razonables del gasoil y mejores precios al algodón. Esta vez, la manifestación movilizó

* El artículo fue discutido en un taller de análisis de coyuntura realizado el 2 de octubre de 2001, del que participaron representantes de las organizaciones integrantes de la CODEHUPY.

también a transportistas y campesinos algodoneros y amenazó extenderse a otros departamentos (Misiones y Caaguazú).

Ante la radicalización del movimiento –pronto se planteó marchar sobre Asunción a exigir la renuncia del gobierno–, la Coordinadora Agrícola levantó la protesta días después, obteniendo precios más bajos del gasoil y de la energía eléctrica, integrar una comisión de estudio del precio del algodón y la sustitución del ministro de Agricultura. Una multisectorial obrero-campesina convocó ese mismo mes a una Marcha del Pueblo, exigiendo la renuncia presidencial, que reunió apenas medio millar de personas.

Esta pobre convocatoria signaría las restantes movilizaciones hechas con el mismo fin, aun cuando los hechos de corrupción se sucedían en el entorno del Ejecutivo. La prensa denunció que González Macchi poseía un automóvil BMW robado en el Brasil y, poco después, la Convención ordinaria del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) exigió la renuncia del titular del Ejecutivo. Por su parte, la convención del Partido Encuentro Nacional (PEN) decidió seguir participando en el cogobierno.

Los escándalos se agravaron en mayo, al hacerse público el desvío al exterior de dieciséis millones de US$ de la liquidación de los Bancos Unión y Oriental, en gestiones que involucraron a dos hermanos del presidente, Edith y el juez José Ignacio González Macchi. La bancada del PLRA solicitó en Diputados el inicio del juicio político al presidente y, en reacción, diputados argañistas exigieron otro juicio político al vicepresidente Julio César Franco. El tratamiento de ambas demandas se postergó varios meses, en medio de acusaciones de extorsión y compra de votos de parlamentarios.

A mediados de agosto, al cumplirse tres años del periodo presidencial, surgieron rumores de eventual acefalía y nombramiento de un nuevo Ejecutivo por el Congreso, de acuerdo al Art. 234 de la Constitución, que se diluyeron semanas más tarde. Un Frente Social y Ciudadano –campesinos/as de Cordillera y Alto Paraná y Taxistas asuncenos– también pidió la doble renuncia, y hubo manifestaciones similares en Coronel Oviedo y Misiones, mientras la Federación Nacional Campesina organizaba cortes de rutas en varios lugares del país.

Como último intento de forzar la alternancia en el poder, el PLRA hizo el 1 de septiembre su anunciada manifestación que, sin gran convocatoria, generó un

desproporcionado despliegue de fuerzas de seguridad. Cinco días después, la Cámara de Diputados rechazó ambos pedidos de juicio político (el del presidente y vicepresidente), al no lograr en ninguno de los casos los dos tercios de votos necesarios.

Varios eventos preanunciaron el fracaso de estos intentos: el embajador norteamericano se pronunció a favor de la continuidad del presidente hasta el 2003 y, a fines de agosto, la Conferencia Episcopal Paraguaya convocó a un Diálogo Nacional con los titulares de los tres poderes del Estado, dirigentes de los partidos políticos y líderes de la sociedad civil, buscando –entre otros fines– asegurar la gobernabilidad.

Pero fue otro proceso, estrictamente político, el que estabilizó al Ejecutivo como efecto secundario: la recomposición de la hegemonía colorada. Con el general Lino Oviedo preso en el Brasil, la dirigencia de la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado) inició la lenta recuperación de bases y parlamentarios oviedistas, ya desde antes de las "mega-internas" del partido oficialista del 6 de mayo. En estas internas, los colorados seleccionaron 17.700 cargos –presidente y miembros de Junta de Gobierno, presidentes y miembros de seccionales, convencionales, candidatos a intendentes y a concejales municipales– asegurándose un firme liderazgo y la institucionalidad partidaria. Nicanor Duarte Frutos fue electo titular de la ANR y la Unión Nacional de Colorados Éticos (UNACE), con un 30% de los votos, se reintegró como primera minoría al partido.

Como era previsible, el discurso crítico al gobierno manejado por Duarte Frutos durante la campaña electoral, se edulcoró luego de las internas hasta desvanecerse por completo. El partido oficialista,"encuadrado" bajo el nuevo presidente, continuó recuperando poder en varios frentes. Fenecido el mandato del primer Consejo de la Magistratura en el año 2000, las elecciones en universidades y colegios profesionales dieron mayoría a los colorados en este importante órgano judicial.

El Fiscal General del Estado ya era miembro de la ANR; una votación sobre tablas en Diputados elevó en octubre al ex intendente colorado Páez Monges a la Defensoría del Pueblo, y luego del deceso del ministro liberal Elixeno Ayala, también la mayoría en la Corte Suprema de Justicia fue controlada por los nacional-republicanos.

El nombramiento del Defensor (postergado durante nueve largos años) frustró el persistente esfuerzo ciudadano para que este cargo se llenara con criterios de idoneidad, libre del cuotaje partidario, lo que restó desde el inicio credibilidad y legitimidad al futuro trabajo de este funcionario.

La tradición de repartir la titularidad de ambas Cámaras del Congreso entre los dos principales partidos políticos, establecida durante la transición, se interrumpió en julio cuando Juan Roque Galeano (ANR) fue reelecto en el Senado y la Cámara de Diputados nombró como presidente al colorado Juan Darío Monges, de la bancada argañista.

Finalmente, en las elecciones del 18 de noviembre, el partido oficialista "recuperó" la intendencia de la Capital y de grandes comunas del departamento Central (Fernando de la Mora, Luque, Itauguá, etc.) con lo que su hegemonía se extendió también hacia los gobiernos descentralizados, donde la oposición ocupaba espacios de gran visibilidad desde 1991. Es evidente que semejante recuperación de hegemonía no habría sido posible sin el debilitamiento previo o paralelo de los partidos de la oposición. Luego de retirarse del cogobierno a inicios del 2000, la bancada parlamentaria del PLRA sufrió la escisión de Cambio para la Liberación (lainistas), más abierta a acuerdos con el Ejecutivo, y alberga a otros congresistas críticos a la conducción partidaria.

La victoria de Julio César Franco en las elecciones vicepresidenciales en el 2000 reveló su esterilidad ante el fracaso del pedido de juicio político al presidente González Macchi, y la pobre convocatoria de las manifestaciones realizadas para exigir su renuncia. La alianza electoral y parlamentaria con el oviedismo perdió vigencia cuando el movimiento UNACE se atomizó y muchos de sus dirigentes fueron "recuperados" por la nueva directiva de la ANR.

La pérdida de Asunción, Fernando de la Mora, Luque y otros municipios importantes en las elecciones municipales del 18 de noviembre agudizó la crisis interna del principal partido de oposición, desgastando además las posibilidades de futuras alianzas con otros partidos. El PEN, considerado tercera fuerza electoral, sufrió en las municipales una drástica caída de su caudal electoral, logrando apenas un 3% a nivel nacional. El acompañamiento acrítico de las decisiones del gobierno colorado supuso su irremediable desgaste, y condujo a la formación del nuevo partido País Solidario, bajo el liderazgo de Carlos Filizzola.

Movimientos sociales y ciudadanos

El sindicalismo obrero, que se benefició de un notable crecimiento en los primeros años de la transición, debe enfrentar ahora la doble embestida del proceso de pauperización y de desempleo y el desprestigio de sus dirigentes tradicionales, lo que ha derivado en la atomización y escasa movilización de los sectores laborales.

El salario mínimo equivale a unos 170 US$ (70 dólares menos que en 1997) y el desempleo y el subempleo afectan hoy a más del tercio de la PEA. Las movilizaciones obreras se sucedieron a lo largo del año, con resultados desiguales: hubo varios paros en el sector público y docentes, huelgas de obreros de Itaipú, de empleados/as del Instituto de Previsión Social (IPS), de hospitales nacionales y, en noviembre, una importante movilización del personal médico y de enfermería de Clínicas, buscando impedir recortes presupuestarios para el año 2002.

ANTELCO fue el primero de los entes privatizables en llegar a la fase de calificación de oferentes y, en consecuencia, parte del sindicalismo estatal sustituyó su lucha antiprivatista por tratativas con el Estado para obtener medidas compensadoras del despido de personal, o con empresas trasnacionales para negociar la opción preferencial de compra.

En octubre, un juez sentenció a ocho años de prisión a Alan Flores, secretario general de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), y a otros sindicalistas (Ronald Orrego, Jerónimo López, etc.) declarándolos culpables del vaciamiento del Banco Nacional de Trabajadores (BNT). Esta sentencia motivó agrias disputas internas dentro de esa central obrera, y el Sindicato de Periodistas del Paraguay (uno de los demandantes del juicio) fue expulsado de la CUT, lo que generó campañas de apoyo de otros gremios. En la percepción ciudadana, los dirigentes obreros hoy comparten con los políticos un fuerte desprestigio: de acuerdo a una encuesta del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) sobre actitudes políticas, un 65% de la población piensa que los sindicalistas nada hacen por mejorar la situación del país, y sólo un 1% de las población encuestada otorgaría a los gremios de trabajadores más poder del que tienen para solucionar los problemas nacionales.

También las federaciones campesinas debieron enfrentar la aguda pauperización de los/as agricultores/as y los irresueltos problemas de ausencia de tierras, falta

de créditos, asistencia técnica y canales de comercialización. Sin embargo, el número de ocupaciones de propiedades, uno de los mecanismos más fuertes de presión, disminuyó este año quizá por el rigor de las represiones sufridas en el 2000. En cambio, se repitieron las manifestaciones con "cortes de ruta", las protestas de grupos campesinos frente al Parlamento y, en marzo, las marchas anuales sobre Asunción: la organizada por la Federación Nacional Campesina (FNC) reunió el 14 más de 10.000 personas, y el 26 tuvo lugar la de la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) con apoyo de sindicatos estatales, obteniendo ambas nuevas promesas de créditos y apoyo gubernamental. Desde 1999 estas centrales campesinas convocan sus respectivas marchas en fechas diferentes, lo que resta fuerza numérica y combativa a estas protestas, tradicionales desde 1994.

Luego de largos debates en ambas Cámaras y con la participación de una comisión mixta con representantes de gremios ligados a la producción agropecuaria, el nuevo Estatuto Agrario, en concordancia con los principios de la Carta Magna de 1992 está pendiente de aprobación en el Parlamento. Este nuevo instrumento jurídico, que declara expropiables los inmuebles rurales no explotados racionalmente (sin fijación de superficie), no satisface las mayores reivindicaciones campesinas.

En un proceso similar al ocurrido en otras sociedades, el repliegue o crisis de movimientos sociales tradicionales (sindicatos y campesinos), coincide con el surgimiento de iniciativas ciudadanas o sociales de tipo distinto, que involucran a clases medias-altas de las urbes y regiones agrícolas más prósperas.

La iniciativa de formación y debate político de Ciudadanos por la Reforma, la organización de los productores sojeros del Este (Coordinadora Agrícola) con sus tractorazos, emprendimientos católicos como el nuevo Diálogo Nacional, el Acuerdo Ciudadano convocado por la Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC), la persistente actividad de Juventud Que se Mueve (JQM) y el Parlamento Juvenil, o la marcha juvenil del "Basta Ya", dan cuenta de formas diferentes de participación ciudadana, cuyo desarrollo es aún incierto dado lo incipiente de estas iniciativas.

Un fenómeno relativamente innovador –considerando la experiencia de *Asunción Para Todos* en 1991– es el de las candidaturas ciudadanas presentadas en las elecciones municipales y el éxito obtenido por Asamblea de Asunción (ADA) que logró ingresar a la Junta casi tantos concejales como el primer

partido de oposición. Aunque esta experiencia puede ser calificada de "*rara avis*" en una coyuntura marcada por un repliegue de la movilización ciudadana con perspectiva política.

Inseguridad, impunidad

La Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP) advirtió sobre los riesgos de una inminente revolución o estallido social, ante la aguda pauperización y la falta de políticas socioeconómicas. Informes de organismos multilaterales, como el del PNUD, registraron el crecimiento de la pobreza y el desempleo, el deterioro del medio ambiente y el empeoramiento de los servicios sociales (salud, educación) del Estado paraguayo.

Lo que creció y se diversificó fue más bien la violencia delictiva, como una suerte de reacción primitiva, "pre-política", a la crisis. El estado de corrupción, la ingobernabilidad y la degradación socio-económica hicieron de caldos de cultivo al crecimiento de la delincuencia y la inseguridad ciudadana. Apenas iniciado el año, Ciudad del Este, capital del Alto Paraná, fue sometida a control militar ante una aguda ola de delincuencia y, paralelamente, estalló el escándalo de una jueza filmada cuando recibía una coima para liberar a un procesado por delitos de violencia doméstica.

En abril, toda una familia de Fernando de la Mora fue muerta bajo tortura por un "ajuste de cuentas" ligado al narcotráfico, y catorce jóvenes asesinaron a golpes en Villarrica a un joven asunceno de 19 años, Esteban Martínez, por su condición de "arribeño". Este crimen absurdo y gratuito provocó una manifestación de repudio en la comunidad guaireña. En el mes de julio, otro estudiante de 15 años, Diego Báez Mellid, fue asesinado en las cercanías del Colegio Salesianito por dos adolescentes que le robaron la mochila. Días después una multitudinaria manifestación juvenil reunió, bajo el lema ¡Basta ya!, a unos veinte mil jóvenes que protestaron por la inseguridad ciudadana y exigieron el fin de la corrupción y la impunidad.

En torpe respuesta, el gobierno intentó forzar un anacrónico edicto de cierre de locales nocturnos, que finalmente no fue promulgado por las numerosas protestas sociales. Si hasta entonces los robos y asesinatos golpeaban más bien los estratos sociales medios y bajos, a mediados de noviembre la nuera de Enzo Debernardi –ex presidente de Itaipú Binacional y ex ministro de Hacienda– fue

secuestrada en la vía pública por dos desconocidos, crimen bien inusual que extendió rápidamente el clima de inseguridad a las clases altas urbanas.

Aunque el auge de la delincuencia debe ser contextualizado –Paraguay sigue siendo, respecto a otros países americanos, un lugar relativamente "seguro"– aparece como flagelo reciente en términos históricos, de modo que en las encuestas de opinión este problema ocupa el tercer lugar dentro de las preocupaciones prioritarias de la gente.

La impunidad generalizada no hace sino agravarla: los dos escándalos ligados al titular del Ejecutivo –el desvío de los 16 millones de dólares y la posesión del BMW robado– permanecen hasta hoy impunes. El fiscal Fernando Casañas Levi, encargado de uno de estos casos, renunció a sus funciones lamentando el ocultamiento de información por parte del Fiscal General Oscar Latorre, y la Fiscala General Adjunta María Victoria Rivas dejó también su cargo a mediados de año, por incompatibilidad con su superior.

Otros procesos recientes como el del tráfico de visas, la existencia de soldados fantasmas en planillas de las FF AA o los innumerables casos de corrupción en la administración pública, se arrastran en el Poder Judicial sin sentencias y, en algunos juicios en los que los jueces dictan fallos definitivos, la policía no procede a la captura de los condenados, como en el reciente caso de los "vaciadores" del BNT.

La persistencia (o el agravamiento) de la corrupción y de las presiones políticas sobre el sistema judicial, y la ineficiencia de las fuerzas de seguridad pública son entonces sentidas con intensidad. La encuesta del CIRD detectó percepciones sociales preocupantes: un 23% de los entrevistados situó a la mafia como la institución de más poder en el país, mientras que sólo un 17% acreditaba esa cualidad al Gobierno Central.

Un 86% de la población cree que los tribunales paraguayos no otorgan juicios justos a todos los ciudadanos por igual, y un porcentaje apenas inferior entiende que en un caso de robo, la policía jamás recuperará los objetos o el dinero robados. Otros sondeos de opinión indican que la delincuencia y la inseguridad son sentidas como problema prioritario por los niños, niñas y jóvenes.

La opinión crítica al sistema judicial debería sin embargo matizarse: la implementación de los nuevos Códigos Penal y Procesal y la reforma interna de este poder permitieron mejorar efectivamente el trabajo de fiscales, jueces y magistrados. El tiempo promedio de los procesos se ha acortado, miles de expedientes acumulados desde hace tiempo fueron finiquitados en lo que va del año, y las eventuales presiones sobre algunos fiscales, jueces y magistrados mal podrían equipararse al burdo sometimiento de los tribunales al poder político y militar de las décadas pasadas.

Jóvenes, mujeres e indígenas

Uno de los fenómenos sociales auspiciosos es el crecimiento de organizaciones juveniles de distinto tipo. Grupos como el Movimiento por la Obtención del Boleto Estudiantil (MOBE), el de Objeción de Conciencia (MOC), el Parlamento Juvenil, Juventud Que se Mueve (JQM), Junior Achievement y otros, llevaron adelante diversas iniciativas a lo largo del año, y algunos ampliaron el campo de sus demandas sectoriales. Reivindicaciones de carácter nacional como el aumento del presupuesto al área social, críticas a la corrupción y a la ineficiencia de políticos y demanda de mayor seguridad ciudadana caracterizaron a muchas de las recientes manifestaciones juveniles.

La protesta del "Basta Ya" en julio, derivó espontáneamente en denuncias de ineficiencia y corrupción de autoridades nacionales, y a inicios del mes siguiente, el MOBE organizó una multitudinaria movilización exigiendo el congelamiento del precio del pasaje, la ampliación del presupuesto para salud y educación y el nombramiento del Defensor del Pueblo. En ese mismo mes de agosto, un comunicado de las FF AA, anunciando el reclutamiento para el Servicio Militar Obligatorio, provocó miles de nuevos objetores de conciencia.

Desde mediados de año, los y las militantes de JQM negociaron con todos los candidatos a intendentes de la capital una campaña electoral "limpia" y, en octubre, los estudiantes secundarios de Asunción rechazaron la presencia de autoridades y políticos como invitados de honor en las colaciones de colegios, por motivos éticos.

Por su parte, las reivindicaciones de género tuvieron avances y retrocesos. La implementación de la ley contra la violencia doméstica debe enfrentarse a

actitudes patriarcales de fiscales, jueces y policías, y las actitudes machistas aún campean en el Parlamento, como lo evidenció el escándalo provocado por el senador oviedista Franco Flores al burlarse de las mujeres que militan en el MOC.

La lucha por la cuota de representación y poder político volvió a darse en los dos principales partidos: en la convención de la ANR en enero, las mujeres coloradas obtuvieron la cuota del 33% en la integración de las seccionales mayores, y de 20% para las menores, con lugares asegurados en la secuencia de las listas. En marzo, la Convención del PLRA rechazó nuevamente la cuota de representación femenina en cargos de poder partidario. De cualquier modo, la participación porcentual de las mujeres en intendencias y juntas municipales –espacio relativamente privilegiado respecto a otras instancias y poderes públicos– disminuyó con las elecciones de noviembre.

Los pueblos indígenas manifestaron el 12 de octubre su rechazo al proyecto de la Secretaría de la Reforma de derogar la Ley N° 904 (Estatuto del Indígena), sin participación alguna de los afectados. El intento fue frenado en el Parlamento, aunque podría reincidirse en él, dado el poder de los terratenientes deseosos de derogar los amplios derechos constitucionales asegurados a estos pueblos en 1992.

La pauperización general afectó también a los pueblos indígenas: la migración de mujeres, niños, niñas y adolescentes de diversas etnias hacia Asunción y otras urbes –donde sólo encuentran mendicidad y prostitución– parece haberse incrementado, y algunos desastres naturales, como la larga sequía o la tormenta huracanada que asoló parte del Chaco, agravaron el desamparo en el que viven numerosas comunidades.

De hecho, en los últimos años varias instituciones estatales –por ejemplo, el Instituto Nacional del Indígena (INDI) y el Instituo Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (INPRO)– de apoyo a minorías o grupos sociales vulnerables fueron desmanteladas, politizadas y/o sufrieron prácticas de corrupción administrativa, lo que afectó negativamente las condiciones de vida de la ciudadanía más carenciada.

Esta tendencia marcó igualmente los servicios sociales básicos: si hubo reasignaciones favorables a las Fuerzas Armadas, los recortes presupuestarios en las secretarías de Salud Pública y Educación dejaron sin insumos a los

principales hospitales públicos y están levantando vallas al proceso de la Reforma Educativa.

La situación de los Derechos Humanos

La aguda crisis fiscal, agravada por la corrupción y el desgobierno, impidieron al Estado paraguayo garantizar muchos de los derechos humanos de segunda y tercera generación. Pero, más grave parece el retroceso en algunos derechos fundamentales que se reestablecieron desde el inicio de la transición y hoy están siendo nuevamente amenazados.

Una ley de Transparencia Administrativa votada por el Parlamento limitaba inconstitucionalmente las libertades de prensa e información, y debió derogarse pocos meses después ante las críticas levantadas por medios de prensa y algunos estamentos sociales.

Las fuerzas policiales actúan nuevamente de modo discriminatorio, como se evidenció comparando la tolerante pasividad exhibida ante el cierre ilegal de calles y rutas por empresarios del transporte en agosto, con la violentísima represión a manifestantes del Hospital de Clínicas frente al Senado en noviembre.

Esta degradación del Estado de Derecho se realiza en un contexto de inacción y débil articulación de la sociedad civil, lo que permite actuar con creciente impunidad al Gobierno y a los grupos mafiosos enquistados dentro suyo y/o protegidos por él.

Las denuncias de torturas y maltratos en locales policiales (casi inexistentes en el primer quinquenio de la transición), que afectan a oficiales de policía procesados por el golpe frustrado del 18 de mayo del 2000 y a presos comunes, recrudecieron en los dos últimos años. Y el nuevo contexto internacional, después de los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos, permite nuevas violaciones bajo una mayor intervención norteamericana en las políticas de seguridad interior.

Como ha ocurrido en otros países del Tercer Mundo, también aquí el Gobierno desató la represión contra los llamados "apoyos del terrorismo internacional" Un religioso caribeño de la Congregación del Espíritu Santo fue detenido por

error e interrogado en el local de la Embajada Americana, y en Ciudad del Este y Encarnación fueron presos y procesados algunos inmigrantes libaneses, sin mayor respeto a las garantías constitucionales.

En conclusión, si algunos eventos podrían ser auspiciosos para el desarrollo sociopolítico de la población paraguaya, muchos otros ocurridos en el 2001 señalan no sólo el empeoramiento de sus condiciones de vida y trabajo, sino también involuciones en la transición democrática y la nueva vulnerabilidad de derechos humanos fundamentales.

PRIMERA PARTE
DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Derecho a la Vida

Derecho a la vida

Hugo Valiente

El derecho a la vida se encuentra garantizado en el artículo 4 de la Constitución Nacional, que a su vez concuerda con el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos. El correlato lógico inmediato del derecho a la vida es la obligación del Estado de abstenerse de privar a las personas de la vida en forma arbitraria (obligación de abstención).

La expresión "arbitraria" excluye únicamente el uso legítimo de la fuerza por parte de agentes públicos "cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto", y cuando el uso de armas de fuego no sea sino "en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida"[1].

Homicidios arbitrarios

Si bien no existen políticas oficiales de ejecuciones extrajudiciales de disidentes políticos como en otras épocas, se continúan registrando homicidios contra

[1] Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990 (Principios 4 y 9). Estos principios se encuentran transcriptos casi literalmente en el artículo 298 del Código Procesal Penal.

personas en circunstancias que llevan a sostener cierta responsabilidad del Estado en estos casos, sobre todo, en actos realizados por agentes públicos en los que es presumible el uso desproporcionado o antirreglamentario de fuerza.

El respeto al derecho a la vida supone la obligación positiva de garantizar medios idóneos para protegerla y preservarla, que en los casos de personas sometidas a custodia del Estado por cualquier orden judicial, administrativa o de la índole que sea, adquiere exigencias más severas en la prevención de situaciones que, incluso por omisión, pudieran derivar en la supresión de la inviolabilidad de la vida[2]. En este sentido, la vulnerabilidad de las personas bajo custodia del Estado se agrava por la ausencia de garantías mínimas para la vida y la integridad física, en especial, de los soldados que cumplen el servicio militar obligatorio en las Fuerzas Armadas en la Policía Nacional y de las personas que se encuentran recluidas en establecimientos penitenciarios. El propio titular de la Dirección de Institutos Penales, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, Marciano Rodríguez Báez, afirmó que "los asesinatos por encargo son comunes en el interior de una penitenciaría. Aquí matan por 20.000 guaraníes[3], eso da la pauta de que aniquilar a un enemigo puede costar barato (...) Asimismo, se debe tener en cuenta que en un lugar donde están conviviendo una gran cantidad de personas, muchos de ellos delincuentes irrecuperables, es imposible mantener totalmente la seguridad de la población penal" (La Nación 11/02/01, p. 15).

El 24 de diciembre de 2000, aproximadamente a las 23:45 horas, un grupo policial destinado al servicio de la Comisaría 20 de la Capital, compuesto por el Oficial Aydte. OS Néstor Wenceslao Ojeda López (CI N° 2.375.328), el Sub-oficial 1° OS Gilberto Demoffonte Bareiro (CI N° 1.037.641), el Sub-oficial Aydte. Remigio Ocampos Rojas (CI N° 2.381.002), el Sub-oficial 2° OS Micher Osvaldo Aquino (CI N° 2.215.806), y el Sub-oficial 2° OS Benjamín Medina Vera (CI N° 3.210.220), apareció en un vehículo Gol gris en la intersección de las calles San Estanislao y pasillo San Miguel en una zona marginal del barrio Tablada Nueva, a raíz de una denuncia telefónica hecha por un vecino en contra de unos adolescentes ebrios que estaban causando "desórdenes en la vía pública". De acuerdo al relato coincidente de las fuentes, los policías detuvieron y maltrataron con golpes a los jóvenes Juan Carlos

[2] Corte IDH. *Caso Gangaram Panday*. Voto disidente de los Jueces Picado Sotela, Aguiar-Aranguren y Cançado Trindade. Sentencia del 21 de enero de 1994, Serie C N° 16, pár. 2-5.
[3] Equivalente a 4 dólares, al cambio actual de 4.600 Gs.

Ovelar, Francisco Jiménez, Claudelino Ovelar y Ramón Ovelar, a quienes dieron órdenes de retirarse del lugar. Los jóvenes huyeron asustados, guareciéndose en el domicilio de unos vecinos de la zona, Margarita Ovelar y Porfirio Villamayor, y los policías fueron en su persecución, ingresando al domicilio y golpeando al dueño de casa. Luego se retiraron del lugar a bordo del vehículo, pero tuvieron un altercado con una persona ebria que les obstruía el paso en la calle, que fue retirada rápidamente por sus familiares para evitar mayores problemas con la Policía. En ese momento, y de acuerdo a los testimonios que obran en el expediente, los agentes perdieron el control y empezaron a disparar a sangre fría en contra de la gente que se había congregado en el sitio, momento en que fue acertado de un disparo el niño Gil Agustín Ovelar (7 años), vecino del lugar, quien murió en el acto. De acuerdo con vecinos que presenciaron el hecho, éstos sindican como autor del disparo a Néstor Ojeda, quien portaba una pistola ametralladora Beretta, y que, según testificaron, fue además el que más disparos realizó. Los policías intentaron huir del lugar, pero varios vecinos obstruyeron el paso del auto Gol, y obligaron al chofer a trasladar el cuerpo hasta el Hospital de Emergencias Médicas.

De acuerdo al proceso abierto, tres policías –Néstor Ojeda, Benjamín Medina y Remigio Ocampos– reconocieron haber disparado, pero al aire y respondiendo a disparos que supuestamente provenían de una turba alcoholizada que les estaba acosando y arrojando gran cantidad de proyectiles. Al menos trece testigos comparecieron, muchos de los cuales fueron coherentes con la versión dada, desmintiendo que se hubiera atacado a los policías. Además, se recogieron numerosas evidencias de proyectiles y vainillas servidas de las armas identificadas de los agentes, que se complementan con la autopsia del niño Gil Agustín, la conducta inmediatamente anterior y posterior al hecho y los antecedentes de algunos policías implicados[4]. Sin embargo, la fiscal del caso, inexplicablemente, solicitó el sobreseimiento libre de todos los policías, pedido que fue confirmado por el Fiscal General del Estado y otorgado por el

[4] Gilberto Demoffonte había sido condenado a 30 días de arresto disciplinario por daño intencional por disparo de arma de fuego por la Justicia Policial por Sentencia Definitiva Nº 82 del 22 de marzo de 1999. Benjamín Medina Vera fue procesado por el Juzgado en lo Penal del Cuarto Turno de la capital por el delito de herida en Ñemby en 1997. El Juzgado dispuso su libertad por AI Nº 1.136 del 4 de julio de 1997. Por el mismo hecho de lesión corporal por disparo de arma de fuego, la Justicia Policial lo sancionó con 15 días de arresto disciplinario por Resolución Nº 455 del 3 de septiembre de 1997. En 1999 fue sumariado por la Justicia Policial junto con otros agentes por negligencia en el servicio, pero fue sobreseído por Sentencia Nº 87 de 27 de marzo de 1999. En 1997 y en 1998, el ascenso de Medina Vera fue postergado en dos ocasiones, la primera vez por reiteradas faltas en el servicio y/o por hallarse sometido a sumario administrativo y la segunda vez por no haber aprobado los exámenes de aptitud. Micher Aquino a su vez, fue sumariado en 1996 por disparo injustificado de arma de fuego, pero sobreseído de los cargos por Resolución Nº 197 del 17 de mayo de 1996.

Juez. El padre de la víctima apeló la resolución, y el Tribunal confirmó el sobreseimiento basado en que el Ministerio Público tiene en forma exclusiva la acción penal pública en el actual sistema procesal penal[5].

Antonio Aldemir Fernández, quien se encontraba imputado por un hecho de robo y toma de rehenes ocurrido el 19 de enero del 2001 en el Alto Paraná, murió al ser abatido a tiros cuando intentó fugarse de la oficina del juez penal de garantías de Hernandarias, abogado Wilfrido Velásquez, adonde había asistido para una audiencia el 15 de marzo del 2001. En el incidente, también resultó herido de gravedad Rodrigo Ramón Coronel, otro coimputado en el caso. Los principales responsables del hecho son Benito Rojas, Pablo Coronel, Leongino Benítez y Oscar Miltos, todos ellos funcionarios de la penitenciaría regional del Alto Paraná. El caso se encuentra bajo investigación judicial a cargo de la fiscala Haydée Barboza.

En otro caso, los agentes de policía Pedro Florentín Pavón y Rigoberto Ayala Saavedra, fueron acusados de haber matado a tiros al joven Luis Valiente, en la ciudad de Caacupé en un confuso incidente en el que, aparentemente, los policías habían iniciado una gresca con un grupo de jóvenes que se encontraba en un servicentro. El caso se encuentra bajo investigación judicial a cargo de la fiscal penal Gilvi Quiñónez. La Justicia Policial resolvió por Resolución N° 261 del 11 de junio del 2001 calificar la falta como grave, pasar a ambos a disponibilidad del Comandante de la Policía Nacional para su baja definitiva y dejar supeditada su responsabilidad penal a resultas del juicio de se les debe realizar.

Derlis Alcides Estigarribia Gavilán fue asesinado con cuatro impactos de bala el 28 de mayo de 2001, a las 19:30 horas, cuando circulaba a bordo de su vehículo en un camino vecinal de la fracción El Pino II, barrio Ciudad Nueva de Ciudad del Este, departamento de Alto Paraná. Su cuerpo fue encontrado en el interior del vehículo. La denuncia fue presentada por la madre de la víctima, Andresa Gavilán de Estigarribia. El juez de la causa es Hugo Víctor Girala, quien a recomendación de la fiscala de la causa María de Fátima Burró, ordenó la detención preventiva de tres policías sospechosos, el comisario Hermes Enrique Argaña, jefe de Investigaciones de la Policía Nacional del

[5] Ver expediente "Néstor Ojeda y otros s/ homicidio culposo – Asunción". Causa N° 01-01-01-0000-2000-10058 ante el Juzgado Penal de Garantías N° 5 a cargo de Alcides Corbeta. La fiscal del caso es la abogada Matilde Moreno Irigoitia, de la Unidad Penal N° 8.

departamento, y los suboficiales Antonio González y Benjamín de la Cruz Leiva. Los tres policías negaron su participación en el hecho y mencionaron que todos ellos estaban en lugares diferentes a la hora en que ocurrió el homicidio (ABC Color 7/06/01, p. 24). El caso se encuentra aún bajo investigación fiscal.

En medio del confuso incidente que generó un motín en el Correccional de Menores "Panchito López" de Asunción, el 25 de julio de 2001, resultó víctima de un impacto de arma de fuego el interno Benito Augusto Adorno (18 años). El presunto autor del disparo sería el guardiacárcel Francisco Javier González Orué (C.I. 3.196.262), quien en ese momento se encontraba cubriendo el puesto de guardia sobre la terraza del pabellón 2, armado con una escopeta calibre 12 y un revólver. De acuerdo al testimonio de los testigos, el mismo había disparado ambas armas en contra del interno, aunque en su declaración manifestó que fueron disparos intimidatorios al aire. Benito Adorno falleció en el Hospital de Emergencias Médicas el 6 de agosto, a consecuencia de la herida de arma de fuego recibida, que le había atravesado el abdomen[6].

El personal de custodia de penitenciarías no cuenta con preparación y equipamiento necesario para la realización de su cometido, de acuerdo con los estándares internacionales que orientan la cuestión. Los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza establecen que "los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o en defensa de terceros cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves"[7]. A su vez, las Reglas para la protección de los menores privados de libertad disponen que "en todo centro donde haya menores detenidos deberá prohibirse al personal portar y utilizar armas"[8]. En el Libro de Guardia del Correccional Panchito López, en las anotaciones de la fecha del fallecimiento de Benito Adorno, se observa el siguiente inventario del arsenal de la guardia: 3 revólveres calibre 38 con 16 proyectiles, 2 escopetas calibre 12 con 15

[6] Ver expediente "Motín de internos en el Correccional Panchito López". Causa Nº 01-01-01-00001-2001-9199. La fiscala del caso es la abogada Gloria Elizabeth Benítez de la Unidad Especializada del Infractor Juvenil.

[7] Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, Principio 16.

[8] Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, del 14 de diciembre de 1990, Regla 65.

proyectiles, 1 fusil punto 30 con 20 proyectiles, 1 fusil M-16 con 2 cargadores y una cachiporra tipo "tonfa".

José Vera (48 años), chofer del diario Última Hora, fue secuestrado y ejecutado el 22 de setiembre de 2001 por un grupo de policías formado por el suboficial Juan Carlos Ocholaski del Dpto. de Delitos Económicos, el oficial aydte. Richard Giménez de la Comisaría de Pdte. Franco (Alto Paraná) y el oficial 1° Rubén Darío Núñez, del Dpto. de Delitos Económicos. De acuerdo a los resultados preliminares de la investigación, Vera fue secuestrado por los agentes en la tarde del 22 de septiembre en Asunción, en las cercanías de su domicilio. Fue conducido esposado al vehículo particular de Ocholaski, donde fue torturado y sometido a todo tipo de apremios físicos, y conducido a un descampado en la zona de Ypacaraí, a la altura del kilómetro 40 de la ruta II, donde fue obligado a cavar una fosa y allí asesinado de un golpe en la cabeza y un tiro de pistola 9 mm en la frente. De acuerdo a las primeras conclusiones del caso, la cuestión tendría un trasfondo de celos entre Ocholaski y Vera. El caso, que sería uno de los tantos protagonizados por brigadas parapoliciales que actúan con objetivos propios (extorsiones, amenazas, "ajustes de cuentas", etc.), se encuentra bajo investigación del fiscal penal César Alfonzo y los policías están bajo prisión preventiva (La Nación 28/09/01, pp.14-15; Noticias 28/09/01, pp. 74-75).

La Policía Nacional no observa un protocolo de uso de la fuerza y de armas de fuego para la intervención en manifestaciones, sean éstas lícitas o ilícitas (bloqueo de carreteras o desalojos de ocupaciones). En estos casos es generalizada la actuación de efectivos policiales que no tienen entrenamiento para intervención en manifestaciones, así como tampoco cuentan con el equipo autoprotector y armamentos no letales que disminuyan al mínimo la posibilidad de causar lesiones o la muerte[9]. En estos casos, la intervención de agentes no especializados provoca que los mismos utilicen irreflexivamente su arma

[9] "Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo" (Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Principio 2).

de fuego reglamentaria contra la multitud, llegando en ocasiones a provocar la muerte o lesiones graves a la integridad física de los y las manifestantes. Los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza disponen que "al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario"[10]. Por ejemplo, el miércoles 12 de septiembre, durante la violenta represión a varios centenares de manifestantes que protestaban en Ciudad del Este, la Policía utilizó indiscriminadamente armas de fuego en contra de la multitud, dejando al menos tres heridos graves: José Ramírez (22 años), quien acusó un impacto de bala en el cuello sin orificio de salida; Jorge Coronel, con heridas en la mano izquierda y muslo derecho, y Hugo López Rojas (24 años), quien fue herido en la boca del estómago e hígado, con rotura de diafragma.

Ejecuciones extrajudiciales

Quizás sea el movimiento campesino el sector social que sufrió de un modo más claro la acción sostenida de eliminación física de sus miembros por parte de civiles armados que operan en las zonas rurales organizados por terratenientes y, en algunos casos, de agentes del Estado. El número de campesinos y campesinas de las organizaciones que murieron violentamente en distintas circunstancias entre 1989 y 2001 se eleva a 76 (3 mujeres y 73 hombres), la mayoría de los cuales cayeron en emboscadas preparadas por estos grupos parapoliciales con la aquiescencia, y a veces con la colaboración directa, de la Policía Nacional[11].

En el año 2001 al menos cinco campesinos pertenecientes a distintas organizaciones fueron ejecutados extrajudicialmente. Ellos son Santiago Martínez (46 años), miembro del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), de la colonia Ybypytã, distrito de Yhû (Dpto. de Caaguazú), que fue ultimado por disparos de arma de fuego el 11 de marzo de 2001; Marciano Vega Benítez (42

[10] Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Principio 13.

[11] Ver Lista de campesinos asesinados desde el 1989 hasta 2001, registrada por el Área Sociogremial del Centro de Documentación y Estudios (CDE). Para mayor información ver el capítulo de "Movimiento Campesino" de este Informe.

años) e Ismael Vega (17 años), colonos de Yvy Marane'y, distrito de Félix López (Dpto. de Concepción), quienes fueron ultimados en un atentado por parte de civiles armados el 9 de abril del 2001; Nicolás Amarilla (30 años), colono del Asentamiento San Esteban, distrito de Tomás Romero Pereira (Dpto. de Itapúa) y miembro de la Coordinación Regional de Agricultores de Itapúa (CRAI), víctima de un atentado el 20 de julio del 2001 por parte de miembros de la Policía Nacional; y Lucio Martínez (27 años) de la localidad de Santa Catalina, distrito de Carayaó, ejecutado por policías acompañados de civiles armados, el 20 de octubre de este año.

Cuestión de la Pena de Muerte

Paraguay ratificó sin reservas el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte[12] por Ley 400/94, y depositó el instrumento de ratificación el 10 de enero de 1995, momento desde el cual debe atender a las obligaciones contraídas en ese instrumento. En el mismo sentido, Paraguay ratificó sin reservas el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte el 31 de octubre del 2000, y depositó su instrumento de ratificación el 7 de diciembre del mismo año. De acuerdo con estos instrumentos internacionales, el Paraguay se compromete a no aplicar en su territorio la pena de muerte a ninguna persona sometida a su jurisdicción. La Constitución de 1992 declaró abolida la pena de muerte (art. 4) y el Código Penal de 1997 la eliminó como sanción en la jurisdicción común. Su restablecimiento es imposible, porque así lo determina la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 4.3, que "prohibe de modo absoluto el restablecimiento de la pena capital para todo tipo de delito, de tal manera que la decisión de un Estado Parte en la Convención, cualquiera sea el tiempo en que la haya adoptado, en el sentido de abolir la pena de muerte se convierte, ipso jure, en una resolución definitiva e irrevocable"[13].

Sin embargo, y a pesar de no haber realizado las reservas previstas a la aplicación de la pena de muerte para delitos graves de carácter militar en tiempo de guerra, la legislación penal de las Fuerzas Armadas la mantiene para

[12] Aprobado y proclamado por la Asamblea General en su resolución 44/128 del 15/12/89.
[13] Corte IDH. *Restricciones a la Pena de Muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana Sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983, Serie A N° 3, pár. 56.

9 delitos en tiempos de paz[14] y 37 delitos en tiempo de guerra[15], circunstancia en la que esa jurisdicción se extiende incluso a civiles, por ejemplo, las personas que ayuden o cooperen con los desertores son condenadas a muerte (art. 157). En algunos casos, aún se prevé como sanción el diezmar la tropa, como por ejemplo para el delito de deserción de tropa en tiempo de guerra (art. 151), cuando la misma se realiza en forma tumultuaria por más de 10 individuos, se condena a todos a la pena de muerte, pero se la ejecuta en uno de cada diez escogidos al azar, con el propósito de ahorrar soldados para próximas batallas. En el supuesto del delito de cobardía (art. 236), la pena aplicable es la ejecución sumaria del cobarde por parte de sus camaradas en el mismo momento en que el militar comete un acto de cobardía frente al enemigo, o la destrucción de su aeronave o vehículo en su caso, sin fórmula de juicio alguno, desde luego.

El hecho de que la pena de muerte no se aplique por parte de los tribunales militares desde hace muchos años no es sino un argumento más a favor de la derogación de la arcaica legislación penal militar, con el fin de eliminar definitivamente de ella estas penas insólitas, arbitrarias e inhumanas.

Desapariciones forzosas

No se registran denuncias de desapariciones forzosas de personas durante el periodo comprendido entre diciembre de 2000 a noviembre de 2001.

Paraguay ratificó sin reservas la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, por Ley N° 933/96 y depositó el instrumento de ratificación el 26 de noviembre de 1996, fecha desde la cual es Estado Parte de esa convención y está obligado a lo que ella dispone, en especial a no practicar, permitir o tolerar la práctica de las desapariciones y a sancionar a los autores, cómplices y encubridores de tales hechos. La acción penal para el delito de desaparición forzosa es imprescriptible (art. 5 de la Constitución y art. 102 inciso 3° del Código Penal), y recibe una pena privativa de libertad de entre 5 a 25 años, proporcional a la gravedad del hecho. Sin embargo, la legislación penal interna tipifica de un modo erróneo el delito de desaparición forzosa, en

[14] Ver Ley 843 del 19 de diciembre de 1980, Código Penal Militar, en sus arts. 90, 112, 253, 254, y 364.
[15] Ídem, arts. 79, 85, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 124 inciso a), 125, 126, 128, 132, 133, 137, 138, 151, 155, 157, 190, 215, 216, 225, 236, 240, 242, 269, 282, 283, 284, 288, 291, 292, 297 y 298.

contradicción con la definición que contiene el artículo II de la Convención, al cual debió haberse ajustado el Código Penal.

Tipificación del Delito de Desaparición en la Convención Interamericana y el Código Penal

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	Código Penal Ley Nº 1.160/97
Artículo II: Se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.	Artículo 236: Desaparición forzada 1° El que con fines políticos realizara los hechos punibles señalados en los artículos 105, 111, inciso 3°, 112, 120 y 124, inciso 2°, para atemorizar a la población, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años. 2° El funcionario que ocultara o no facilitara datos sobre el paradero de una persona o de un cadáver, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa. Esto se aplicará aun cuando careciera de validez legal su carácter de funcionario.

En primer lugar, la exigencia del presupuesto de la finalidad política excluye la práctica de este delito por otros motivos posibles como los étnicos, religiosos o la simple búsqueda de impunidad por parte del autor, sin necesidad de la existencia de un trasfondo ideológico. En segundo lugar, la finalidad de atemorizar a la población exige la concurrencia de otra cuestión a probar, que no necesariamente puede estar en la intención del autor, ya que no es imprescindible que las desapariciones sean masivas, impactantes, publicitadas o practicadas en personalidades relevantes; basta con que sea una, como establece la Convención, para que el hecho exista y sea punible. Pero, lo más grave es que el Código Penal exija que se compruebe, además de la privación de libertad (art. 124), la comisión de un homicidio (art. 105), lesión (art. 111 inciso 3°), lesión grave (art. 112) y coacción (art. 120), para la verificación de

la desaparición forzosa cuando el autor, al deshacerse del cuerpo de la víctima premeditadamente y borrar las evidencias de su detención, lo que precisamente busca es evitar la imputación de los hechos mencionados.

Es evidente, como lo ha señalado la Corte Interamericana, que el delito de desaparición forzada es un hecho complejo que supone una violación múltiple y continuada de numerosos derechos humanos[16], entre ellos muy especialmente el derecho a la vida cuando la víctima continúa sin aparecer muchos años después de haber sido detenida[17]. Pero lo que en esencia es el delito de desaparición forzada de personas, se configura con la privación de libertad practicada por agentes públicos o particulares con la aquiescencia de aquéllos, seguida de la falta de información o el desconocimiento de esa detención, que torna inútil el recurso de hábeas corpus reparador e improcedente la acción penal por homicidio o secuestro, como claramente define la Convención.

No obstante, es un avance que la legislación considere punible la simple omisión de un funcionario público de suministrar información que facilite el hallazgo de una persona desaparecida, aunque el mismo no haya tenido una participación directa o indirecta en el hecho original de la desaparición forzosa. Con esto se abre un importante recurso de presión sobre el funcionariado, que tras periodos dictatoriales o de suspensión de garantías, colaboran con el mantenimiento de la impunidad.

Por otra parte, la Convención dispone que las personas deben contar con un recurso judicial rápido y eficaz como medio para determinar el paradero de las personas privadas de libertad o su estado de salud, o para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o la hizo efectiva. Asimismo, en el marco de esos procedimientos, las autoridades judiciales competentes tendrán libre e inmediato acceso a todo centro de detención y a cada una de sus dependencias, así como a todo lugar donde haya motivos para creer que se puede encontrar a la persona desaparecida, incluso lugares sujetos a la jurisdicción militar (art. X). En el sistema judicial paraguayo, el hábeas corpus no es aplicado para la búsqueda de personas detenidas desaparecidas. La legislación específica no tiene previsto un recurso especial para el caso, y la

[16] Corte IDH. Caso Velázquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C N° 4, pár. 155; Caso Godínez Cruz, Sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C N° 5, pár. 163; Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, Sentencia del 15 de marzo de 1989, Serie C N° 6, pár. 147; Caso Blake, Excepciones Preliminares, Sentencia de 2 de julio de 1996, Serie C N° 27, pár. 35.

[17] Corte IDH. Caso Castillo Páez, Sentencia del 3 de noviembre de 1997, Serie C, N° 34 pár. 71.

Corte Suprema de Justicia ha dictado fallos anteriores en los que declara improcedente el recurso por desconocerse el paradero del desaparecido.

Con estas insuficiencias legales es claro que no existen garantías de prevención y de no repetición en el futuro de la práctica de estos crímenes de lesa humanidad.

Conclusiones y recomendaciones

Se debe encarar una política seria y frontal para reprimir el uso de guardias parapoliciales en zonas rurales. Debido a la innegable responsabilidad del Estado en la impunidad y libertad con que algunos propietarios rurales sostienen estos grupos para defensa de su hacienda y sus tierras, o para atemorizar a organizaciones campesinas, es fundamental que la iniciativa parta de la sociedad civil. Las organizaciones de derechos humanos y el movimiento campesino deben utilizar los mecanismos temáticos de Naciones Unidas, en particular el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias, presentando información actualizada y exhaustiva sobre la política no declarada de permitir a guardias civiles armados a sueldo de los terratenientes, que operen en las zonas rurales.

Los principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias, recomendados por el Consejo Económico y Social en su resolución 1989/65, del 24 de mayo de 1989, establecen un amplio conjunto de reglas que garantizan de un modo suficiente parámetros rectores para una adecuada sanción penal y reparación de los homicidios arbitrarios y ejecuciones extrajudiciales, que continúan registrándose en el aún deficitario ámbito del derecho a la vida. Para una adecuada prevención y sanción de estos hechos, se debería al menos disponer de un mínimo de acciones políticas y legales como las que siguen:

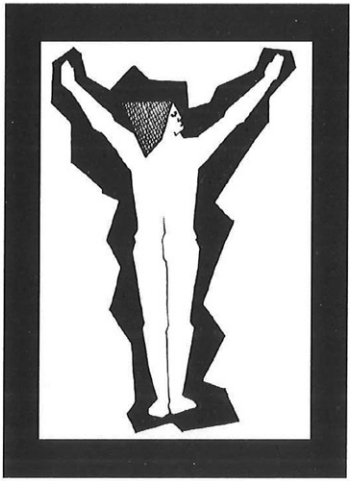
- No basta con la simple capacitación de funcionarios policiales o de seguridad en las normas de Derechos Humanos, y en especial de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y del Código de Conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, para garantizar un adecuado apego de los agentes públicos al respeto a la vida. Además de las inversiones en bienestar personal y equipos, capacitación y

cooperación extranjera que necesita la Policía Nacional, debe priorizarse la creación de organismos de control efectivos y externos a la Policía, y su sujeción cada vez mayor a los poderes públicos, en especial al Poder Judicial.

- La figura de la querella penal autónoma debe reinstaurarse, al menos para los delitos contra los Derechos Humanos, como una manera efectiva de control de la víctima y de la ciudadanía sobre las actuaciones de los organismos judiciales en el juzgamiento del personal de seguridad del Estado implicado en homicidios arbitrarios o ejecuciones extrajudiciales, de manera que la investigación y solicitud de sanción penal de estos hechos no dependan en forma exclusiva de la acusación pública, que en su trabajo cotidiano está sujeta, en gran medida, a la labor de la Policía para el cumplimiento de sus fines investigativos. Mientras tanto, es probable que muchos hechos de violación al derecho a la vida no cuenten con la debida investigación judicial imparcial e independiente que los mismos ameritan, y no se cumpla con el deber de juzgar en todos los casos a los responsables de estos hechos, como establece el Principio 18 de los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias.

- El Poder Legislativo debe iniciar la pronta adecuación de la legislación penal militar para abolir de la misma la pena de muerte, inclusive en tiempo de guerra.

- El Poder Legislativo debe sancionar una ley específica que tipifique el delito de desaparición forzada de personas de acuerdo a los estándares internacionales, modificando el artículo 236 inciso 1° del Código Penal, que amplíe la procedencia del hábeas corpus a los casos de hallazgo del paradero de las personas detenidas-desaparecidas y que adecue las normas procesales de jurisdicción y extradición aplicables a estos hechos.



Libertad Personal, Seguridad e Integridad Física

Torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes

Hugo Valiente*

Paraguay prohibe la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, prácticas que considera imprescriptibles a los efectos de su persecución penal (art. 5 de la Constitución) de acuerdo al artículo 309 del Código Penal. Además, el Paraguay es Estado parte de los dos tratados internacionales referentes a tortura: la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura, ratificada por Ley 56/90, y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, ratificada por Ley 69/90.

A pesar de tales disposiciones legales, y aunque pueda parecer reiterativa, es necesaria la mención de la difícil extirpación del uso de la tortura de las prácticas policiales habituales, de su uso frecuente como método de investigación policial y como recurso para la disciplina de la población penitenciaria. En sus conclusiones al tercer informe periódico presentado por Paraguay, el Comité contra la Tortura manifestó su preocupación por el hecho de que "continúan las prácticas de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes

* La elaboración de este capítulo no hubiera sido posible sin la colaboración de varias personas que proporcionaron eficientemente información para el mismo. En particular, cabe agradecer a la doctoras Noyme Yore y Teresa Báez, Defensora General y Defensora Adjunta en lo Penal, respectivamente; a la abogada Yeny Villalba, funcionaria de la Defensoría Pública; a Jorge Santander, funcionario de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y a Amado Sandoval, funcionario de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores; al Prof. Luis Alfonso Resck del Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público; a Estelvina Páez de la Pastoral Nacional Penitenciaria de la Iglesia Católica; a Soledad Villagra, de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y al Comisario Principal Pablo Augusto Marín, titular de la Dirección de Justicia Policial.

tanto en los recintos policiales como en las prisiones y en dependencias de las fuerzas armadas, en las que soldados que cumplen el servicio militar obligatorio son sometidos a frecuentes maltratos físicos"[1].

En relación con las investigaciones policiales realizadas con aplicación de torturas, parece observarse un patrón similar, íntimamente vinculado al fenómeno de las detenciones sin orden judicial. Cuando un sospechoso es detenido por la Policía, porque ha sido sorprendido in fraganti o porque se le vincula a un hecho anterior denunciado y bajo investigación policial, es muy probable que sea apremiado por los agentes en los centros primarios de detención para declararse culpable, confirmar la sospecha policial, otorgar más pistas que permitan encontrar la cosa robada o hurtada y así cerrar el círculo, o delatar a otros supuestos autores o cómplices. En algunos casos, el factor corrupción juega un papel determinante en la práctica de torturas, cuando algunos agentes la aplican con fines de extorsión a cambio de no informar de la detención al Ministerio Público.

Los métodos más frecuentes, de acuerdo con las denuncias registradas, son los golpes con puños, patadas y cachiporras, así como la asfixia mediante una bolsa de plástico o la inmersión de la cabeza en un recipiente con agua. Otras veces, la tortura es psicológica, provocando profundas angustias en las personas mediante su secuestro, incomunicación, amenazas de ejecución extrajudicial o el consabido "dar un paseo" por Capilla del Monte[2], para que el sospechoso "se refresque la memoria". Cuando la persona detenida es mujer, el riesgo de ser sometida a apremios ilegales es mayor, por el componente de agresión a su autonomía sexual, que no es frecuente en el caso de los hombres.

Lo preocupante del hecho es que ni siquiera haya indicios o intentos de política oficial para detener la tortura. Cuando un detenido es puesto a disposición del fiscal, éste generalmente imputa sin considerar que la detención fue arbitraria, que existen alegaciones y evidencias de apremios físicos y, en muchos casos, no se aporta mayor evidencia que una autoinculpación y una supuesta prueba de reconocimiento por parte de la víctima, ambas manifestadas en sede policial

[1] Naciones Unidas. Comité Contra la Tortura. *Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura: Paraguay*. Doc. ONU A/55/44, 10/05/00, pár. 150 c).

[2] Capilla del Monte es un barrio de los suburbios de San Lorenzo donde, de cuando en cuando, se encuentran a personas vinculadas al mundo de la delincuencia con rastros de haber sido ejecutadas, en medio de circunstancias oscuras que, generalmente, no suelen ser esclarecidas.

sin la presencia de defensores (pruebas prohibidas, que no deberían tener ningún valor en juicio[3]).

Asimismo, son frecuentes las denuncias de aplicación de malos tratos y castigos corporales a la población penitenciaria por parte de los funcionarios encargados de la vigilancia en los penales con el fin de punir actos de indisciplina, muy en especial en los centros de detención de menores infractores[4]. Resalta la aplicación de las celdas de aislamiento usadas de un modo normal y extensivo en adolescentes privados de libertad, a despecho de las normas internacionales[5]. Por ejemplo, periodistas del diario La Nación sorprendieron el 13 de enero de 2001 a por lo menos 14 niños recluidos en el Instituto del Mañana (albergue para menores varones "en situación de riesgo"), que estaban siendo sometidos a un castigo disciplinario en la caseta de guardia del lugar. Los niños se encontraban tendidos boca abajo, sin poder hablar, y otro menor del instituto que oficiaba de guardia los intimaba a permanecer en silencio. El "guardia" refirió a los cronistas que el castigo se les aplicaba por haber intentado escapar del lugar. El director del centro, Carlos Noguera, desmintió que haya sido un castigo, y sostuvo que los menores se encontraban descansando luego de haber almorzado y que si se encontraban en aislamiento, era porque tenían muchos piojos y sarna. No obstante, refirió que era muy frecuente que los niños de más edad abusasen de los menores, y que como no tenían suficientes guardias, era frecuente que los mismos internos realizasen ese servicio. Reconoció que ante la mala conducta de los internos, lo que frecuentemente se aplicaba era el "plantón", o sea, quedarse parados algunas horas sin poder hablar (La Nación 15/01/01, p. 15.; 16/01/01, p. 18). Oscar Adamek, de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia (CDIA), denunciaba en enero, que al menos dos internos del recientemente habilitado Centro Educativo de Itauguá, Diego Soto y Rafael Mora, habían sido torturados por los guardiacárceles Sebastián Escobar y Juan José Báez. La

[3] El artículo 90 del Código Procesal Penal dispone que "la Policía no podrá tomar declaración indagatoria al imputado". Los artículos 229 a 231 regulan la prueba de reconocimiento de personas, que debe hacerse siempre por orden judicial y ante la presencia del juez, como anticipo jurisdiccional de prueba, con una serie de salvaguardias a favor del imputado, por ejemplo, que se lo acompañe para su reconocimiento con al menos otras cuatro personas de aspecto similar.

[4] Para ajustarnos mejor al concepto de tortura contra la población penitenciaria, se obviará la mención de las inhumanas condiciones de vida de los penales en Paraguay que, por sí solas, añaden a la pena privativa de libertad otros sufrimientos físicos y psíquicos prohibidos, aun cuando la intención del juez y/o de los administradores de los penales no sea ésa. Para evitar reiteraciones sobre la cuestión, remitimos al capítulo sobre Situación Carcelaria en este mismo informe.

[5] Ver Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, 14/12/90, Regla Nº 67.

causa del castigo habría sido que dos internos se habían presentado sin camiseta a la formación de revista y conteo de los reclusos a la noche, y para los otros internos, porque se habían reído de ello. Los denunciados fueron sometidos a sumario administrativo por el hecho. El 6 de abril de 2001, una delegación de la sección estadounidense de Amnistía Internacional ingresó al correccional de menores Panchito López, en el marco de una inspección in situ del penal. Por denuncias de los propios internos, encontraron un sótano de un metro cuadrado, que oficiaba de celda de aislamiento, donde los menores eran encerrados por mal comportamiento, esposados y colgados de una viga por horas y, a veces, golpeados por los guardiacárceles[6].

El defensor público Juan Manuel Stete, de la circunscripción judicial del Ñeembucú, denunció ante el Juez Penal de Garantías de Pilar que sus defendidos, recluidos en la Jefatura de Policía de Pilar, permanecían encerrados recibiendo tratos inhumanos y en condiciones indignas. De acuerdo con la denuncia, los presos eran esposados y engrillados todos los días, sobre todo en los primeros días de reclusión, y principalmente durante las noches, para evitar fugas. Entre los presos, cohabitaban en la misma celda menores con mayores. Un detenido, Ariel Aníbal Sosa (18 años), se había roto el brazo izquierdo al perder el equilibrio en el baño como consecuencia de lo difícil del desplazamiento con los grillos y esposas[7]. En otra causa, el abogado Stete denunció que el detenido Pablo Antonio Calabrese, tras un intento de fuga el 23 de diciembre de 2000, había sido objeto de malos tratos y golpes por parte de la policía, se le negó la comida y lo mantuvieron encerrado en el calabozo, esposado y engrillado. El defensor manifestó que "personalmente, pude constatar los hematomas en la región del ojo izquierdo y me relató también que tenía en otros lugares del cuerpo (...) teniendo en cuenta que lo sucedido ocurrió en fecha 23 de octubre y fui notificado telefónicamente por el Agente Fiscal de turno, recién 3 días después (día de la audiencia), solicito se aperciba y ordene al Ministerio Público se investigue este ocultamiento de información a la defensa". Calabrese, quien está pendiente de una extradición a la Argentina, finalmente declaró el 13 de junio de 2001, en el marco de la denuncia radicada por su defensor; sin embargo, la fiscal del caso, Rosa Heinroth Benítez, de la

[6] La Nación 7/04/01, p. 11; 7/04/01, p. 11. Denuncia presentada por el doctor Fernando Canillas, viceministro de Justicia ante el Ministerio Público, reiterando pedido de intervención fiscal en el asunto, el 19 de enero del 2001.

[7] Denuncia presentada el 19 de julio del 2001 ante el Juez Penal de Garantía de la ciudad de Pilar, en las causas "Amancio Daniel Galeano y otro s/ hecho punible contra la vida (homicidio doloso) en Pilar"; "César Prieto y Cirilo Sanabria s/ hecho punible contra la propiedad (hurto) en Pilar" y "Ariel Aníbal Sosa s/ hecho punible contra la vida (homicidio doloso simple) en Gral. Díaz".

Unidad Penal 4° del Ñeembucú, notificó que, como el supuesto delito del que había sido víctima Calabrese era de acción penal privada (lo calificó como lesión), se abstenía de impulsar la investigación criminal [8].

El 17 de marzo de 2001, efectivos del Grupo de Operaciones Especiales de la Policía (GEO) y de la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD), sometieron a apremios físicos, sin ningún motivo aparente, a los reclusos de la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este, en presencia de la prensa que estaba registrando el operativo. La medida se originó ante la orden del fiscal Carlos Cálcena, quien dispuso un allanamiento del penal para incautar drogas, armas, teléfonos celulares y bebidas alcohólicas. Los efectivos irrumpieron sorpresivamente en horas de la tarde, apartaron al director del penal y a los guardiacárceles, quienes fueron obligados a no moverse, y procedieron a sacar al patio a los internos, desnudarlos y dejarlos tendidos en el suelo en medio de gritos y amenazas, mientras se procedía a un minucioso cateo. Sin ninguna razón, efectivos del GEO se pusieron a golpear a los reclusos que se encontraban reducidos (La Nación 19/03/01, p. 14). El 19 de marzo, durante una visita de magistrados judiciales a la cárcel de Pedro Juan Caballero, los reclusos manifestaron que eran frecuentes las sesiones de torturas por parte de los guardias de la cárcel, por cualquier motivo, aunque las más de las veces por la simple prepotencia de los funcionarios del penal (Noticias 23/03/01, p. 25).

La señora Delia María Pintos de Escobar denunció ante el Ministerio Público que fue detenida sin orden judicial, y obligada a tener relaciones sexuales en la Comisaría 15. La denunciante refirió que "el día 15 de diciembre de 2000 fui detenida sin orden judicial por parte de policías de la Comisaría 15, quienes en forma violenta me llevaron a dicha Comisaría, por el supuesto robo de un celular, una pulsera y cadena, que me obsequiara mi pareja el señor Daniel Pereira (...). Estuve detenida en la Comisaría hasta el día siguiente, donde fui amenazada. Para conseguir mi libertad debí tener relaciones sexuales con un oficial de Policía de nombre Nicolás". La denunciante prosiguió informando que al día siguiente de su detención, apareció su ex pareja en compañía de dos oficiales de policía con quienes se trasladaron a su domicilio, al que entraron a allanar sin ninguna orden judicial, buscando los objetos supuestamente robados, para luego trasladarse a la casa de empeños en busca de los mismos. En otro caso, el 28 de mayo de este año, la señora Ramona Paredes de Fornerón

[8] Ver expedientes "Pablo Alberto Calabrese s/ Hecho punible contra la Administración de Justicia en Pilar" y "Hecho punible contra la integridad física, Lesión", ante el Juzgado Penal de Garantías de Pilar.

(C.I. 556.298) denunció ante el Ministerio Público a un policía de apellido Balbuena, de la Comisaría 11, por haberle golpeado e intentado violar el día 26 de mayo[9].

Manuel Eligio Ortiz (30 años) con C.I. 1.436.100, y Wuenceslao Benítez Servín (18 años) con C.I. 3.578.158, fueron aprehendidos por efectivos policiales del Departamento de Automotores el 15 de diciembre de 2000 en la ciudad de Areguá. La detención se practicó sin orden judicial por parte de los agentes que los venían siguiendo. Según el jefe del departamento, el Crio. Princ. DAEP Roberto González Cuquejo, los efectivos tuvieron que realizar disparos intimidatorios y golpear a esas personas porque se resistieron al arresto, pero una vez en el departamento, los mismos confesaron espontáneamente haber sido autores de un hecho de robo del vehículo con el cual habían sido detenidos. Al momento de declarar ante el juez penal, ambas personas denunciaron que fueron golpeados por desconocidos agentes de policía con los puños, cachiporras y otros objetos y obligados a declararse culpables. A pedido de la defensa, el médico forense Humberto Sarubbi les realizó una inspección, y dictaminó que ambos presentaban lesiones (hematomas y escoriaciones) en varias partes del cuerpo. Tanto Ortiz como Benítez siguen bajo investigación judicial[10].

Carlos Ariel Benítez (22 años), denunció que el 9 de enero del 2001 fue detenido por agentes policiales de la Comisaría 7 de Areguá. Refirió que con la excusa del comisario que "quería conversar un rato con él", lo subieron a una patrullera y lo llevaron a la comisaría, pero una vez allí lo esposaron y encerraron en un calabozo, donde lo sometieron a apremios físicos y le amenazaron con imputarle una serie de hechos de robo ocurridos en la zona, si no abandonaba el inmueble que tenía ocupado con su cuñado con una gomería, y del cual ya habían recibido orden de desalojar por parte de la Municipalidad aregueña. Lo tuvieron alrededor de seis horas, y luego lo soltaron sin haber dado intervención al fiscal (La Nación 18/01/01, p. 14).

[9] Denuncias registradas en el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público.

[10] Ver expediente "Manuel Eligio Ortiz y Wenceslao Benítez Servín s/ reducción". Causa N° 1-1-2-1-2000-9790 ante el Juzgado Penal de Garantías N° 5 a cargo de Alcides Corbeta. La fiscal es la abogada María Teresa Flecha. La defensa está a cargo de la defensora pública María Paz Martínez.

Oscar Rafael Acuña Alvarenga (19 años), con C.I. 4.134.676, fue detenido junto con otros 4 jóvenes y 2 muchachas en los alrededores de una pista de baile en la ciudad de Mariano Roque Alonso, el 20 de enero de 2001. Actualmente se encuentra en prisión preventiva, bajo investigación fiscal y es probable que vaya a juicio como principal acusado de haber provocado un homicidio con fines de robo en esa fecha. Al ser detenido y trasladado a la Comisaría 26° de Puente Remanso, a cargo del comisario DEJAP José Penayo Peña, denunció haber sido sometido a torturas para confesar la autoría del homicidio. Al prestar declaración el 22 de enero, Oscar Rafael manifestó que los policías le habían pegado con cachiporras, con golpes de puño y le pisaron la cabeza, tanto al momento de ser detenido como durante su permanencia en la comisaría. La defensora pública que lo asistió, solicitó la constitución del médico forense de la Fiscalía, ya que constató que se encontraba golpeado y con una herida sangrante. Sin embargo, la solicitud no fue cumplida. Otro de los detenidos, Hugo Daniel Jara Barreto, también declaró que había sido golpeado al ser alzado a la camioneta policial y también en la comisaría. Julio César Aveiro Insfrán (20 años), con C.I. 3.745.145, declaró además que les habían llevado "a la Comisaría de Mariano Roque Alonso y luego a la Comisaría de Remanso, donde nos pegaron, y a mí me jugaron mucho y me rompieron la cabeza con una llave, y me pegaron cachiporra por mi costilla y mi codo (sic). Me interrogaron 'Nde rejuka' (¡Vos lo mataste!) mientras me golpeaban, y yo les dije que no...". No se abrió investigación sobre las alegaciones de tortura de los menores[11].

Sandra Rodríguez, la defensora pública que asiste a Oscar Alvarenga, denunció el 12 de noviembre del 2001 que éste había sido castigado por guardiacárceles del penal de Emboscada, donde se encuentra guardando prisión preventiva. El médico forense Carlos Garrigoza lo inspeccionó el 3 de noviembre en su lugar de reclusión y consignó, en un informe agregado a su expediente, las heridas que presentaba Alvarenga como consecuencia de los presuntos apremios[12].

El 28 de marzo del corriente año, presentaron denuncia por detención arbitraria y torturas ante el Ministerio Público, los señores Elvio Ramón Duarte (C.I. 4.394.423), Claudelino Amarilla (C.I. 3.905.416) y Pablo Quiñónez (C.I.

[11] Ver expediente "Oscar Rafael Acuña Alvarenga y otros s/ homicidio doloso". Causa N° 01-01-02-01-2001-482 ante el Juzgado Penal de Garantías N° 1 a cargo de Gustavo Gorostiaga. La fiscal de la causa es Teresa Martínez de la Unidad Especializada del Menor Infractor. La defensora pública es la abogada Sandra Rodríguez.
[12] Ibídem.

3.905.416). Los denunciantes refirieron que fueron detenidos el 24 de enero de 2001 en horas de la madrugada, al ser allanada la vivienda de Quiñónez sin orden judicial por efectivos de la Comisaría 17 de Capi'ibary, departamento de San Pedro. Fueron esposados y llevados a la comisaría, siendo torturados durante el trayecto y en el local policial. Dicen los denunciantes que "nos torturaban sicológicamente, haciéndonos cantar, nos pateaban y golpeaban diciéndonos que nos callemos, también nos obligaron a mordernos entre nosotros; ya en la Comisaría, nos llamaban uno a uno y con una bolsa de plástico negra nos metían la cabeza, evitando de esa manera que podamos respirar normalmente, y nos pegaban en los oídos, gatillaban los revólveres dentro de nuestras bocas, y al costado del oído e incluso, fuimos golpeados en los órganos genitales (...)". Responsabilizan de los hechos al Comisario Mónico Orué, Oficial Nazario Portelli, Suboficial inspector Claudelino Ruiz Díaz y otro Suboficial de apellido Portillo, a más de otros efectivos desconocidos pero que podrían identificar visualmente[13].

Diego David Benítez (C.I. 3.206.445) denunció ante el Ministerio Público que el 24 de febrero de 2001 fue requerido por un guardia privado de un Shopping de apellido Arévalos, quien se encontraba acompañado de dos efectivos de la Comisaría 11, uno de nombre Néstor Castro y el otro desconocido, quienes querían encontrar al hermano del denunciante en el marco de una investigación de supuesto hecho de robo en un local del Shopping. Como la víctima no dio ninguna información, los agentes lo llevaron a empujones a una caseta de Policía del lugar, donde fue golpeado, vejado y amedrentado para que diera datos del paradero de su hermano[14].

Antonio Arzamendia Bobadilla fue secuestrado el 24 de febrero de 2001 por un grupo de efectivos policiales que se desplazaban a bordo de varios vehículos particulares en el Área 4, Barrio Fátima, de Ciudad del Este, departamento del Alto Paraná. El hecho ocurrió a plena luz del día, eran las 9 de la mañana, cuando Arzamendia caminaba por el lugar con su novia, María Luisa López, a quien los policías dieron una esquela con un número de celular para que llame a negociar el rescate, que le fijaron en diez mil dólares americanos. Arzamendia fue llevado a la Sección Investigaciones de la Policía de Ciudad del Este donde el oficial José Dolores Amarilla, a quien conocía por haber tenido anteriormente problemas con la policía, lo pateó y lo tiró contra la pared; además lo

[13] Denuncia registrada en el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público.
[14] Ver causa 01-01-01-00001-2001-00002034, ante la Unidad Penal 8 del Ministerio Público a cargo de Amílcar Ayala.

torturaron poniéndole una bolsa de plástico en la cabeza. Ínterin le tomaban fotografías para confeccionarle una ficha, un tal Colmán, posiblemente un informante dentro del Poder Judicial, se comunicó con los policías para avisarles que la novia ya había comunicado del secuestro de Arzamendia a la Fiscalía de turno, tras lo cual, volvieron a golpearlo. El oficial Amarilla se comunicó con María Luisa y renegoció en 5.000 dólares americanos, a ser entregados a las 14 horas de ese mismo día, bajo amenaza de matar a Arzamendia o, en el mejor de los casos, inventarle algunas pruebas y ponerlo a disposición de la justicia. Sin embargo, la fiscal de turno María Adelaida Vázquez, puesta en conocimiento de la denuncia, había solicitado autorización al Juez Penal de Garantías N° 3 de Ciudad del Este, para realizar una entrega vigilada con billetes marcados, y así sorprender a los secuestradores. En la hora fijada, la suma fue entregada, pero los policías lograron burlar el cerco que se les dispuso, aunque fueron plenamente identificados.

El 25 de julio la fiscal presentó acusación contra los efectivos policiales de la Sección Investigaciones José Dolores Amarilla (C.I. 842.465), César Horacio Medina, Adán Ramírez (C.I. 1.290.938), Osval Lesme Mendoza (C.I. 1.482.421), Ramón Melgarejo Valenzuela (C.I. 1.429.096) y Fabio Arnaldo Ozuza Fernández, por los delitos de extorsión agravada y privación ilegítima de libertad, pidiendo para los mismos 5 años de penitenciaría. De las pruebas ofrecidas, cinco testigos, careos, prueba de reconocimiento de personas, reconstrucción de los hechos y otras pruebas menores, se desprende la directa e indudable responsabilidad de los mencionados en el hecho de secuestro, extorsión y tortura de Arzamendia. Todavía no se tiene fijada fecha de audiencia preliminar en el caso, porque se está prorrogando el plazo para incluir como acusado al oficial 1° Eliseo Gaona Florentín, quien fue reconocido durante las investigaciones como uno de los integrantes de la banda[15]. La Justicia Policial abrió sumario y concluyó recomendando la baja de la institución de todos los denunciados, quienes se encuentran a disposición de la Comandancia de la Policía Nacional.

En otro caso, Pedro Ignacio Cristaldo Giménez (27 años) con C.I. N° 1.588.446, fue detenido sin orden judicial en Asunción el 2 de marzo de 2001 por efectivos

[15] Ver expediente "José Dolores Amarilla y otros s/ extorsión agravada y privación de libertad". Causa N° 000352/01 ante el Juzgado Penal de Garantías N° 2 de la circunscripción del Alto Paraná a cargo de Leonardo Ayala Balmoris. La acusación la presenta la Unidad Fiscal N° 10 a cargo de la abogada María Adelaida Vázquez, aunque ella fue suspendida por otra causa, interinándole la fiscal Carmen Chávez de Talavera.

policiales de la División de Apoyo Técnico. Según el Subcomisario OS Juan Gilberto Pino de la mencionada división, la aprehensión se produjo en el marco de investigaciones que realizaba la policía sobre una denuncia de robo ocurrido el 16 de enero de 2000. El detenido espontáneamente confesó la responsabilidad del hecho ante la policía en la división. Cristaldo Giménez fue imputado por el fiscal en la misma fecha de su detención, y prestó declaración ante el juez al día siguiente. En esa ocasión, manifestó que había sido golpeado por los agentes para atribuirse el hecho de robo del cual negó tener participación. En fecha 2 de setiembre de 2001, la fiscal Matilde Moreno Irigoitia solicitó el sobreseimiento provisional del imputado por no existir indicios suficientes para fundar una acusación[16].

La señora Wilfrida Beaufort vda. de Ojeda denunció haber sido detenida sin orden judicial y sometida a torturas psicológicas por parte de agentes del Departamento de Control de Automotores y del fiscal penal Rafael Fernández, de la Unidad Fiscal N° 3 de Lambaré[17]. De acuerdo con la denuncia, el 6 de marzo de 2001, a las 5:30 de la mañana aproximadamente, efectivos policiales del Departamento de Automotores ingresaron a su vivienda en Puerto Rosario, sin exhibir orden judicial de allanamiento, y la detuvieron junto con sus dos hijos de 5 y 6 años de edad respectivamente. Según la denunciante, no le permitieron cambiarse la ropa de cama en ese momento, y lo tuvo que hacer después, ante la mirada de varios policías. Derivada al citado Departamento, y encontrándose incomunicada allí, se presentó el fiscal penal Rafael Fernández, quien comenzó a interrogarla. Refiere la denunciante que fue amenazada de diversas formas por Fernández para que declarase como éste pretendía, sin que se le permita contar con la presencia de su abogado.

Edgar Eduardo Medina Flecha (C.I. 1.940.198) presentó denuncia ante el Ministerio Público el 22 de marzo de 2001 por detención arbitraria y torturas. Refiere en su denuncia que, junto a un vecino, fue detenido en la vía pública en la noche del 15 de marzo por un grupo de cuatro oficiales de particular, entre

[16] Ver expediente "Pedro Ignacio Cristaldo Giménez s/ robo agravado". Causa N° 1-1-2-1-2001-388 ante el Juzgado Penal de Garantías N° 4 a cargo de Emiliano Rolón. El Fiscal es Amílcar Ayala. La defensa está a cargo de la defensora pública María Paz Martínez.

[17] Denuncia presentada ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y ante el Ministerio Público. La señora Beaufort se encuentra recluida en el penal de mujeres El Buen Pastor, bajo investigación fiscal en una causa en torno al "Megaasalto". En la causa que investiga la muerte de su marido, Francisco Ojeda, fue sobreseída provisoriamente junto con los demás imputados por AI N° 651 del 24 de agosto del 2001. Ver expediente "Ministerio Público c/ Osvaldo Beaufort Lesme, Wilfrida Beaufort de Ojeda y otros s/ homicidio", N° 7, Folio 46 y vlto. causa N° 01-02-00004-2000-2004, ante el Juzgado Penal de Garantías de Lambaré a cargo de María Carolina Llanes.

los que reconoce a uno de apellido Arrúa. Fue derivado a la Comisaría 20 y encerrado en el calabozo; refiere el denunciante que "a las 03:00 hs. de la mañana, me sacaron para pegarme entre cuatro oficiales. Recuerdo uno de ellos de nombre González, quien actualmente me amenaza, diciendo que voy a parar a la cárcel. Los cuatro sujetos me dieron golpes por todo el cuerpo, incluso en el oído; actualmente sufro de dolores, no escuchando bien (...) Luego, a las 07:00 hs. de la mañana me sacaron del calabozo para limpiar la Comisaría 20. Varias veces se presentó mi tía para retirarme, a la cual no le hacían caso, diciendo que yo me iría cuando el Comisario llegase. Actualmente, después de este suceso, sigo recibiendo constantes amenazas por parte de Arrúa y González, quienes me amedrentan en mi casa" [18].

Carlos Hugo Olmedo Montiel (C.I. 247.338) presentó denuncia al Ministerio Público por malos tratos policiales de los que fuera víctima su hijo Darío René Olmedo Ramírez, ambos vecinos de Ñemby. De acuerdo a lo referido, Olmedo Ramírez fue detenido en la vía pública el 22 de abril del 2001, en el lugar denominado Cañadita (Ñemby), por parte de un grupo policial que, sin advertencia ni explicación alguna, comenzó a dar cachiporrazos a la víctima. Luego de una brutal paliza, los agentes llamaron a una ambulancia para su traslado al Hospital de Emergencias Médicas. De acuerdo al relato, la policía se había equivocado de persona, pues estaban en búsqueda de otra, denunciada por un accidente de tránsito ocurrido en el lugar un tiempo antes[19].

El asistente fiscal de San Estanislao del departamento de San Pedro, Andrés Sosa Acosta, presentó el 28 de marzo de 2001 ante la Unidad Penal N° 1 del Ministerio Público, una denuncia por torturas realizadas por efectivos policiales frente a él mismo, en el marco de un operativo de detención judicial. Dice la denuncia que ese día, a las 6 horas, en la calle San Francisco, se constituyó "en la Comisaría 16 de Guayaibí acompañado de dos oficiales de la Comisaría 8 de San Estanislao, los oficiales de policía Fidelino Báez Cuevas y Alberto Enciso, este último presta servicio en esta Fiscalía, a objeto de dar apoyo a la Comisaría de Guayaibí, para llevar a cabo un procedimiento de allanamiento para proceder a la detención de personas. Una vez en dependencias de la Comisaría mencionada, abordaron tres personales de dicha comisaría y entre los mismos se encontraba Virgina Villar, jefa de la comisaría. Al llegar al domicilio de referencia procedieron a dar cumplimiento al AI N° 161 de fecha

[18] Denuncia registrada en el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público, 22/03/01.
[19] Denuncia registrada en el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público, 23/04/01.

26 de marzo del corriente año, emanada del Juzgado de Garantía Penal San Estanislao, y en donde procedieron a la detención del ciudadano Marcos Ortega, paraguayo, soltero de 22 años de edad, domiciliado en la calle San Francisco del distrito de Guayaibí, quien abordó la camioneta de la Fiscalía a mi cargo, luego de unos metros del domicilio del mencionado, Virginia Villar me solicitó que detuviera la marcha, alzando la misma del piso del vehículo una bolsa negra para basura que posteriormente utilizó para cubrir la cabeza de Marcos Ortega y torturarlo en la carrocería del vehículo. Asimismo, se subió en la carrocería otro oficial que vestía de civil y con arma de grueso calibre en la mano empezó a patearlo varias veces. A raíz de que me encontraba en la cabina de la camioneta y con los vidrios cerrados escuché varios gritos de Marcos, pidiendo socorro y pataleando en donde llegó a mover dicho vehículo. Todos los movimientos lo pude divisar a través del espejo retrovisor. Una vez a bordo nuevamente todos los oficiales mencionados y ante tan impotencia de parte mía, por encontrarme solo y rodeado de efectivos policiales, escuché comentar a Virginia Villar que estaba por 'cantar', término muy utilizado por los policías cuando algún detenido es torturado y empieza a hablar, o a contar pistas y que lo harían nuevamente una vez llegado a dependencias de la Comisaría a su cargo. Que, ya en varias oportunidades he recibido denuncias verbales de pobladores de la localidad de Guayaibí, como de Santaní de los abusos y torturas de parte de la mencionada oficial de policía, pero esta vez fue en presencia mía y como funcionario de la fiscalía a cargo de investigaciones...".

En otro caso contra la misma comisaria Virginia Villar, Marciano Martínez del Puerto (C.I. 2.173.131) denunció ante el Ministerio Público, Unidad Penal N° 1 de San Estanislao, que el 26 de marzo de 2001 fue detenido su hermano Alfredo Martínez del Puerto, en el barrio centro de Guayaibí, departamento de San Pedro, por causa de una pelea nimia. Como los agentes que lo detuvieron lo golpeaban en exceso, a pesar de estar entregado, el denunciante refiere que intentó interceder por su hermano, a lo que Villar respondió disparándole con su arma. Ya en la Comisaría, cuando volvió a visitar a su hermano minutos después, Villar volvió a correrlo a disparos[20]. La mencionada oficial no cuenta con ningún antecedente en la Justicia Policial.

William Lugo (25 años) y Carlos Martínez (18 años) denunciaron que fueron torturados el 5 de mayo del 2001 en la Comisaría 5ª de Hernandarias, por

[20] Ver Causa N° 07-01-02-00003-2001-000310 ante la Unidad Fiscal N° 1 del Ministerio Público de San Estanislao.

espacio de 6 horas aproximadamente, tras haber sido aprehendidos por la Policía, que los acusó de un hecho de robo. Lugo fue herido de un tiro en la pierna, disparado por un agente de la comisaría. Los denunciantes afirmaron que el comisario Ángel Gabriaguez habría dado las órdenes para que sean torturados y se autoinculpasen del hecho.

Ángel Gabriaguez fue sumariado en tres causas distintas por la Justicia Policial durante el período de este informe. Por Resolución Nº 283 del 19 de junio del 2001 fue sancionado con apercibimiento por exhibir ante los medios de comunicación a menores detenidos en la comisaría a su cargo, luego de una denuncia presentada por la doctora Noyme Yore Ismael, titular del Ministerio de la Defensa Pública. Por Resolución Nº 546 del 21 de agosto del 2001 (Expediente Nº 213) fue sancionado con arresto disciplinario de 5 días, por no comunicar novedades de importancia al superior jerárquico, en un caso en el que ocultó una denuncia presentada en su comisaría en contra del diputado Dionisio Chilavert. Por Resolución Nº 154 del 12 de octubre del 2000 (Expediente 402), fue sobreseído en una causa en la que se le había investigado por haber abusado de la autoridad que le otorga el grado y cargo en beneficio personal.

En el marco de una denuncia de homicidio con fines de robo ocurrido el 25 de abril de 2001, agentes del Departamento de Investigación de Hechos Punibles del Departamento Central de Policía, al mando del Subcrio. OS Silvio Penayo detuvieron en la vía pública a Víctor Regis Rotela Jara, Ulises Fabián Cantero y Ever Arnaldo Giménez Rojas, en un barrio de Ñemby, el 13 de mayo a las 12:00 horas. No existe información policial agregada en el expediente acerca de cómo llegaron a descubrir que las citadas personas eran los autores del homicidio. De acuerdo al informe elaborado por el Crio. DEJAP Silvio Vera González, al ser abordados en la patrullera, los detenidos confesaron espontánea y minuciosamente la autoría del hecho investigado, declaración que se transcribe en el parte policial. Ulises Cantero (C.I. 1.970.787) de 26 años, durante la declaración ante el juzgado, afirmó que no tenía ninguna vinculación con el homicidio, y que había sido detenido en su casa por policías que habían irrumpido violentamente. Ever Giménez (C.I. 3.840.808) de 18 años, manifestó que todo lo que declaró a los agentes "fue a consecuencia de que nos pegaron, torturaron y nos amenazaron con armas de fuego que nos iban a matar y a tirar en Capilla del Monte". Detenido en la vía pública sin orden judicial, fue llevado a la Brigada de San Lorenzo donde fue "torturado, me pusieron hule en mi cabeza y me apretaron los genitales por lo que tuve que manifestar

que era el autor del hecho". Víctor Regis Rotela (C.I. 3.610.548) de 16 años, manifestó también, al declarar como imputado, que "el personal de la Brigada nos amenazó y torturó para que confesáramos la autoría del hecho". El Ministerio Público solicitó el sobreseimiento definitivo de Ulises Cantero, medida que no fue otorgada por la Jueza Penal de Garantías, quien sin embargo lo excarceló. Los otros dos continúan bajo prisión preventiva, y Giménez fue trasladado el 11 de octubre a la Penitenciaría Regional de Villarrica[21].

Julio César Zaracho Vázquez (C.I. 792.158) denunció ante el Ministerio Público que fue víctima de malos tratos por parte de agentes policiales de la Comisaría 20 Metropolitana. Refiere el denunciante que el día 4 de julio del presente año, en horas de la madrugada, mientras esperaba ómnibus para dirigirse a su trabajo, fue increpado y golpeado por unos policías por una supuesta falta de respeto al contestarles a un requerimiento, quienes además le incautaron la cédula. Ya en la comisaría, donde tuvo que ir a recuperar sus documentos, fue nuevamente golpeado por el oficial de guardia de apellido Quiñónez[22].

Julio César Medina (15 años) fue detenido el 4 de setiembre de 2001 en la capital por agentes del Departamento de Investigación de Delitos 3ra. Metropolitana, que no portaban orden judicial en el momento de la aprehensión. El operativo policial fue realizado en investigación de una denuncia innominada de robo a mano armada presentada en la Comisaría 12 metropolitana en fecha 29 de julio del 2001, según informe del Sub. Crio. OS Antonio Barriocanal. Según la denuncia, el autor del robo había sido un hombre de aproximadamente 25 años de edad, pero, a pesar de no coincidir las referencias con Medina, éste fue detenido por contar con antecedentes penales. En la comisaría fue supuestamente reconocido como autor del hecho por la víctima, en violación de las garantías procesales del imputado que regulan la prueba de reconocimiento. Refirió al juzgado que fue sometido a golpes con puño y cachiporra por parte de los agentes que lo aprehendieron en la unidad policial que intervino en su detención. El médico forense Domingo Mendoza diagnosticó traumatismo con tumefacción y excoriaciones en diversas partes de la cabeza[23].

[21] Ver expediente "Ministerio Público c/ Víctor Regis Rotela Jara, Ulises Fabián Cantero y Evert Arnaldo Giménez Rojas s/ hecho punible contra la vida (homicidio doloso)". N° 133. Folio 65. Causa N° 01-01-02-00004-2001-695, ante el Juzgado Penal de Garantías de Lambaré, a cargo de la jueza Carolina Llanes. El Fiscal es Rafael Fernández y la defensa se encuentra a cargo de la defensora pública Olga Recalde.

[22] Denuncia registrada en el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público, 5/07/01.

[23] Ver expediente "Julio César Medina s/ robo agravado". Causa N° 01-01-01-00001-2001-10951 ante el Juzgado Penal de Garantías N° 5 a cargo de Alcides Corbeta. La fiscal es la abogada Gloria Elizabeth Benítez. La defensa está a cargo de la defensora pública María Paz Martínez.

Joel Rodrigo Soler Gallardo (C.I. 4.003.661) de 17 años, fue detenido el martes 4 de septiembre en la vía pública para averiguaciones, según manifestó en la declaración del imputado que prestó en el marco de una investigación sobre un hecho de homicidio ocurrido entre el 2 y 3 de septiembre. Manifestó que no opuso resistencia, y que le subieron "a un automóvil marca Gol, y me llevaron a Capilla del Monte, donde me torturaron física y psicológicamente y me obligaron a decir cosas que yo no tenía conocimiento. Me preguntaron sobre 'la plata', cosa que yo ni sabía de lo que estaban hablando". Junto con otros coimputados, Soler Gallardo se encuentra bajo prisión preventiva y sometido a una investigación fiscal[24].

Tras el intento de motín de internos del Correccional Panchito López, el 25 de julio de 2001, y luego de que el mismo fuera sofocado por agentes policiales de la FOPE, 234 menores recluidos fueron trasladados al cuartel de la Agrupación Especializada (a unos pocos metros del correccional), y esa misma madrugada, unos 135 fueron transferidos al Penal de Emboscada. Una delegación del Departamento de Garantías Procesales del Ministerio Público que visitó esta penitenciaría el 1 de agosto denunció que durante el traslado y en los primeros momentos de su detención en Emboscada, varios internos fueron sometidos a malos tratos y golpes por policías y por guardias del Penal. Unos tres días después, la fiscal Gloria Benítez relevó igual denuncia por parte de los menores. Algunos de ellos son Gilberto Germán Amarilla (19 años), Hugo Olmedo Oviedo (17 años), Ramón Darío Chamorro (17 años) y Demetrio Silguero (17 años), quienes de acuerdo al examen de la doctora Felicia Mora de Guilli, médica forense de la Fiscalía General del Estado, presentaban numerosas tumefacciones y excoriaciones en varias partes del cuerpo. Chamorro, por ejemplo, refería traumatismo en los genitales y dificultades en la micción[25].

Waldino Robledo Cabral (C.I. 1.787.883) y Derlis Gustavo Cabrera (C.I. 3.174.710), vecinos de Fernando de la Mora, denunciaron ante el Ministerio Público que el día 23 de junio de 2001, mientras se encontraban jugando un partido de fútbol en una plaza, escucharon un disparo, tras el cual apareció el suboficial policial Teodoro Genes, que hacía servicio de guardia en la plaza,

[24] Ver expediente "Ministerio Público c/ Néstor Raúl Sánchez Robledo, Nelson González Silva, Víctor Rodríguez, Eduardo Colmán y otros s/ homicidio". Nº 208. Folio 77. Causa Nº 01-02-00004-2001-1660, ante el Juzgado Penal de Garantías de Lambaré. El Fiscal es Arnaldo Fleitas y la defensa pública está a cargo de la abogada Olga Recalde.

[25] Ver expediente "Motín de internos en el Correccional Panchito López". Causa Nº 01-01-01-00001-2001-9199. La fiscal del caso es la abogada Gloria Elizabeth Benítez de la Unidad Especializada del Infractor Juvenil.

quien los acusó de haber sido los autores del disparo. Golpeados por los agentes que vinieron en refuerzo de Genes, fueron llevados a la Comisaría 2, donde permanecieron detenidos hasta las 6 de la mañana del día siguiente. En la comisaría volvieron a ser golpeados repetidas veces con cachiporras y golpes de puño[26].

Juan Daniel Cáceres (C.I. 2.987.073) denunció ante el Ministerio Público que el día 21 de julio de 2001, policías de la Comisaría 8 Metropolitana ingresaron a su casa sin orden de allanamiento, y golpearon a su hermano Marco Antonio Cáceres, solicitándole sus documentos, para luego retirarse, no sin antes amenazarlos diciéndoles que no les dejarían tranquilos y les causarían todo tipo de problemas[27].

Fernando Villasanti Estigarribia, de 23 años (C.I. 3.444.030), fue detenido por personal de patrulla del Móvil 33 de la Policía Nacional a cargo del Ofic. Insp. OS Diosnel González en la noche del 22 de septiembre de 2001, bajo la imputación de hurto agravado del equipo de sonido de un vehículo. Previamente, había sido reducido por el propietario del vehículo y el dueño de una playa de venta de autos que lo habían sorprendido. Remitido a la Comisaría 3ª Metropolitana, fue torturado esa noche, de acuerdo con la denuncia presentada por la defensora pública que lo asistió al día siguiente. De acuerdo al relato de la denuncia, Villasanti refiere que "lo esposaron por un árbol y que le propinaron golpes con patadas, cachiporras y garrotes, luego lo taparon con una bolsa de polietileno negra de basura, la cabeza para golpearlo del mismo modo, seguidamente le liaron la cabeza con una toalla húmeda y lo sumergieron en una pileta tipo lavatorio con agua electrificada, con cables pelados con energía eléctrica". Para evitar seguir siendo torturado, Villasanti refirió que se realizó cortes con una hoja Gillete en el vientre. El médico forense del Ministerio Público Carlos Garrigoza dictaminó en su examen que presentaba "múltiples heridas cortantes en región anterior del abdomen, algunas de 40 cm. aproximadamente. Hematomas en región torsal y excoriaciones en la región de la cara (derecha). Excoriaciones en región dorsal del tórax y región del mentón". Villasanti, quien ya cuenta con otras imputaciones anteriores, se encuentra guardando prisión preventiva por orden judicial, y se fijaron cuatro meses para la etapa de investigación[28].

[26] Denuncia radicada en el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público, 18/07/01.
[27] Denuncia registrada ante el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público.
[28] Ver expediente "Fernando Villasanti Estigarribia s/ hurto agravado". Causa Nº 01-01-02-01-2001-11890 ante el Juzgado Penal de Garantías Nº 1 de Asunción, a cargo del juez Agustín Lovera Cañete. El fiscal asignado es Marcos Alcaraz de la Unidad Penal 1 y la defensora pública es la abogada Sandra Rodríguez.

Eugenio Farfán (20 años), Arnaldo Niño Silva (20 años), Jorge Farfán (18 años) y Enrique Larrea (22 años), denunciaron que fueron torturados por agentes de policía que los aprehendieron en la vía pública el 19 de octubre del 2001. Personal de patrulla a cargo del Oficial Aydte. OS César Barreiro, detuvo a los jóvenes a partir de una denuncia telefónica anónima, a raíz de que presuntamente estaban fumando marihuana en una esquina del barrio donde viven. Los mismos refirieron que fueron golpeados en la Comisaría 21ª Metropolitana. El médico forense José Lezcano Arias dictaminó que los detenidos tenían numerosas heridas y tumefacciones en el cuerpo. Todos ellos se encuentran bajo investigación por tenencia de marihuana y con arresto domiciliario, salvo Larrea, quien se encuentra en prisión preventiva por tener antecedentes [29].

Deber de tipificar y sancionar debidamente el delito de tortura

Paraguay, al ser Estado parte de las dos convenciones contra la tortura, contrajo la obligación de prever en su legislación penal este delito, tal como lo definen estos dos convenios, y a aplicar sanciones penales acordes a la gravedad de estos hechos. De la simple comparación del artículo 309 del Código Penal vigente con los artículos 1 y 2 de las convenciones, se observa que la ley penal interna paraguaya es confusa y no concuerda con los tipos descriptos en los convenios, por lo que en este punto, se presenta un incumplimiento por parte del Estado con la consecuente falta de garantías para una adecuada sanción y persecución judicial de estos hechos en territorio paraguayo. No es casual, entonces, que en los pocos casos en los que la Fiscalía impulsa una investigación o acusa a policías por hechos de tortura, califica bajo otros supuestos típicos, por ejemplo lesión, lesión corporal en ejercicio de funciones públicas o privación de libertad, lo que supone la disminución del marco penal aplicable y la renuncia, en ciertos casos, a la persecución penal pública.

El Comité contra la Tortura manifestó en sus conclusiones al tercer informe periódico presentado por Paraguay que "la tortura no está tipificada en la legislación vigente en términos compatibles con el artículo 1 de la Convención. El delito incluido en el nuevo Código Penal bajo esa denominación omite

[29] Véase el expediente *"Enrique Fidel Larrea Pereira y otros s/ tenencia sin autorización de estupefacientes"*. Causa Nº 01-01-01-00001-2001-13.301, ante el Juzgado Penal de Garantías Nº 2. El fiscal es Carlos Cálcena y la defensora pública la abogada Sandra Rodríguez.

elementos esenciales del tipo penal que se describe en la Convención"[30]. Por ejemplo, el Código no sanciona el delito por el solo hecho de su comisión, sino que exige la prueba de efectos o secuelas graves en la víctima.

Tipificación del Delito de Tortura en los convenios internacionales y el Código Penal

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Artículo 1)	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Artículo 2)	Código Penal
Ley N° 1.160/97. Se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.	Se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo.	Artículo 309.- Tortura 1° El que con la intención de destruir o dañar gravemente la personalidad de la víctima o de un tercero, y obrando como funcionarios o en acuerdo con un funcionario: 1. Realizara un hecho punible contra a) la integridad física conforme a los artículos 110 al 112; b) la libertad de acuerdo a los artículos 120 al 122 y el 124; c) la autonomía sexual según los artículos 128, 130 y 131; d) menores conforme a los artículos 135 y 136; e) la legalidad del ejercicio de funciones públicas de acuerdo a los artículos 307, 308, 310 y 311; o 2. Sometiera a la víctima a graves sufrimientos síquicos, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años. 2° El inciso 1° se aplicará aun cuando la calidad de funcionario: 1. careciera de un fundamento jurídico válido; o 2. haya sido arrogada indebidamente por el autor.

[30] Naciones Unidas. Comité Contra la Tortura. *Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura: Paraguay*. Doc. ONU A/55/44, 10/05/00, pár. 150 b).

Por otra parte, el nuevo sistema establecido por el Código Procesal Penal (Ley 1.286/98) ha aportado elementos novedosos en materia de prevención de la práctica de la tortura, por ejemplo, la prohibición de las declaraciones rendidas en sede policial, que ya no tienen ningún valor probatorio (art. 90), la nulidad de los actos procesales producidos sin la presencia del abogado defensor (art. 6), y las reglas de trato de las personas imputadas durante su declaración en juicio (art. 84, 88, 89, 91, entre otros).

El Comité contra la Tortura manifestó en sus observaciones que era motivo de preocupación "la inexistencia de programas de reparación y de rehabilitación de la salud física y mental de las víctimas de tortura, como prescribe el artículo 14 de la Convención. Por otra parte, no se ha proporcionado al Comité información acerca de ningún caso en que se haya hecho efectivo el derecho a reparación de alguna víctima de tortura"[31]. La Ley 838/96 Que indemniza a las víctimas de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989, establece reparaciones de hasta 2.500 jornales mínimos (aproximadamente 14.200 US$) para víctimas de torturas con secuelas graves y manifiestas y programas de asistencia médica y psicológica gratuita para las mismas. A pesar del insuficiente universo que cubre la citada ley, ya que no indemniza a todas las víctimas, la misma no se ha implementado a pesar de su vigencia[32]. Tampoco víctimas de hechos posteriores a 1989 recibieron compensación o medidas de rehabilitación por las vías ordinarias de reparación judicial.

El Ministerio Público ha dado un paso importantísimo con la creación de una Unidad Fiscal especializada en Derechos Humanos. Esta Unidad tendrá a su cargo "el ejercicio de la persecución y acción penal en los hechos punibles considerados como violaciones a los Derechos Humanos. En especial en aquellas causas, consideradas como tales, en que se encuentran involucrados como partícipes funcionarios públicos que hubieren cometido tales hechos en el ejercicio de su cargo o con motivo del mismo". Específicamente, se declara competencia directa de esta Unidad los hechos comprendidos en los delitos de toma de rehenes (art. 127), lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas (art. 307), coacción respecto de declaración (art. 308), tortura (art. 309), persecución de inocentes (art. 310), ejecución de pena contra inocentes (art. 311), violación del secreto de correo y telecomunicación (art. 317), genocidio

[31] Ídem, pár. 150 d).
[32] Ver mayor información en el capítulo "Derecho a la reparación, rehabilitación e indemnización" en este informe.

(art. 319) y crímenes de guerra (art. 320). La competencia de los fiscales de esta unidad tiene alcance en todo el territorio de la República, debiendo los agentes fiscales locales actuar como coadyuvantes de aquéllos en el ámbito material de su competencia[33].

Aunque es indudable la importancia de la conformación de esta unidad, debe destacarse que para que la misma sea cada vez más efectiva, desde el próximo año se debe dotarla de suficientes recursos. Los tres fiscales y la procuradora asignados[34] lo fueron "sin perjuicio de sus funciones", y deben alternar esta nueva área con su función cotidiana en otras unidades que se encuentran sobrecargadas. Igualmente, sería necesario que dentro de la competencia por razón de la materia se incluyan los delitos de desaparición forzada de personas (art. 236) y homicidio (art. 105), cuando es arbitrariamente perpetrado por un agente público o es una ejecución extrajudicial.

Conclusiones y recomendaciones

El uso de la tortura como método de investigación parece tentador para un organismo policial que se debate entre necesidades múltiples, falta de medios, pobre capacitación profesional, infames manipulaciones políticas y la incesante presión de una sociedad atemorizada por la sensación, a veces meramente mediática, de inseguridad ciudadana.

Resulta prioritario establecer una política global de acción contra la tortura que involucre a diferentes actores y se funde sobre diversos niveles de acción. Una problemática tan compleja, tan arraigada en la cultura institucional de la Policía y del Poder Judicial, y tan impunemente practicada, exige desde luego acciones sostenidas, complejas y a largo plazo.

La Defensoría del Pueblo debe ser dotada de los recursos suficientes para el desarrollo de sus funciones. Las atribuciones y naturaleza de este organismo permitirán la realización de acciones sorpresa, directas y efectivas, que

[33] Resolución Nº 1.106 "Por la que se asigna competencia exclusiva en hechos punibles contra los Derechos Humanos a agentes fiscales en lo Penal" del 22/08/01. Ampliada posteriormente por Resolución Nº 1.147 de 30/08/01.

[34] Los tres fiscales son Juan Ávalos, Fabián Centurión y Gloria Benítez; la procuradora fiscal es Soledad Caballero. Todos ellos son de reconocida probidad e idoneidad para las funciones que demandará la Unidad.

permitan prevenir la tortura en los centros de detención. Deberá evaluarse el impacto que tendrá la designación efectiva de estas personas para detener la tortura y malos tratos en los centros de detención.

La Policía Nacional necesita una profunda revisión en todos sus niveles. Se deben desmilitarizar los programas de formación, el organigrama y la cadena de mandos, e implementar mecanismos cruzados de control para que los grupos policiales que operan en compartimentos estancos fuera del control jurisdiccional del Estado pierdan autonomía. Igualmente, es necesario dotar de mayores medios técnicos y financieros al Ministerio Público para que modernice sus técnicas de investigación y criminalística, a fin de ir abandonando los bárbaros e ineficaces métodos de obtención de autoinculpaciones practicados por la Policía. En esta línea, resulta prioritaria la creación de una policía judicial civil, bajo dependencia orgánica del Ministerio Público, que lleve a cabo las investigaciones penales, de manera a ir restringiendo la misión policial a su rol constitucional de prevención.

Las recomendaciones relativas a capacitación y sometimiento a controles jurisdiccionales son también válidas para el personal de custodia penitenciaria.

En esta línea deben realizarse acciones firmes y claras para que se cumplan ciertas prescripciones del Código Procesal Penal que cierran las puertas a la tortura, en especial los presupuestos para la aprehensión, los plazos entre la detención, la comunicación al Ministerio Público y la puesta a disposición judicial de las personas detenidas. Debe cumplirse lo que dispone el artículo 298 inc. 4) y dejar de realizarse las infamantes exhibiciones de detenidos/as ante los medios de prensa, mostrados junto a los objetos robados ante la satisfecha mirada de un comisario. Deben anularse las supuestas pruebas de reconocimiento que se practican en sede policial e impedirse que las mismas tengan valor en juicio. El Ministerio Público debe dejar de dar la importancia que concede en la actualidad a los partes policiales, productos de investigaciones llevadas arbitrariamente y sin arreglo al debido respeto por los derechos humanos de los imputados e imputadas.

Cuando el Ministerio Público empiece a enviar señales claras imputando al comisario conjuntamente con el supuesto delincuente, por haber torturado aquél a éste, y decida llevar a ambos a juicio oral y público, cada uno por lo suyo, es muy probable que los niveles de tortura desciendan bruscamente, sin

que por ello se resienta la colaboración que la Policía debe prestar como organismo auxiliar de la Justicia.

El Ministerio de la Defensa Pública debe ser dotado de los recursos financieros, técnicos y la capacitación para trabajar en la detección temprana de torturas de los detenidos o la población penitenciaria. Una acción conjunta con las organizaciones de derechos humanos y la Defensoría del Pueblo podría tener resultados altamente positivos en este sentido.

El Poder Legislativo debe sancionar el reconocimiento expreso previsto en los artículos 21 y 22 de la Convención contra la Tortura, lo que permitirá que particulares y organizaciones presenten casos individuales ante el Comité contra la Tortura, previo el agotamiento infructuoso de los recursos judiciales internos. Existe actualmente un proyecto de ley al respecto remitido por el Poder Ejecutivo, que ya cuenta con media sanción de la Cámara de Senadores.

El Poder Legislativo debe sancionar una legislación específica que modifique el artículo 309 del Código Penal y tipifique el delito de tortura de un modo coherente con las convenciones internacionales.

Detenciones ilegales y arbitrarias

Hugo Valiente

El sistema legal paraguayo adopta el principio clásico de la inviolabilidad de la libertad personal, salvo las causas y en las condiciones previstas por la legislación (Art. 11 de la Constitución Nacional)[1]. La consecuencia jurídica directa del derecho a la libertad personal es que una persona únicamente puede ser detenida por los motivos y por los procedimientos que establece la ley[2]. Estos casos y procedimientos no sólo deben ajustarse a la legislación interna sino a los principios explícitos e implícitos de los instrumentos internacionales de la materia. De acuerdo a la legislación paraguaya, los casos en que procede una detención son:

Privaciones de libertad judiciales	
Detenciones por causa de una imputación penal	
Aprehensión	**Delito in fraganti:** Cuando la persona es sorprendida en el momento de cometer el delito o inmediatamente después, mientras es perseguida (Art. 239 inc. 1 Código de Procedimientos Penales - CPP).
	Fuga de establecimiento penitenciario: En quebrantamiento de condena penal o prisión preventiva (Art. 239 inc. 2 CPP).

[1] Este principio es concordante con los principales instrumentos internacionales de Derechos Humanos de los cuales el Paraguay es Estado Parte: Art. 1 y 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Art I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Art. 7 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos; Art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (aprobada por la Asamblea General por Resolución N° 43/173 del 9 de diciembre de 1988).

[2] Art. 9.1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art. XXV de la Declaración Americana; Art. 7.2. y 7.3. de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Privaciones de libertad judiciales	
Detenciones por causa de una imputación penal	
Aprehensión	**Flagrancia Presuntiva:** Cuando existen suficientes indicios de su participación en un hecho punible y se trate de casos en los que procede la detención preventiva (Art. 239 inc. 3 CPP).
Detención	**Detención del imputado/a:** Cuando sea necesaria su presencia y exista posibilidad fundada para sostener, razonablemente, que es autor o partícipe de un hecho punible y que puede ocultarse, fugarse o ausentarse (Art. 240 inc. 1 CPP).
Prisión preventiva	**Prisión preventiva:** El juez podrá decretar la prisión preventiva, después de oído al imputado, sólo cuando sea indispensable y siempre que medien conjuntamente los siguientes requisitos: 1) que existan elementos de convicción suficientes sobre la existencia de un hecho punible grave; 2) sea necesaria la presencia del imputado y existan hechos suficientes para sostener, razonablemente, que es autor o partícipe de un hecho punible; y 3) cuando por la apreciación de las circunstancias del caso particular, existan hechos suficientes para suponer la existencia de peligro de fuga o la posible obstrucción por parte del imputado de un acto concreto de investigación (Art. 242 CPP).
Detenciones con fines de investigación penal	
Detención de testigos	**Retención de testigos:** Cuando en el primer momento de la investigación sea imposible individualizar a los imputados y a los testigos, y se deba proceder con urgencia para no perjudicar la investigación, evitando que los presentes se alejen del lugar, se comuniquen entre sí y se modifiquen el estado de las cosas y de los lugares (Art. 240 inc. 2 CPP). **Comparecencia de testigos:** Cuando sea necesaria la concurrencia de cualquier persona para testificar y se negare a hacerlo (Art. 240 inc. 3 CPP).
Detenciones con fines de extradición	
Extradición pasiva	**Detención de extraditable:** El juez penal requerido podrá ordenar su detención provisoria y prisión preventiva siempre que se invoque la existencia de una sentencia o una orden de prisión, se determine con claridad la naturaleza del hecho punible y se trate de un caso en el cual proceda la prisión preventiva según el CPP, en concordancia con el Tratado internacional aplicable al caso (Art. 150 CPP).

Privaciones de libertad no judiciales	
Detención bajo estado de excepción	El Poder Ejecutivo podrá ordenar por decreto fundado y en cada caso la detención de personas indiciadas de participar en los hechos que motivaron la instauración del Estado de Excepción; las mismas serán recluidas en sus domicilios o en lugares sanos y limpios, no destinados a reos comunes, o internadas en sitios poblados y salubres. En todos los casos, las personas detenidas tendrán la opción de salir del país (Art. 288 de la Constitución Nacional).
Detenciones para expulsión de extranjeros	La expulsión de un extranjero consiste en ponerlo fuera del territorio nacional, por orden de un juez o de la autoridad administrativa de Migraciones. La autoridad judicial podrá ordenar la detención del extranjero por el tiempo mínimo indispensable para asegurar que se hará efectivo el abandono del país, en el plazo fijado por la autoridad que haya resuelto su expulsión. Cuando la misma sea resuelta por la autoridad administrativa competente, ésta podrá solicitar a la autoridad judicial que ordene la detención del extranjero a los efectos de su expulsión (Arts. 80-84 de la Ley N° 978 *De Migraciones*).
Retención de menor en estado de ebriedad	En caso de que el Juez del Menor, el Fiscal o la Policía Nacional sorprenda a un menor en posesión de bebidas alcohólicas en la vía pública, la autoridad correspondiente procederá al decomiso de las bebidas alcohólicas que tenga en su poder. Si se comprueba ingesta alcohólica por parte del menor de veinte años en la vía pública, el mismo será trasladado al Centro Nacional de Control de Adicciones, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social o al Centro de Salud o de Primeros Auxilios de la respectiva localidad, hasta tanto sean retirados por sus padres o tutores legales. Si los padres no se presentasen en el plazo de veinticuatro horas, la autoridad responsable de su guarda comunicará al Juzgado competente para que éste provea de inmediato lo que corresponda en derecho (Art. 5 de la Ley N° 1.642 *Que prohibe la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad y prohibe su consumo en la vía publica*).

En los instrumentos convencionales de carácter internacional no existe una definición de lo que se entiende por detención arbitraria. No obstante, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha definido que no es arbitraria la privación de libertad cuando emana de una decisión definitiva adoptada por un órgano judicial nacional que se ajuste a: a) la legislación nacional y b) las normas internacionales pertinentes enumeradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos o en los instrumentos internacionales pertinentes adoptados por los Estados de que se trate[3]. El Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias (GTDA) de las Naciones Unidas ha adoptado criterios para el examen de los casos que se le someten, inspirándose en estas disposiciones[4].

El Comité de Derechos Humanos interpretó el alcance del artículo 9 del Pacto, incluyendo en la expresión "arbitraria" a las detenciones practicadas sin arreglo a la ley, además de aquellos casos en los que se observen elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad[5]. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó que los presupuestos para la aprehensión de las personas del Art. 239 inc. 3 del nuevo Código de Procedimientos Penales de Paraguay pueden "dar lugar en la práctica a la aplicación del artículo en una cantidad indeterminada de situaciones", recomendando que se interprete este artículo lo más restrictivamente posible, lo que "obligaría a funcionarios a detener a una persona únicamente en caso de flagrancia o de existir una orden judicial"[6].

Asimismo, la privación de libertad de menores, so pretexto de protegerlos/as de "situaciones de riesgo", reviste caracteres de arbitrariedad por su

[3] Resolución N° 1997/50.

[4] El GTDA ha definido tres categorías de detenciones arbitrarias que serán usadas como marco conceptual para la calificación de las detenciones en este informe:

a) Categoría I: Cuando es evidentemente imposible invocar base legal alguna que justifique la privación de la libertad (como el mantenimiento de una persona en detención tras haber cumplido la pena o a pesar de una ley de amnistía que le sea aplicable);

b) Categoría II: Cuando la privación de libertad resulta del ejercicio de derechos o libertades proclamados en los artículos 7, 13, 14, 18, 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y además, respecto de los Estados Partes, en los artículos 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

c) Categoría III: Cuando la inobservancia, total o parcial, de las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial, establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por los Estados afectados, es de una gravedad tal que confiere a la privación de libertad carácter arbitrario.

[5] Comité de Derechos Humanos. *Caso Albert Womah Mukoong c. Camerún* (458/1991), 21 de julio de 1994, Doc. ONU CCPR/C/51/D/458/1991, párr. 9.8.

[6] Comisión IDH. *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*. OEA/Ser./L/ VII.110, doc. 52, 9 marzo 2001, capítulo IV, párr. 26.

imprevisibilidad, ausencia de plazos de control en su duración y aplicación discriminatoria según criterios tan poco legales como los prejuicios de clase o etnocéntricos del magistrado/a del fuero de la infancia de turno[7], independientemente de la calificación jurídica que tal detención reciba, ya sea internación, guarda, ingreso a un hogar de protección o como se lo llame[8].

Tampoco se encuentra legalmente aceptado el procedimiento expeditivo de reclutar a viva fuerza a los jóvenes en edad de hacer el servicio militar, tal como lo hacen las Fuerzas Armadas o la Policía en algunas zonas rurales del Paraguay en periodo de enrolamiento[9].

Detenciones por causa de una imputación penal

Lastimosamente no existe información estadística actualizada de las detenciones de personas por causa de una imputación penal. La información más actualizada con que se cuenta sobre esa cuestión data del año 2000, y además es insuficiente porque no reconoce las detenciones realizadas por cuenta de la Policía sin orden de magistrado (Cuadro N° 1).

De acuerdo a estas cifras, en el 2000 fueron detenidas 1.145 personas (947 hombres y 198 mujeres). Las mujeres fueron detenidas con mayor frecuencia que los hombres por causas no penales (fuga de hogar, fuga de menor, pedido de búsqueda y localización). La misma fuente señala que del libro de entrada y salida de la Comisaría de Mujeres de Asunción, sobre 359 detenidas (87 menores y 271 mayores), se aprehendió a 2 para averiguaciones, a 7 por extravío, 4 por fuga de hogar y 19 "depositadas", eufemismo policial para definir a las detenidas sin causa.

Detenciones arbitrarias registradas

Dada la imposibilidad de contar con un registro exhaustivo sobre detenciones arbitrarias, y por las limitaciones propias en cuanto a espacio de este informe,

[7] Véase en el capítulo sobre "Pueblos Indígenas" en este libro, información sobre las detenciones practicadas por juezas del menor y fiscales penales para detener la "proliferación" de la mendicidad indígena en Asunción.

[8] Véase Regla 11 de las *Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*. Por privación de libertad "se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública".

[9] Véase el capítulo sobre "Derecho a la objeción de conciencia al Servicio Militar Obligatorio (SMO)", de este Informe.

nos veremos obligados a presentar un muestreo de algunos casos que, por ser sumamente graves o presentar caracteres paradigmáticos, merecen especial destaque.

Caso de Alejandro Gómez Carmelo

El 12 de abril de 1999 se presentó una denuncia policial originada en la Comisaría 5ta. Metropolitana en base a la manifestación de un particular, José Rosa Santander, quien notificó un hecho de intento de robo y amenazas ocurrido en su domicilio particular el 29 de marzo de ese año, por parte de dos indígenas desconocidos, en estado de ebriedad que, tras ser descubiertos, profirieron un par de amenazas y se dieron a la fuga, sin llevarse nada. La Policía informó que al realizarse averiguaciones, logró comprobar que los supuestos autores eran Alejandro Gómez Carmelo (CI N° 3.599.202), indígena de 25 años, y Juan Ramón Galeano Álvarez (CI N° 3.506.711), indígena de 29 años, ambos sin antecedentes penales. A lo largo de todo el proceso penal que se les siguió, la Policía jamás acreditó cuáles fueron las "averiguaciones" realizadas para imputar a estas dos personas, ni cómo se llegó a esa conclusión. No se produjo en todo el expediente una sola prueba en contra de los mismos. No obstante, el juez del proceso abrió sumario y dictó orden de captura en contra de los dos acusados el 27 de abril de 1999.

Alejandro Gómez fue detenido en enero del 2000 y remitido a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú. Nunca prestó declaración ante el Juez. En fecha 7 de febrero del 2000, en el marco del programa de depuración de causas penales instauradas bajo el viejo Código Procesal Penal de 1890, el juzgado dispuso en relación a él declarar extinta la acción penal por prescripción y en consecuencia ordenar su libertad. Sin embargo, por una inexplicable desidia, la orden nunca se notificó y el expediente fue archivado. Alejandro Gómez siguió recluido hasta que la noticia de su caso llegó a la Defensoría Pública en agosto del 2001, y recién allí se pudo notificar su libertad. Salió del Penal de Tacumbú el 23 de agosto del 2001[10].

[10] Véase expediente *"Alejandro Gómez Carmelo y Juan Ramón Galeano Álvarez s/ hechos punibles contra el ámbito de la vida y la integridad, contra la propiedad y contra la libertad"*. Juzgado de 1ra. Instancia en lo Criminal del 2do. Turno de Asunción a cargo del Juez Gustavo Ocampos, año 1999, N° 298, folio 22. El fiscal fue el abogado Pedro Ovelar. La actual defensora pública es la abogada Violeta González.

Caso de Bernardo Valmori Valdez

Bernardo Valmori, de 42 años, fue sometido a proceso bajo prisión preventiva en Tacumbú desde 1998, acusado de ser el autor de la violación de su sobrina de 7 años. Durante la tramitación de la causa, se demostró fehacientemente, a través de múltiples estudios realizados, que padece de psicosis esquizofrénica desde mucho antes de haber cometido el delito que se le imputa, y que esa enfermedad le había provocado daños devastadores e irreparables, al punto que lo volvían inimputable. Tanto la fiscal Nidia Fernández como la defensora pública Lourdes Scura solicitaron en sus escritos de conclusión que el mismo sea absuelto de culpa y pena y sometido a tratamiento especializado. Por sentencia Nº 148 del 31 de julio del 2000, el juez Carlos Ortiz Barrios lo declaró inimputable y dispuso su internación en el Hospital Neuropsiquiátrico para su tratamiento especializado. Sin embargo, el director del hospital, doctor Reinerio Martínez Duarte, no lo admitió basándose en que esa institución no se encuentra habilitada ni preparada para casos como éste[11]. El juez Ortiz Barrios dispuso, en una sentencia aclaratoria de la primera, que dadas las circunstancias, Valmori continúe recluido en Tacumbú, donde se encuentra hasta la fecha, sin que exista ya una causa en su contra y sin recibir el tratamiento adecuado para sus padecimientos psíquicos[12].

Más allá de que la responsabilidad en este caso se reparte entre la administración del Ejecutivo y la del Poder Judicial, resalta la urgente necesidad de dar una solución definitiva a estos casos de detenciones arbitrarias en el infame Pabellón Psiquiátrico del penal de Tacumbú.

Otros casos de detenciones policiales

Son incontables las detenciones practicadas por la Policía sin orden judicial, sea en el marco de una investigación criminal o por simple abuso de autoridad.

---

[11] Existen dos acordadas contradictorias de la Corte Suprema de Justicia en la materia: la 60/97 que dispone que las personas con padecimientos psíquicos condenadas o en prisión preventiva deberán guardar reclusión en instituciones especializadas para su tratamiento médico y no en instituciones penales comunes; y la 182/00 que dispone que mientras no existan tales instituciones, dichas personas permanecerán en el Pabellón Psiquiátrico del penal de Tacumbú.

[12] Ver expediente *"Bernardo Valmori Valdez s/ violación"*. Año 1998, Nº 6, Folio 6, ante el Juzgado en lo Criminal del 8º Turno de la Capital, a cargo del Juez Carlos Ortiz Barrios. Actualmente la causa se encuentra en el Juzgado de Ejecución Penal de la Capital.

El 27 de febrero del 2001, Francisco Ayala (CI Nº 1.470.851), domiciliado en Aba'i (departamento de Caazapá), denunció que era permanentemente acosado por policías de la Comisaría de Ciervo cua, del distrito de Paso Jovái (departamento del Guairá), entre quienes reconoce a Narciso Cabral. De acuerdo al denunciante, "estos agentes pretenden que me presente ante la Comisaría Local, sin traer ninguna orden Judicial en el cual me manifiesta la causa (...) El motivo supuestamente sería mi condición de afiliado al Partido Liberal, dado que en una ocasión fui atropellado por un grupo de colorados de la zona, que pretenden desarticular nuestra organización de la Junta Comunal". El denunciante solicitó la intervención de la Comisión de Derechos Humanos de Diputados para que se investigue el caso y se eleve al Comandante de la Policía Nacional, ya que se negaba rotundamente a presentarse, porque allí los detenidos "son torturados por los agentes"[13].

Luján Roberto Núñez y Arnaldo Acosta, de la directiva del Sindicato de Trabajadores Cambistas de Asunción, presentaron denuncia ante la Comisión de Derechos Humanos de Diputados en contra de agentes de la Comisaría 3ª Metropolitana sobre detención ilegal, maltratos y robo, ocurrido el 31 de marzo, cuando al menos 5 agentes procedieron a detener y maltratar a Diego Daniel Acosta, secretario del sindicato. Al intentar identificarse y preguntar la razón de la detención, recibió dos cachiporrazos por parte del policía Rafael Sánchez. Alega que le robaron 100.000 guaraníes en la comisaría[14]. El Jefe de la Comisaría 3ra., comisario Ricardo Melgarejo, manifestó en declaraciones a la prensa que "Acosta creaba problemas en un copetín. Lo encontramos aparentemente dopado, con estimulantes. Se negó a exhibir su documento identificatorio y por ello le trasladamos a la comisaría para ser identificado" (ABC, 3/04/01).

El ciudadano alemán Carsten Isensee, con Pasaporte Nº 3230038308, presentó denuncia ante el Ministerio Público el 16 de julio del 2001, acusando a agentes de Policía de la Comisaría Nº 18 Metropolitana de hostigarlo permanentemente, someterlo a breves periodos de detención y extorsionarle con la amenaza de levantar cargos contra él para sacarle dinero en efectivo[15].

El 15 de marzo del 2001, los señores Rodolfo Céspedes Carbajal (CI Nº 933.257) e Isidro Alfonzo Almada (CI Nº 1.370.016) denunciaron ante el

[13] Denuncia registrada en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados el 27 de febrero del 2001.
[14] Denuncia presentada ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados el 16 de abril del 2001.
[15] Denuncia registrada en el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público.

Ministerio Público la detención arbitraria de José Felipe Martínez, Cirilo Martínez y Nilson Mercado, vecinos del Asentamiento Tava Yopoi, distrito de Curuguaty (departamento de Canindeyú). De acuerdo a la denuncia, un grupo de aproximadamente 19 policías de una comisaría de la zona, en estado de ebriedad, procedió a detener a esas personas, sin que se especifique la causa de la detención y robando dinero de los afectados[16].

Actuaciones de la justicia de menores

A finales de noviembre de 2000 y hasta febrero de 2001, la jueza en lo Tutelar del Menor Mercedes Brítez de Buzó inició una serie de intervenciones judiciales en lugares de la capital donde niños/as y adolescentes se encontraban mendigando o trabajando en la calle. La orden de la jueza fue la de "retirar a todo niño menor de 12 años de edad que se hallare practicando la mendicidad o en estado de vulnerabilidad". La medida se realizó sin haber relevado la situación mediante un estudio social previo que determine la real situación de los niños y niñas, o alguna causal razonable para ordenar la separación de sus padres y su internación. Las intervenciones se limitaron a detenciones masivas y, en algunos casos violentas, de niños, niñas y de sus padres y/o madres que se encontraban en la calle, sin haber precisado su identidad y situación y con la sola sospecha de que se dedicaban a la mendicidad.

Se detuvo a un total de 57 niños y niñas, entre bebés de 6 meses y adolescentes de hasta 15 años, que fueron remitidos/as a diversos institutos de internación de menores, algunos de ellos estatales, y unos 27 menores, a un hogar no gubernamental para menores varones infractores. Una vez terminadas las detenciones, se inició la discriminación de los casos particulares. Por disposición de la jueza Brítez de Buzó, los padres y madres debían presentarse al juzgado a los efectos de acreditar su filiación, se les acordaba un régimen de visita y les eran realizados los estudios psicológicos y socio ambientales de los respectivos hogares, por parte de los psicólogos forenses del juzgado. Con estos antecedentes, la jueza resolvía la restitución o no de los/as niños/as, aunque también puso diversas trabas al trabajo de las organizaciones de derechos de la infancia que asesoraron a los padres y madres. Además, a primera vista destaca la escasa validez técnica de los estudios forenses

[16] Denuncia registrada en el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público.

ordenados por el juzgado, ya que los mismos no se basaron en técnicas idóneas y abundan en prejuicios y comentarios hechos con ligereza sobre la condición de los padres y madres, quienes no pudieron oponer peritos independientes debido a su insolvencia. La jueza anunció que los niños/as que no reunían condiciones familiares para su restitución serían dados en adopción, para lo cual dio intervención al Centro de Adopciones. A lo largo del año, con asesoramiento de la defensa pública, los niños y niñas fueron restituidos caso por caso a sus respectivos progenitores.

Los padres y madres que fueron detenidos por la jueza Brítez de Buzó fueron puestos a disposición del Ministerio Público a los efectos de su procesamiento penal por delitos contra menores. Sin embargo, algunas de las mujeres procesadas, si bien son trabajadoras ambulantes, no tienen a sus hijos en la calle o bien sus hijos se encuentran siendo asistidos por ONG que cuentan con programas de albergues para hijos de madres trabajadoras. Por ejemplo, el 10 de enero del 2001 fueron detenidas en diversos puntos de la capital por la jueza Buzó 9 mujeres adultas y 14 niños y niñas, de entre ellas, María Mirta Jara con su hijo Carlos Daniel Recalde (13 años) y Blanca Susana Peralta de Caballero (CI N° 1.096.058) con su hijo Alberto Daniel Caballero Peralta (12 años); ambas trabajan como cuidadoras de autos del Shopping Mcal. López en Asunción, lugar donde fueron atrapadas sorpresivamente y sus hijos asisten a un programa de albergue en la Fundación DEQUENI. Se detuvo también a María de Jesús Silva (CI N° 3.673.705) y a Genara Martínez Acuña (CI N° 2.838.385), quienes trabajan como vendedoras ambulantes, pero sin sus hijos. La hermana de esta última, Fermina Martínez Acuña (CI N° 1.739.078), quien vive en casa propia con su esposo en Hernandarias (Alto Paraná), y trabaja como limpiadora en la Itaipú Binacional, fue detenida con su hijo Hugo Javier Martínez (7 años) en el momento en que pasaba a visitar a su hermana en la calle.

Todas las mujeres aprehendidas fueron puestas a disposición de la Unidad Penal 8 del Ministerio Público a cargo de la abogada Matilde Moreno Irigoitia, ante cuya sede declararon en calidad de imputadas. Sin embargo, nunca se levantó el acta de imputación contra las mismas.

Estos abusos por parte del sistema de justicia contra los y las menores llegaron a casos extraordinarios. Tal es el caso de la niña Tania Pamela Martinese, quien fuera llevada el 14 de diciembre del 2000 durante una intervención judicial en la vía pública, separada de su madre María Faustina Ramírez, a raíz de una

denuncia realizada por la oficial de policía Tomasa Villar de Chirife, quien dijo que la madre de Tania tenía problemas psicológicos, y que ambas vivían en estado de total abandono mendigando en la calle. Sin haber sido proveída la constitución del juzgado, y sin haber realizado ningún estudio psicológico previo, la jueza Brítez de Buzó retiró a la niña del cuidado de su madre y, como medida cautelar, la entregó a la oficial de policía que había denunciado el hecho y que había manifestado su interés en cuidar de la niña. La misma, que trabaja en el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, inició los trámites para cambiar la identidad de la menor.

La Corte Suprema de Justicia, a raíz de un hábeas corpus genérico promovido por los padres biológicos, resolvieron dejar sin efecto todo el procedimiento que estaba alterado por vicios procesales que habían dejado sin defensa a una mujer normal que trabajaba cuidando autos en un shopping, víctima de una denuncia falsa de la policía. Finalmente, la niña fue restituida a sus progenitores, pero quedó con graves problemas psicológicos y de identidad por el abuso al que fuera expuesta.

Casos vinculados a los atentados del 11 de septiembre

Curiosamente, con posterioridad al 11 de septiembre, las fuerzas de seguridad y el fiscal penal Carlos Cálcena detuvieron a varios ciudadanos de origen árabe bajo sospecha de pertenecer supuestamente a grupos extremistas islámicos. Los aparatosos procedimientos tuvieron como resultado el arresto de personas que se encontraban viviendo hace años en Paraguay, dedicándose al comercio bajo las peculiares reglas de la economía en la zona de Ciudad del Este (departamento del Alto Paraná) y totalmente arraigados, incluso con familias formadas con paraguayas. Salvo algunos casos de documentación falsificada producida por el propio Departamento de Migraciones del Ministerio del Interior paraguayo, hasta el momento no se pudo aportar elementos de mayor convicción sobre la presencia de "células terroristas". Incluso, en algunos casos, el Ministerio Público se vio obligado a solicitar disculpas a los ciudadanos árabes detenidos por error.

Las detenciones por razón de la nacionalidad llegaron incluso a hechos insólitos, como el ocurrido al hermano de la Congregación del Espíritu Santo Gregorio Mclawrence, natural de la isla caribeña de Granada, quien desempeña sus funciones en Choré (departamento de San Pedro), aprehendido el 15 de

septiembre mientras caminaba frente a la Embajada norteamericana en Asunción. Fue demorado por efectivos de la Policía Nacional, quienes lo detuvieron a punta de pistola y le exigieron la documentación. Como, por olvido, no la portaba consigo, fue llevado a la Embajada de los EE UU donde se le ordenó desvestirse; luego fue esposado y fotografiado. Posteriormente, fue trasladado a la Comisaría 6ª (a escasos metros de allí), donde otra vez fue desvestido completamente. A continuación, fue interrogado de nuevo por personal de la Policía y de la Embajada Americana. Fue trasladado sucesivamente al Departamento de Investigaciones y a la Oficina de Extranjeros, bajo fuerte custodia y acusado de sospechoso de terrorismo. Los agentes no se tomaron la molestia de llamar a su Congregación ni de acompañar a Mclawrence hasta su casa, donde tenía sus documentos. Finalmente, en la última dependencia policial citada, un funcionario se acordó de él casualmente porque le había renovado la visa unos días antes. Allí recién fue llevado a su casa, ya sin esposas, donde comprobaron su identidad y volvieron a llevarlo a la Comisaría 6ª para formalizar su puesta en libertad.

Incumplimiento de plazos procesales

No siempre son cumplidos los plazos procesales que rigen las detenciones de las personas. En algunos casos, la extremada dilación entre el momento de la aprehensión policial (muchas veces sin orden judicial) y la comunicación al Ministerio Público (6 horas como máximo), la comparecencia ante el juez de la causa (dentro de las 24 horas siguientes a la detención), y la notificación a un abogado de la defensa pública (desde el primer acto de investigación), confiere a las detenciones practicadas en el marco de investigaciones penales el carácter de arbitrarias, porque se prolongan días y a veces meses los plazos que deberían durar horas.

Por ejemplo, de acuerdo a un pormenorizado informe presentado por los defensores públicos de la circunscripción judicial de Caazapá, abogados Sebastián Fernández y Federico Espinoza, un total de 204 defendidos/as, procesados en 67 causas penales en curso en el 2001, habían sido víctimas de detenciones arbitrarias por procedimientos policiales ilegales, y por excesivas dilaciones en los plazos entre la detención y la presentación ante el juez y entre su declaración indagatoria y la resolución judicial sobre su excarcelación o prisión preventiva. En algunos casos, la demora fue de más de un mes.

En el caso de Feliciano Arafayú (23 años), domiciliado en Kha Charapa, distrito de Yuty (departamento de Caazapá), detenido sin defensa en la Penitenciaría Regional de Villarrica, fue encontrado por la Jueza Penal de Garantías de Caazapá durante una visita carcelaria el 26 de marzo del 2001. Arafayú estaba en ese lugar desde el 25 de enero sin que su aprehensión haya sido comunicada a la autoridad judicial. De acuerdo con lo relatado en su declaración indagatoria, fue acusado de un hecho de abigeato ocurrido en esa fecha, del que negó tener participación alguna. Ese día, se encontraba trabajando en la chacra del señor Bartolomé Vargas, contratado por Albino Arzamendia, cuando aproximadamente a las 18 horas dejó el trabajo; Arzamendia y otros personales de la estancia que no conoce, procedieron a detenerlo y a llevarlo a la comisaría de Yuty. Según manifestó, todo era porque su patrón no quería pagarle. El 24 de julio se declaró extinguida la acción en su contra, pero poco antes, el fiscal se había abstenido de presentar acusación contra él[17].

Máximo Vázquez fue sindicado como autor de un hecho de homicidio ocurrido el 29 de abril del 2000 en Aba'i (departamento del Caazapá). El Ministerio Público lo imputa y dicta orden de detención el 8 de mayo, medida que se realiza el 29 de noviembre del 2000, fecha desde la cual Vázquez es recluido en la Penitenciaría Regional del Villarrica. El juzgado recién recibe la declaración del imputado el 3 de enero del 2001 y resuelve sobre su excarcelación el 13 de marzo del 2001. Ínterin, la defensa había planteado un hábeas corpus reparador el 30 de enero, que quedó sin resolución. El Fiscal General del Estado solicitó su sobreseimiento provisional el 2 de abril, por no existir suficientes méritos para considerarlo responsable del hecho investigado. El 21 de mayo del 2001, por AI Nº 258 el Juzgado Penal de Garantías concedió el sobreseimiento provisional[18].

El papel predominante de la Policía Nacional en los primeros momentos de la investigación penal parece que todavía subsiste a pesar de los avances del nuevo código, especialmente en aquellas zonas rurales donde la institución

[17] Véase expediente *"Feliciano Arafayú, Porfirio Arafayú, Cleto Arafayú, Gerardo Arafayú y Francisco Arafayú s/ Abigeato en Yuty"*. Causa Nº 06-02-00002-2001-000061. Año 2001. Folio 27, ante el Juzgado Penal de Garantías de Caazapá a cargo de la jueza Mercedes Balbuena. La fiscal es Norma Girala y el abogado de la defensa pública es Federico Espinoza.

[18] Véase expediente *"Máximo Vázquez s/ homicidio doloso en Aba'i"*. Año 2000. Nº 55 Folio 3. Causa Nº 06-02-00002-2000-094 ante el Juzgado Penal de Garantías de Caazapá. La fiscal del caso es Norma Girala y el abogado de la defensa pública Federico Espinoza.

policial sigue siendo la única instancia de recepción de las denuncias. En todo caso, aún faltaría mucho para que los estándares de respeto a los derechos humanos de los imputados lleguen a niveles aceptables.

A raíz de un presunto hecho de abigeato ocurrido el 9 de noviembre de 2000 en el establecimiento ganadero de Pablina Gamarra de Ríos en Buena Vista (departamento de Caazapá), denunciado por la misma ante la Comisaría 6ª de Buena Vista, el jefe de esa repartición policial, sub-oficial OS Miguel Vera, realizó el allanamiento sin orden judicial de la vivienda de Idalino Vázquez, vecino del lugar, quien fue detenido, obligado a confesar la autoría del hecho y a delatar a sus supuestos cómplices, Cristino y Alcides Recalde. La Policía, además de allanar los domicilios de estos últimos y proceder a su detención, se dedicó a recoger evidencia incriminatoria sin contar con la presencia ni la autorización del fiscal. El policía Vera dejó constancia en el parte labrado y agregado al expediente judicial que la denunciante pidió "el allanamiento de domicilio (...) manifestando que se hace cargo de los actos que puedan ocurrir en el momento del allanamiento, si dicho acto fuere solicitado sin derecho alguno". La notificación del caso a los abogados de la defensa pública demoró un plazo extraordinario, afectando notoriamente las garantías de su defensa. Alcides Recalde, por ejemplo, detenido desde el 10 de noviembre de 2000, recién contó con abogado defensor el 6 de febrero de 2001. Los tres procesados se encuentran en prisión. El fiscal acusó el 14 de marzo de 2001, solicitando 10 años de penitenciaría para todos ellos[19].

En otro caso similar, agentes de policía aprehendieron en la vía pública el 4 de septiembre de 2001 a Silvio Méndez Silvero (39 años), con CI Nº 2.836.750, y a Mario Méndez Duarte (20 años), con CI Nº 4.343.663, en el marco de una investigación sobre un hecho de hurto ocurrido tres días antes. Los detenidos fueron obligados a confesar la autoría del hecho en la comisaría, y delataron a Rosalino, Miguel y Luis Rivas, quienes también fueron detenidos y obligados a confesar donde tenían los objetos hurtados, lugares que fueron allanados sin contar con orden judicial ni con la presencia de la fiscalía o la defensa. Todos los detenidos fueron puestos a disposición del juez recién dos días después de su detención, fecha en la que el fiscal los imputó y el juzgado decretó la prisión preventiva tras la declaración de los imputados[20].

[19] Véase el expediente *"Cristino Recalde Vergara, Alcides Recalde Giménez e Idalino Vázquez s/ Abigeato en Buena Vista"*. Causa Nº 06-01-02-00002-2000-000516, ante el Juzgado Penal de Garantías de Caazapá. El defensor público que lo asiste es el abogado Sebastián Fernández.

[20] Véase el expediente *"Silvio Méndez Silvero y Mario Méndez Duarte s/ hurto en San Juan Nepomuceno"*. Causa Nº 06-02-00002-2001-000668, ante el Juzgado Penal de Garantías de Caazapá.

La cuestión de la prisión preventiva

La entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal supuso en gran medida el inicio del fin de los abusos a que había dado lugar el instituto de la prisión preventiva. Los datos preliminares de las instancias que monitorean la aplicación del nuevo código no pueden ser menos que alentadores.

Sin embargo, estos indicadores todavía adolecen de ciertas falencias que es recomendable sean subsanadas con el tiempo. Aún falta desarrollar un sistema que permita medir la calidad de la justicia sobre la celeridad en la resolución de las causas o el equilibrio entre la eficacia investigativa y punitiva de los órganos jurisdiccionales con el respeto al debido proceso y garantías del imputado. Por otro lado, la mayoría de las estadísticas consignadas provienen de la actividad de los tribunales de la capital, sin que se pueda visualizar la situación en el interior del país donde, a pesar de ser menor la cantidad de expedientes por juzgado, es posible que se incumplan con mayor frecuencia los plazos y garantías procesales.

La racionalidad y excepcionalidad de la aplicación de la prisión preventiva y la posibilidad de establecer medidas alternativas o sustitutivas a la reclusión, significan un gran avance en la materia. En el primer año de aplicación del nuevo proceso, el 67,6% de los procesados en los juzgados penales de garantía de Asunción fue sometido a prisión preventiva, en tanto que el 32,3% tuvo alguna medida cautelar no privativa de libertad, de las cuales sólo 2 casos requirieron de control policial. En los primeros 4 meses del segundo año de aplicación (hasta junio del 2001), la proporción de prevenidos bajó al 46%, en tanto que quienes recibieron una medida alternativa fueron el 54%, ninguno de los cuales tuvo control policial (Cuadro N° 2).

Sería recomendable observar este proceso en las circunscripciones del interior en los próximos años. Asimismo, estos datos no nos permiten verificar la equidad en la aplicación de las medidas sustitutivas, sobre todo en relación con la condición social y económica, ingresos o bienes inmuebles, edad y sexo del imputado/a. Existe todavía mucho por hacer para erradicar la cultura judicial de aplicar la prisión preventiva como anticipo de pena, o de equiparar el concepto de "arraigo" a la posesión de bienes raíces en el territorio paraguayo. En tales condiciones, es previsible que sean las mujeres, los/las adolescentes y las personas de escasos recursos quienes menos se beneficien de las medidas alternativas, al no poder ofrecer razonablemente una caución real.

El nuevo sistema trajo también mayor celeridad en los procesos. De acuerdo a datos de la Oficina Técnica, se produjo una disminución en más de un 70% del tiempo que demoraba una causa penal entre los expedientes tramitados con el antiguo código y el actual. Por ejemplo, en un caso contra la autonomía sexual en la circunscripción de la capital, cuando en 1996 se tardaban 1.151 días para lograr una resolución en primera instancia, en el periodo 2000-2001 se tardó 241 días[21]. Esto necesariamente repercute en la reducción del plazo de reclusión en prisión preventiva de los/as imputados/as que no se defienden en libertad.

Asimismo, la posibilidad de dar salidas a los procesos penales por vías alternativas al juicio oral (conciliación, aplicación de criterios de oportunidad, desistimiento, suspensión condicional del procedimiento, etc.) y la posibilidad de imponer sanciones distintas a la penitenciaria, permiten que el sistema penal pueda realizar la suficiente discriminación de las causas, preservando la actividad jurisdiccional para los casos que por su complejidad o por el bien jurídico afectado sean de interés social, y reservando la cárcel como *ultima ratio* del sistema penal. Del total de juicios penales realizados bajo el nuevo Código de Procedimientos, sobre la base del procedimiento abreviado o el juicio oral y público, 1.501 personas fueron condenadas, de las cuales 604 (40,2%) lo fueron a penas no privativas de libertad (multa y trabajo comunitario), o se beneficiaron con la suspensión de la condena a prueba (Cuadros N° 3 y 4).

En cambio, continúa siendo preocupante la excesiva dilación de la prisión preventiva de quienes se encuentran en procesos anteriores al 1° de marzo del 2000, substanciados con el Código de 1890. La Ley N° 1.444/99, que regula el periodo de transición entre ambos sistemas, establece de un modo expreso que no regirán las previsiones del nuevo código respecto a la duración y garantías de revisión de la prisión preventiva, lo que es una violación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable al encausado/a, existiendo varios casos de procesados/as que ya excedieron los tres años de reclusión preventiva.

[21] Corte Suprema de Justicia. *Informe de Avances de la implementación del nuevo sistema penal.* Agosto de 2001. Otras comparaciones que establece el documento son: causas por homicidio (de 948 a 250 días, -74%), hecho punible contra la propiedad (de 930 a 227 días, -76%) y drogas (de 823 a 244 días, o sea -71%). Lastimosamente el estudio no especifica la metodología utilizada para la obtención de los datos: si fueron tomadas muestras aleatorias, si el promedio se encuentra obtenido sobre la totalidad de las causas finiquitadas, o si se eligió un caso típico. Tampoco se especifica si se compararon casos de similar complejidad.

El Programa de Depuración de Causas Penales establecido por la Ley N° 1.444/99 ha realizado un gigantesco trabajo de conclusión de los procedimientos anteriores al nuevo código. De acuerdo con los datos del programa, de los 182.931 expedientes inventariados al inicio del programa, continúan activos apenas 18.258 (9,98%) a noviembre de 2001. Sin embargo, la mayoría de estos procesos fueron finiquitados por vías extraordinarias de resolución y no porque se hayan agotado las investigaciones y se haya juzgado el fondo de la cuestión, lo que de alguna manera significó la legitimación de la inactividad jurisdiccional. De acuerdo con informaciones suministradas por el programa, entre las resoluciones que dieron fin a las causas figuran en primer término el archivamiento (18,5%), la prescripción (14,9%) y la extinción de la acción (5,7%)[22]. Por otra parte, se aplicó el sobreseimiento libre (17,7%) y el provisional (6,8%) a otro importante número de expedientes[23]. De acuerdo a datos de los juzgados de la capital, entre los años 2000-2001 se condenó a 420 personas y 202 resultaron absueltas en el marco del Programa de depuración de causas[24].

A pesar de las situaciones que pueden significar motivo de preocupación, el porcentaje de "presos sin condena" de Tacumbú ha disminuido de un modo que no tiene precedentes en la historia judicial del Paraguay. Para agosto de 2001, de acuerdo a datos de la Oficina Técnica sobre el Registro Judicial de internos en la Penitenciaría de Tacumbú, de un total de 1.713 reclusos, unos 958 (56%) se encontraba sin condena y 775 (44%) habían sido condenados. De estos últimos, el 55% contaba con sentencia firme y el resto en apelación.

El derecho a ser indemnizado por error judicial y detenciones arbitrarias

Tanto las normas internas como el derecho internacional ratificado por Paraguay reconocen el derecho a una indemnización por detenciones arbitrarias y error judicial.

[22] La información corresponde a los casos depurados entre 1999 y 2000 en las circunscripciones de la capital, Lambaré, Luque, San Lorenzo, Caacupé, Paraguarí, Ciudad del Este y Coronel Oviedo, sobre un total de 91.306 expedientes concluidos, lo que representaba a la fecha el 67,3% de los expedientes inventariados. Otros datos de los juzgados de Villarrica, a agosto del 2001, señalan que sobre 4.035 expedientes depurados (82,5% de las causas inventariadas), el 51,5% lo fue por prescripción.

[23] El sobreseimiento se otorgará a los procesados no privados de libertad si el Ministerio Público o la querella no impulsan el procedimiento en un plazo de 6 meses. Será provisional si la causa está en el sumario y libre si ya fue elevada al plenario (Art. 8 de la Ley N° 1.444/99).

[24] Roberto Martínez Cañete. *Resultados del Programa de Depuración de causas*. Poder Judicial, Asunción, 2001. Corte Suprema de Justicia, *op. cit.*

La Ley N°1.273/98 establece un porcentaje sobre lo recaudado en concepto de tasas judiciales, que será destinado a la creación de un fondo para pago de reparaciones debidas por el Estado en el caso de perjuicios causados en el marco de su función jurisdiccional, cuando ello se origine en errores que le sean imputables. Este monto es de un 2% sobre la recaudación total anual en dicho concepto, luego de deducido el costo de impresión de los valores, que de acuerdo a la ley, debe ser depositado en la cuenta N° 206 a nombre de la Corte Suprema de Justicia en el Banco Central del Paraguay.

Sin embargo, son excepcionales estas indemnizaciones, debido en parte a las dificultades burocráticas y procesales que supone para una víctima de detención arbitraria de escasos recursos el iniciar una demanda civil por daños y perjuicios.

Este año fue pródigo en jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en relación con fallos que anularon condenas dictadas por tribunales inferiores en el marco del viejo procedimiento penal, porque las mismas no se habían ajustado a mínimos del debido proceso o habían impuesto condenas sin pruebas en perjuicio de ciudadanos. Es probable que situaciones similares vayan repitiéndose en la medida que avance hacia su total finiquito el Programa de Depuración de Causas Penales.

De entre estos fallos, rescatamos la absolución de José Raúl Recalde González, quien había sido condenado por el doble homicidio de dos hermanos ocurrido el 31 de julio de 1997. Recalde, quien había sido condenado en primera instancia a 10 años de prisión el 15 de junio de 1999 (modificada a 7 años por el Tribunal de Apelación de Coronel Oviedo, el 20 de octubre de 1999), fue víctima de un proceso absolutamente arbitrario en el que se usaron como principales elementos incriminatorios su autoinculpación en la comisaría (posteriormente refutada en su indagatoria), que consta en un acta labrada por el Sub-Oficial OS Isabelino Alderete y agregada a la causa, y una declaración testifical de una persona que dijo –basándose en rumores del vecindario– que las víctimas tenían enemistad con el procesado. También se usaron como indicios en su contra las reiteradas negativas a declarar en la causa. Sin mayores evidencias, y sin una sola prueba o testigo que pudiera determinar correcta y directamente quién mató a los hermanos, Recalde hubiera permanecido en prisión hasta el 4 de agosto del 2004, si la Corte no hubiera revisado el caso[25].

[25] Véase el Acuerdo y Sentencia N° 926 del 30 de noviembre del 2001 en el expediente *"José Raúl Recalde González s/ doble homicidio en la Colonia Tte. Morales – Carayaó"*.

Conclusiones y recomendaciones

La mejor fórmula para la erradicación de las detenciones arbitrarias parece pasar simplemente por lograr una aplicación más estricta y progresivamente más plena de las disposiciones del Código Procesal Penal y del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, en la parte relativa a las reglas de justicia juvenil.

Para ello, sin embargo, parece ser imprescindible lograr una mayor capacitación en los nuevos paradigmas de estos códigos del personal de justicia, operadores judiciales y profesionales del derecho. Es necesaria una mejora en los criterios de selección de magistrados y fiscales de acuerdo a criterios de idoneidad, y su efectiva fiscalización por mecanismos de control de sus actuaciones. El Ministerio de la Defensa Pública, por otra parte, requiere una mayor cantidad de recursos humanos y presupuestarios para atender efectivamente a la defensa de esa gran masa de personas que carecen de ingresos para contratar un abogado/a.

Se impone un sistema de monitoreo de las garantías judiciales, más allá de la recolección de datos que, si bien son reales y alentadores, se limitan únicamente a la imagen institucional del Poder Judicial. Un adecuado sistema de indicadores debe señalar el funcionamiento del sistema, en términos de calidad y respeto a las garantías judiciales, sin que la credibilidad institucional se resienta porque el cuadro diste aún de los estándares ideales de protección de los derechos humanos.

Se debe derogar el Artículo 239 inciso 3 del Código de Procedimientos Penales y el Artículo 5° de la Ley N° 1.642/00 por ser inconstitucionales y crear presupuestos prohibidos para la detención de personas. Mientras tanto, es recomendable su aplicación en el marco de los criterios señalados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), mencionados en este Informe.

Debe desarrollarse aún más el recientemente iniciado Registro Judicial de Internos de los institutos penitenciarios de todo el país, como un medio pertinente de control de la legalidad de la detención de la población recluida. Para que este instrumento sea eficiente y útil, debe ser actualizado con frecuencia, con un registro semanal de ingresos y órdenes de prisión preventiva.

Debería preverse que en las resoluciones que ponen fin a causas penales u ordenan la libertad de personas que se encontraban detenidas arbitrariamente, se disponga y establezcan los montos en moneda corriente de lo que el Estado debe pagar en concepto de indemnización. Esto facilitaría enormemente el derecho de las personas a ser reparadas por el daño sufrido tras meses, e incluso años, de encierro arbitrario. Hasta tanto no haya leyes procesales al respecto, los magistrados deberían, al menos mediante el desarrollo jurisprudencial, aplicar directamente la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

Cuadro 1
Personas detenidas sobre la base del registro de captura
Por sexo según delitos y otros
Año 2000

Delitos y otros	Hombres	Mujeres	Total
Abigeato	10		10
Abuso de confianza	2	1	3
Amenaza de muerte		2	2
Abuso de menor	1	1	2
Asalto	2		2
Asalto a mano armada	8	2	10
Asoc. Ilícita para delinquir	1		1
Atropello de domicilio	15	2	17
Búsqueda y localización	13	19	32
Coacción sexual	9		9
Daño intencional	8	2	10
Daño contra el patrimonio	2	3	5
Defraudación	9	4	13
Desarreglo de conducta			
Desacato a la autoridad judicial			
Deserción	4		4
Difamación, calumnia e injuria	1	1	2
Emisión de cheques sin fondo	58	10	68
Emisión de cheques sin fondo y estafa	7		7
Estafa	205	50	255
Defraudación, estafa y otros			
Estafa y abuso de confianza			
Exhorto de Extradición			
Falsedad ideológica			
Falsificación de instrumento público			
Fuga	14	18	32
Fuga de menor	12	15	27
Herida	9	7	16
Herida con arma blanca			
Homicidio	52	10	62
Homicidio con arma blanca			
Homicidio con arma de fuego	4	1	5
Homicidio en accidente de tránsito	13	6	19
Homicidio frustrado	4	1	5

Cuadro 1
Continuación...

Delitos y otros	Hombres	Mujeres	Total
Homicidio y herida	3		3
Hurto calificado	6	1	7
Incumplimiento del deber legal	4		4
Lesión corporal	196	15	211
Lesión corporal a golpe de puño	8	2	10
Lesión corporal con arma blanca	5	1	6
Lesión corporal en accidente de tránsito	132	9	141
Lesión corporal recíproca	11	2	13
Menor en estado de peligro	2	2	4
Proxenetismo			
Pedido de internación	3	1	4
Posesión de drogas			
Posesión y tráfico de marihuana	2	1	3
Prohibición de salida del país			
Querella falsa			
Rapto			
Robo	63	8	71
Robo frustrado	3		3
Robo a mano armada	14		14
Robo de motocicletas	4		4
Robo de vehículos	16		16
Robo de vehículos a mano armada	1		1
Robo, sustracción y otros			
Secuestro			
Seducción			
Sustracción	3		3
Tentativa de coacción sexual	1		1
Tenencia de estupefacientes			
Uxoricidio	1		1
Ultraje			
Violación de domicilio	6	1	7
Violación de propiedad privada			
Total	**947**	**198**	**1.145**

Fuente: Estadístico Policial – Año 2000. Dpto. de Estadística de la Policía Nacional.

CUADRO 2
CANTIDAD DE PROCESADOS CON PRISIÓN PREVENTIVA Y CON MEDIDA ALTERNATIVA O SUSTITUTIVA
JUZGADOS PENALES DE GARANTÍAS - ASUNCIÓN

TIPO DE HECHO PUNIBLE	PROCESADOS CON PRISIÓN PREVENTIVA	PROCESADOS CON MEDIDA ALTERNATIVA		
		sin control policial	con control policial permanente	con control policial aleatorio
1 AÑO - 1° de marzo de 2000 a 28 de febrero de 2001				
HURTO	134	56	1	0
ROBO	95	37	0	0
ABIGEATO	16	10	0	0
OTROS HECHOS PUNIBLES C/LA PROPIEDAD Y EL PATRIMONIO	41	22	0	0
HOMICIDIO CULPOSO	13	5	0	0
HOMICIDIO DOLOSO	31	6	0	0
TENTATIVA DE HOMICIDIO	25	2	0	0
OTROS HECHOS PUNIBLES CONTRA LA VIDA	2	0	0	0
C/LA INTEGRIDAD FÍSICA	4	0	0	0
C/LA LIBERTAD	0	0	0	0
C/LA AUTONOMÍA SEXUAL	9	5	0	0
C/ MENORES (Arts. 134 a 140 - Cód. Penal)	11	10	0	0
TENENCIA, POSESIÓN Y/O TRÁFICO DE DROGAS	14	5	0	0
OTROS HECHOS PUNIBLES	79	67	0	1
TOTAL	**474**	**225**	**1**	**1**
4 MESES - 1° de marzo de 2001 a 30 de junio de 2001				
HURTO	26	12	0	0
ROBO	8	7	0	0
ABIGEATO	7	8	0	0
OTROS HECHOS PUNIBLES C/LA PROPIEDAD Y EL PATRIMONIO	3	4	0	0
HOMICIDIO CULPOSO	1	4	0	0
HOMICIDIO DOLOSO	16	1	0	0
TENTATIVA DE HOMICIDIO	0	0	0	0
OTROS HECHOS PUNIBLES CONTRA LA VIDA	0	2	0	0
C/LA INTEGRIDAD FÍSICA	0	2	0	0
C/LA LIBERTAD	0	0	0	0
C/LA AUTONOMÍA SEXUAL	2	0	0	0
C/ MENORES (Arts. 134 a 140 - Cód. Penal)	2	3	0	0
TENENCIA, POSESIÓN Y/O TRÁFICO DE DROGAS	0	1	0	0
OTROS HECHOS PUNIBLES	13	47	0	0
TOTAL	**78**	**91**	**0**	**0**

Fuente: Corte Suprema de Justicia. Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal.

Cuadro 3
Juicios realizados y resoluciones dictadas
Acción Penal Pública

	Juicios realizados	Condenados	Absueltos	Pena privativa de libertad	Pena de multa	Suspensión a prueba	Trabajo comunitario
PROCEDIMIENTO ABREVIADO							
1 AÑO							
Capital	434	443	7	401	46	70	29
Guairá y Caazapá	1	1	0	1	0	1	0
Itapúa	41	41	0	22	19	5	5
Concepción	24	26	0	24	2	2	12
Amambay	15	11	7	11	3	5	11
Alto Paraná y Canindeyú	26	26	1	17	9	7	0
Caaguazú y San Pedro	20	14	7	14	0	7	1
Ñeembucú	7	6	1	3	3	0	3
Misiones	4	1	0	0	1	0	0
TOTAL	**572**	**569**	**23**	**493**	**83**	**97**	**61**
capital	434	443	7	401	46	70	29
interior	138	126	16	92	37	27	32
4 MESES							
Capital	366	503	1	406	97	66	38
Guairá y Caazapá	0	0	0	0	0	0	0
Itapúa	32	31	2	15	16	7	7
Concepción	12	13	0	12	1	1	8
Amambay	27	28	9	19	5	10	18
Alto Paraná y Canindeyú	30	40	0	35	5	14	3
Caaguazú y San Pedro	23	21	3	19	2	16	1
Ñeembucú	7	8	1	7	1	1	3
Misiones	11	11	0	8	3	2	0
TOTAL	**508**	**653**	**16**	**521**	**130**	**117**	**78**
capital	366	503	1	406	97	66	38
interior	142	150	15	115	33	51	40
TRIBUNAL DE SENTENCIA							
1 AÑO							
Asunción	52	63	10	62	1	0	0
Ciudad del Este	4	4	2	4	0	0	0
Villarrica	3	4	0	3	1	0	0
Encarnación	16	15	2	14	1	2	0
Comrel Oviedo	21	23	9	22	1	3	3
Concepción	3	2	1	2	0	0	0
TOTAL	**99**	**111**	**24**	**107**	**4**	**5**	**3**
capital	52	63	10	62	1	0	0
interior	47	48	14	45	3	5	3
4 MESES							
Asunción	76	85	18	80	5	2	0
Ciudad del Este	14	16	2	16	0	1	0
Villarrica	42	43	12	40	3	3	3
Encarnación	6	6	0	5	1	1	1
Comrel Oviedo	21	16	13	15	1	5	0
Concepción	2	2	0	2	0	0	0
TOTAL	**161**	**168**	**45**	**158**	**10**	**12**	**4**
capital	76	85	18	80	5	2	0
interior	85	83	27	78	5	10	4

Fuente: Corte Suprema de Justicia. Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal.
Observaciones: El primer año comprnde el 1/03/2000 al 28/02/01. Los cuatro meses corresponden del 1/03/01 al 30/06/01.

Cuadro 3 (2da. Parte)

Juicios realizados y resoluciones dictadas

Acción Penal Privada

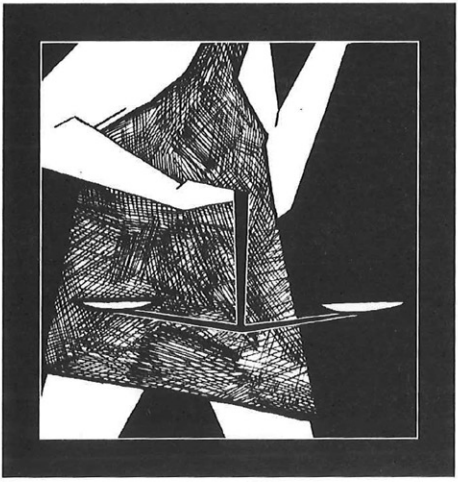
	Juicios realizados	Condenados	Absueltos	Pena privativa de libertad	Pena de multa	Suspensión a prueba	Trabajo comunitario
TRIBUNAL DE SENTENCIA							
AÑO 2000 - 1año							
Asunción	21	20	9	9	11	3	0
Ciudad del Este	1	0	1	0	0	0	0
Villarrica	5	10	2	2	8	2	2
Encarnación	1	1	0	0	1	0	0
Coronel Oviedo	2	2	1	0	2	0	0
Concepción	2	2	1	0	2	0	0
TOTAL	**32**	**35**	**14**	**11**	**24**	**5**	**2**
capital	21	20	9	9	11	3	0
interior	11	15	5	2	13	2	2
4 MESES - AÑO 2001							
Asunción	24	12	19	3	9	3	0
Ciudad del Este	3	4	1	2	2	0	0
Villarrica	1	0	1	0	0	0	0
Encarnación	3	2	1	0	2	0	0
Coronel Oviedo	2	0	3	0	0	0	0
Concepción	4	4	0	0	4	3	0
TOTAL	**37**	**22**	**25**	**5**	**17**	**6**	**0**
capital	24	12	19	3	9	3	0
interior	13	10	6	2	8	3	0

Fuente: Corte Suprema de Justicia. Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal.
Observaciones: El primer año comprende del 1/03/2000 al 28/02/2001. Los cuatro meses corresponden del 1/03/01 al 30/06/01.

Cuadro 4
SALIDAS ALTERNATIVAS DEL PROCESO - JUZGADOS PENALES DE GARANTÍAS. ASUNCION

TIPO DE HECHO PUNIBLE	PROCEDIMIENTO ABREVIADO	CRITERIODE OPORTUNIDAD	CONCILIACION	DESESTIMIENTO	SUSPENSION CONDICIONAL DEL PROCEDIMIENTO	SOBRESEIMIENTO DEFINITIVO	SOBRESEIMIENTO PROVISIONAL
1 AÑO - 1° de marzo de 2000 a 28 de febrero de 2001							
HURTO	49	42	14	18	21	28	2
ROBO	19	7	5	6	4	6	5
ABIGEATO	2	0	0	0	4	1	0
OTROS HECHOS PUNIBLES C/ LA PROP. Y EL PATRIM.	3	5	6	20	6	3	2
HOMICIDIO CULPOSO	6	0	0	3	0	1	0
HOMICIDIO DOLOSO	4	0	0	6	1	2	1
TENTATIVA DE HOMICIDIO	2	0	0	7	1	2	1
OTROS HECHOS PUNIBLES CONTRA LA VIDA	0	0	0	31	1	2	0
C/ LA INTEGRIDAD FÍSICA	0	0	0	30	1	0	0
C/ LA LIBERTAD	0	0	0	0	0	0	0
C/ LA AUTONOMÍA SEXUAL	0	0	0	3	1	2	0
C/ MENORES (Arts. 134 a 140 - Cód. Penal)	1	1	0	1	1	2	1
TENENCIA, POSESIÓN Y/O TRÁFICO DE DROGAS	2	0	0	2	0	2	0
OTROS HECHOS PUNIBLES	30	26	15	224	19	20	7
TOTALES	**118**	**81**	**40**	**351**	**60**	**71**	**19**
4 MESES - 1° de marzo de 2001 a 30 de junio de 2001							
HURTO	22	5	11	2	4	4	0
ROBO	10	0	2	0	1	0	1
ABIGEATO	1	0	1	0	0	1	0
OTROS HECHOS PUNIBLES C/ LA PROP. Y EL PATRIM.	3	1	2	3	0	0	0
HOMICIDIO CULPOSO	4	0	0	0	0	2	0
HOMICIDIO DOLOSO	1	0	0	1	0	2	0
TENTATIVA DE HOMICIDIO	0	0	0	0	0	0	0
OTROS HECHOS PUNIBLES CONTRA LA VIDA	0	0	0	9	0	0	0
C/ LA INTEGRIDAD FÍSICA	0	0	0	14	0	0	0
C/ LA LIBERTAD	0	1	0	1	0	0	0
C/ LA AUTONOMÍA SEXUAL	2	1	0	1	0	0	2
C/ MENORES (Arts. 134 a 140 - Cód. Penal)	0	0	1	1	0	1	0
TENENCIA, POSESIÓN Y/O TRÁFICO DE DROGAS	0	0	0	0	0	0	0
OTROS HECHOS PUNIBLES	10	3	7	105	8	11	5
TOTALES	**53**	**11**	**24**	**137**	**13**	**21**	**8**

Fuente: Corte Suprema de Justicia. Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal.



Sistema de Justicia

Derecho a las Garantías Judiciales y Debido Proceso

Luis Escobar Faella
Fundación para la Reforma
del Estado (FUNPARE)

La Corte Suprema de Justicia con los demás Tribunales y Juzgados, el Ministerio Público, el Tribunal Electoral y el Consejo de la Magistratura son las cuatro instituciones que integran el Poder Judicial, sobre las cuales se asienta el sistema tendiente a precautelar la garantía del debido proceso y las garantías judiciales. Los sub-sistemas están integrados por el Defensor del Pueblo, el Sistema Penitenciario, a cargo del Ministerio de Justicia y Trabajo y la Policía Nacional.

Hemos venido sosteniendo en forma invariable que, a pesar de la reforma de la Constitución Nacional y de los Códigos Penal, Procesal Penal y la Ley Orgánica del Ministerio Público, no se puede garantizar el debido proceso ni las garantías judiciales porque, fundamentalmente, la selección de los miembros que integran las distintas instituciones se realiza en base a la violación del percepto constitucional de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y de las normativas constitucionales que han sido distorsionadas para acceder a dichos cargos, a través de influencias. Esto trae como consecuencia la puja que se da entre sectores políticos y económicos detentadores del poder, conocida y criticada por la sociedad paraguaya.

El fallecimiento del Ministro de la Corte doctor Elixeno Ayala planteó a la clase política, y en particular al Consejo de la Magistratura, al Senado y al Poder Ejecutivo, el reto de conseguir el consenso necesario para la designación de quien lo sustituiría en tan importante cargo. De los aproximadamente treinta doctores en derecho que se postularon para sustituir a Ayala, fueron seleccio-

nados por el Consejo de la Magistratura tres candidatos (la terna que requiere la Constitución Nacional para su remisión al Senado), que fueron cuestionados fuertemente por diversos sectores de la opinión pública dado que, de acuerdo a los antecedentes y a los requerimientos del cargo, no eran precisamente los que tenían los mejores antecedentes académicos ni profesionales que los acreditasen como los poseedores de méritos suficientes para tan alta investidura. A pesar de ello, y debido a las intensas gestiones de grupos de poder (políticos, económicos e incluso desde sectores de la corporación judicial), la cuestionada terna fue postulada por el Consejo y aceptada por el Senado, el cual, en una rápida votación, eligió al doctor Antonio Fretes, quien también obtuvo el rápido acuerdo del presidente de la República, lo que indicaría la existencia de un previo acuerdo político al respecto.

Las dudas acerca del origen del nuevo miembro de la Corte Suprema de Justicia (y de su capacidad de liberarse de las ataduras que pudiera tener con quienes le apoyaron para su designación), constituyen una pesada carga que el nuevo ministro deberá superar. La independencia de criterios en el ejercicio de la magistratura es indispensable, con mayor razón en el caso de un miembro de la Corte. Los operadores del sistema de Justicia, y en especial la ciudadanía, estarán muy atentos a la actuación de este nuevo magistrado.

Así las cosas, los preceptos de imparcialidad e independencia que constituyen la piedra angular del Poder Judicial siguen siendo letra muerta en la Constitución Nacional y las leyes, y dan como resultado los índices de percepción ciudadana de un Poder Judicial corrupto, de una negación de la justicia, de una falta de garantías, en suma, de una alta corrupción que es el signo del Estado paraguayo y de la sociedad, cuya erradicación debería ser el principal objetivo del Sistema Judicial, como garante del Estado social de Derecho.

De ahí en más, los sub-sistemas, obviamente, tampoco cumplen con su misión y es fácil advertir que las transgresiones a las garantías judiciales se dan con frecuencia en ellos y, fundamentalmente, en la Policía que ha optado, ante el cambio de sistema, por hacer una labor de brazos caídos, no siendo capaz de entender la función preventiva y administrativa de su rol constitucional, apeándose de la investigación criminal que ha sido muy cara a sus afectos por haber sido una institución de instrumentación política, durante largo tiempo en la historia política del Paraguay.

El Ministerio Público tampoco ha logrado articular una política criminal que permita la prevención de los delitos y la eficacia en la investigación criminal y en la sanción de ellos, no pudiendo complementarse con la Policía Nacional, la Contraloría y demás órganos que permitan un mapeo de los delitos y una persecución eficiente que pudiera dar una sensación de seguridad y de que la justicia funciona persiguiendo los delitos y delincuentes, tomando la iniciativa en la verdadera investigación criminal allí donde los bienes jurídicos del Estado y de los ciudadanos se encuentren más afectados, sin esperar que los hechos ocurran o las personas destapen alguna "olla" para empezar a actuar.

La tarea contra la delincuencia y la alta corrupción mostrarían rápidamente resultados positivos con una lucha bien encarada por el Ministerio Público, el que sólo debe demostrar su voluntad política para llevarla a cabo. La falta de ello es que los Poderes del Estado se justifican en la medida en que están inmersos en la corrupción y son parte de ella, no así el Ministerio Público, por su reciente reestructuración.

El resultado de todo esto es que la ciudadanía no tiene garantías, el inversor se halla aterrorizado de poner su capital, el sistema productivo representado por los gremios de la producción, de la industria, del comercio, del sector ganadero y del sector agrícola, ven esfumarse el fruto de sus sacrificios, sumándose a ello el alto índice de delincuencia en asaltos, robos y otros desmanes que ponen a la población y a sus bienes a merced de la delincuencia, en la cual se halla implicada también un porcentaje importante de la Policía Nacional, conformando así una zona fronteriza en la cuál uno no sabe cuál es el ámbito de protección y cuál el de la delincuencia.

El problema estructural del sistema de justicia no es nuevo, como tampoco es nuevo que el sistema republicano y democrático se halla, en gran medida, detentado por sectores de poder que no son precisamente aquellos que dicen ostentarlo constitucionalmente; de ahí que frecuentemente un presidente de la República debía reafirmar era el dueño de la lapicera, para desmentir que eran otros los que firmaban o hacían firmar sus decisiones.

A casi diez años de haberse sancionado la nueva Constitución Nacional, ninguna institución ha tenido la intención de hacerla cumplir en su precepto fundamental, que es la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas ante la ley. Es así que, ante la violación de esta norma, el Estado tiene el doble de funcionarios que necesita y se registra una evasión fiscal que, según la propia

afirmación del Ministro de Hacienda Federico Zayas y de los sectores productivos, ronda el 70%. Esta ecuación nos permite afirmar que el país financia el doble de la estructura que necesita con tan sólo el 30% de sus recursos estimados. El resto es pasto fácil de la corrupción, del prebendarismo, el amiguismo y el nepotismo, que conforman mayoritariamente el soporte de la injusticia que permite presentar al Paraguay en el exterior como una republiqueta en donde el Estado de Derecho es simplemente una fachada, y en la cual la realidad está conformada por una sociedad altamente corrupta donde no rige la Justicia, obteniéndose ésta a través de los representantes de la corrupción y del dinero negro que todo lo compra.

Presentadas así las cosas, se puede afirmar que el sistema de justicia paraguayo sólo se aplica a los pobres. En el pleno penal, aún son excepciones la persecución de delitos de corrupción y de guantes blancos; en general, el nuevo sistema está abarrotado de delitos de mendicidad, etc. La gran delincuencia o la delincuencia dorada, sigue gozando y comprando impunidad.

En el ámbito civil, las causas importantes terminan en tercera instancia, la Corte se abarrota de inconstitucionalidades que llevan a los juicios a las calendas griegas, lo que posterga y niega el derecho de los demás, quienes urgidos por sus necesidades se ven obligados a transar por migajas.

La ley que regula el proceso de selección de magistrados, fiscales y demás miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público, ha sido severamente criticada porque distorsiona lo preceptuado por la Constitución Nacional, y permite que fuerzas ajenas al sistema lo perviertan y se enseñoreen nuevamente las influencias políticas, el amiguismo, el nepotismo y los factores económicos de poder que desnaturalizan la esencia del Poder Judicial en cuanto a su independencia e imparcialidad.

Un capítulo aparte merece el Tribunal de Justicia Electoral, que ha dado muestras de avanzar hacia un sistema eficiente que ha mejorado la transparencia de la competencia electoral, a pesar de que subsisten las viejas prácticas de comprar votos y conciencias y otras maniobras que son propias de la política criolla; no obstante, habría que repensarla por el alto costo que representa esta estructura que sólo es utilizada en los periodos electorales. Bien podría articularse como el sistema brasileño, que se constituye en cada periodo electoral y el resto del tiempo pertenece a los cuadros jurisdiccionales del Poder Judicial.

La Defensoría del Pueblo al fin alcanzó la designación de sus titulares, quienes merecen la extensión de un voto de confianza en la labor que deberían desarrollar; sin embargo, a poco de ser designados se enfrentan con un problema político de magnitud que conspira contra la esencia misma de la Defensoría, que es el Presupuesto y el sistema de designación del funcionariado por la presión política de nombrar en cargos tan especializados y específicos a funcionarios/as de otras dependencias del Estado, sin un mínimo criterio de selectividad.

La labor, tanto del Defensor del Pueblo como del Defensor Adjunto, dependerán en gran medida de su capacidad de articular políticas con el sector no gubernamental, que representa genuinamente a la ciudadanía.

La Policía Nacional ha realizado una labor de por sí encomiable sobre el estado de situación de la misma, en la que aparecen retratadas las falencias que venimos anotando año tras año. Disentimos en que la estructura, el aparato y la tecnología sean los requerimientos primarios y fundamentales para una labor eficiente de la Policía; ellos son siempre el complemento de una política criminal eficaz. En tanto ésta no se implemente y no se bucee en la raíz misma de los delitos y la delincuencia, escudriñando la trilogía de éstos y las razones económicas, administrativas y políticas que le dan origen, la Policía Nacional, aunque cuente con los más sofisticados elementos tecnológicos y armamentísticos, no servirá a la causa de la democracia y a la seguridad ciudadana.

El Sistema Penitenciario, a pesar de los ingentes recursos provenientes de tasas judiciales que se canalizan hacia ese sector, continúa con muy poco avance y con serias críticas de corrupción en sus cuadros, no pudiendo explicarse el uso que se les da a esos recursos.

Conclusiones y recomendaciones

No debe perderse de vista que todo el sistema de justicia es un conjunto orgánico que a la par de regirse por los mismos principios, debe articularse con el objetivo común de velar por el Estado de Derecho y la protección de los derechos de la ciudadanía.

La independencia y la imparcialidad que son presupuestos, no sólo del Poder Judicial, sino de las instituciones que integran el sistema, no podrá lograrse en tanto y en cuanto los y las postulantes a los cargos deban recurrir a influencias políticas y económicas, a amigos, parientes, y estas designaciones se hagan sobre la base de este perverso sistema que fácilmente explica las violaciones a los derechos de los litigantes en la Justicia y de los ciudadanos comunes en el resto del sistema, que sigue siendo una práctica vergonzante para el Estado paraguayo y, en particular, para la Justicia.

Sectorialmente se han observado propuestas para resolver los conflictos propios de todas las instituciones que mencionáramos, pero no se observan articulaciones de conjunto que permitan hacer del sistema de justicia una herramienta eficaz para los objetivos que les son propios. En tanto esto no ocurra, el sistema se presta a las más diversas manipulaciones de los beneficiarios corruptos que se solazan en su ineficiencia.

Las reformas al sistema penal que otorgan un protagonismo fundamental en la persecución de los delitos al Ministerio Público, hacen responsable a éste de iniciar la articulación de una política criminal con los demás miembros del Sistema y subsistemas tendientes a constituirse realmente en los promotores de la investigación criminal y no en meros espectadores.

El Consejo de la Magistrat Policía administrativa y de prevención, bajo la dirección del Ministerio Público. Para ser una verdadera policía de investigación de los delitos, será necesaria una articulación sistemática con los demás sectores y la voluntad política del Gobierno del cual depende, para permitir su desarrollo institucional y su fortalecimiento en base a programas de política criminal que tengan que ver con un verdadero servicio a la ciudadanía, a la protección y seguridad de ésta y a la reivindicación de los demás derechos e intereses del Estado y de la ciudadanía.

La Defensoría del Pueblo requiere un alto perfil de aceptación ciudadana, que sólo podrá lograr si llega a articular una comunicación fluida y efectiva con el sector no gubernamental, que le puede brindar el soporte político que reivindique sus planes y sus políticas destinadas a cumplir la misión constitucional que le está asignada.

En este contexto, los satisfactores requeridos por un sistema de justicia respecto a su imparcialidad e independencia, que constituyen la esencia del

debido proceso y a las garantías judiciales que representan el acceso de la ciudadanía a un sistema de justicia respetuoso de sus derechos procesales, no estarán concretados en tanto y en cuanto las estructuras, a pesar de la letra y el espíritu de la Constitución y sus respectivas leyes orgánicas, sigan subordinándose a los intereses de turno, deteniéndose en el cumplimiento de un derecho formal, alejado de la realidad y de los preceptos esenciales que les son propios.

Situación Carcelaria

Elizabeth Flores
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)

En las sendas del anacronismo

El Sistema Penitenciario Nacional se encuentra organizado bajo dependencia del Poder Ejecutivo, en línea jerárquica que sigue el siguiente orden: Ministerio de Justicia y Trabajo, Viceministerio de Justicia, y, de manera más directa, a través de la Dirección General de Institutos Penales.

Actualmente existen los siguientes centros de reclusión en todo el país:

- La Penitenciaría Nacional de Tacumbú (establecimiento para varones mayores de edad).
- El Correccional de Mujeres "El Buen Pastor" (establecimiento para mujeres mayores de edad, aunque también alberga a menores).
- El Centro Educativo de Itauguá (establecimiento para varones jóvenes y adolescentes).
- El Penal denominado de Máxima Seguridad de Emboscada.
- Las Penitenciarías Regionales de Coronel Oviedo, Villarrica, San Juan Bautista, Encarnación, Pilar, Ciudad del Este, Concepción y Pedro Juan Caballero.

El marco legal regulatorio de la organización y funcionamiento de estos establecimientos sigue siendo la Ley 210/70 de Organización Penitenciaría y algunos decretos y resoluciones reglamentarias.

La Penitenciaría Nacional de Tacumbú

La población actual de este penal, a la fecha de cierre del presente informe: 30 de octubre de 2001, es de 1.810 internos (366 condenados y 1.444 en prisión preventiva), siendo la capacidad de albergue normal para 600 a 700 internos aproximadamente, lo que demuestra la existencia de una población penal muy superior a la que la infraestructura de dicha penitenciaría está preparada.

La estructura edilicia data de la década del cincuenta y está organizada en pabellones, distribuidos en forma paralela, con plantas baja y alta cada uno. A la estructura originaria fueron agregándose otras nuevas, con la finalidad de dar respuesta a la creciente necesidad de espacio, debido al aumento siempre constante del número de recluidos. Las condiciones de la instalación son pésimas, la mayoría de las celdas y otros compartimentos se encuentran en un lamentable estado de conservación, producto del paso de los años, la humedad y la falta de cuidado para su mantenimiento.

La ubicación de los internos se realiza sin un parámetro definido, ya que no existe una clasificación de los mismos a su ingreso, dejándose esta decisión al arbitrio de criterios coyunturales, incluso a las reglas propias de esta sociedad carcelaria de particulares características. Así, por ejemplo, quienes tengan conocidos o parientes entre "los antiguos" (por ejemplo, oriundos de una zona del interior del país) podrán encontrar acogida entre los suyos; también otra manera de "ganar espacio" es a través de la compra del mismo, ya sea por medio de dinero en efectivo, prendas e incluso trabajo a favor de otros internos "mejor posicionados" en el penal.

La alimentación de los recluidos puede provenir tanto de lo suministrado por la institución como de lo que pueda adquirirse por otras vías (comida preparada afuera por parientes, amigos o comprada en las cantinas que improvisan otros internos). Los platos suministrados por el establecimiento son el desayuno, el almuerzo y la cena. En cuanto a la asistencia básica de salud, se cuenta con servicio de clínica, psiquiatría, odontología, dermatología, traumatología y oftalmología. Se dispone de una sanidad donde funciona una enfermería y una sala de internaciones para casos que no revistan mucha gravedad; los enfermos graves son destinados a otros centros asistenciales para su tratamiento.

En cuanto a la ocupación laboral, no existe una variedad de posibles quehaceres, siendo los más comunes la marroquinería, la talabartería, la fabricación de

guampas, la serigrafía y otras actividades de índole artesanal. También se dictan en forma periódica cursos de capacitación laboral, a través del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).

En lo que se refiere al esparcimiento, existen muy pocas opciones. Las mismas consisten casi exclusivamente en paseos por los patios internos, la práctica de algún deporte (fútbol, volley), el juego de damas, ajedrez, naipes o algún otro juego de azar. La biblioteca del penal es un lugar visitado por quienes gustan de la lectura como pasatiempo. Respecto a estos servicios, se desconoce el grado de calidad e igualdad en el acceso a los mismos.

Es relativamente escaso el número de personas que participa en forma constante en las actividades de ocupación laboral o en actividades de formación, lo que produce situaciones de excesivo tiempo libre que, conjugado con la falta de adecuadas condiciones de infraestructura, las diversas carencias, los malos tratos, la superpoblación de internos, el tráfico de bebidas alcohólicas, drogas y armas, y el escaso control de la seguridad al interior de la cárcel, favorecen la creciente violencia en el penal.

En líneas generales, puede decirse que esta penitenciaría no goza de los requisitos necesarios para constituirse en un establecimiento que pretenda cumplir con lo establecido en la Ley de Organización Penitenciaria, y mucho menos servir a los propósitos de reeducación y reinserción social que señala la Constitución Nacional. Por el contrario, este lugar se ha convertido, un sinnúmero de veces, en escenario de terribles violaciones a los derechos humanos, llevando hasta la fecha, como carga, muchas cruces que el tiempo fue multiplicando.

Correccional de Mujeres "El Buen Pastor"

La capacidad de alojamiento de este correccional es para más de 200 internas, siendo la población, al momento de la elaboración de este informe, de 154 recluidas (120 condenadas, 34 en prisión preventiva).

La infraestructura edilicia, en cuanto a su constitución primaria, es de principios del siglo XX; las dependencias, organizadas en pabellones (a veces de hasta 3 niveles), rodean a un patio interior.

Las instalaciones presentan un aspecto prolijo y de un visible orden y nivel de limpieza; no existen sectores diferenciados dentro del establecimiento para el tratamiento que debieran seguir las internas, de acuerdo al régimen progresivo que consagra la legislación penitenciaria. Existe, en cambio, una división en sectores, según el comportamiento o grado de peligrosidad de algunas reclusas, y, recientemente, se ha habilitado un sector destinado a las mujeres que han dado a luz o que tienen niños y/o niñas menores de 1 año. La alimentación también proviene en gran medida de lo suministrado por la institución, además, aunque en menor escala, de lo proveído por parientes, amigos o allegados de las internas, incluso de locales externos.

En cuanto a la atención de la salud, El Buen Pastor cuenta con personal médico en las especialidades de clínica, obstetricia, pediatría, ginecología y psiquiatría; también se dispone de odontólogos y enfermeras; la sanidad cuenta con camas y cunas para los partos y la farmacia posee medicamentos de uso básico que siempre resultan insuficientes. Los casos que revisten gravedad también son derivados a otros centros hospitalarios.

No existen actividades laborales en sentido estricto, aunque se cuenta con talleres de manualidades y actividades de formación profesional que abarcan rubros tales como peluquería, corte y confección, bordados y cocina. Las actividades recreativas son escasas, registrándose en ocasiones la visita de asociaciones civiles que promueven actividades culturales y/o deportivas. Puede decirse que este establecimiento es uno de los que reporta menor nivel de conflictividad y violencia, comparándolo con los demás institutos de reclusión del país.

Centro Educativo Itauguá

En el denominado Centro Reeducativo "Panchito López" se tuvo que producir una nueva desgracia (el motín del 25 de julio de este año), que recordó a las autoridades las consecuencias del motín-incendio del 11 de febrero de 2000 que costó la vida a 10 muchachos y secuelas imborrables a otros tantos, para que se lo cerrara en forma definitiva. Este recinto carcelario, caracterizado por una estructura inadecuada para su cometido, en estado ruinoso e insalubre, almacenaba y confinaba a jóvenes varones de 14 a 20 años en forma deshumanizante.

A este estado de cosas, y debido a la presión de diversas organizaciones nacionales e internacionales, siguió un emprendimiento de buenos resultados hasta el momento: la habilitación del Centro Educativo Itauguá, que comenzó a funcionar en abril de 2000, y ha ido recibiendo a los internos trasladados del anterior lugar de reclusión.

El local ocupado actualmente por el Centro posee 9 hectáreas (entre construcciones y espacios abiertos). El local fue desafectado de la Justicia Militar y pasado a la jurisdicción de la Dirección General de Protección al Menor, dependiente a su vez del Viceministerio de Justicia. La capacidad de albergue de este Centro es de 250 personas, habiendo, a la fecha de redacción de este informe, 176 internos.

El establecimiento cuenta con una escuela de educación básica, huerta, panadería y granja. También se imparten cursos de jardinería, serigrafía, encuadernación, peluquería, fontanería, cerrajería, mecánica y artesanía, entre otros. Se cuenta con un interesante programa de coordinación de actividades, donde tienen participación los jóvenes internos a través de un sistema de representación por delegados, además de los padres, por medio de una comisión que los nuclea. Se realizan asambleas semanales de internos y se aplica un modelo denominado por sus autoridades como de contenido socio-comunitario. La resistencia que en un primer momento opuso la población itaugueña a la instalación del Centro, se ha convertido ahora en apoyo y colaboración de la comunidad no sólo itaugueña, que se traduce en la organización de actividades deportivas y recreativas con los internos, además de visitas periódicas y algunas donaciones hechas al establecimiento.

La constante en los establecimientos del interior del país es la total falta de infraestructura para el alojamiento y tratamiento de internos e internas. Casi todos se encuentran superpoblados, con altos niveles de hacinamiento y con las naturales consecuencias de escasez de implementos necesarios, alimentos, medicamentos y hasta de personal, tanto profesionales como de seguridad. La promiscuidad, la duras condiciones de internamiento, así como la falta de atención médica y de fármacos dan como resultado un gran nivel de enfermedades virósicas, gripes, sarna e incluso enfermedades de transmisión sexual como la sífilis y el sida.

En estos establecimientos existe una discreta separación entre hombres y mujeres, así como entre adultos y jóvenes. En muchos de los lugares destinados a mujeres ni siquiera se cuenta con personal de seguridad femenino.

En estos centros de reclusión son pocas las actividades laborales o de formación, y se limitan a las huertas y talleres de artesanía que generan un magro ingreso económico. Las actividades de esparcimiento y recreación son, al igual que en los establecimientos de la capital, escasas, libradas casi siempre a la creatividad y a los recursos de quienes quieran implementarlas.

Penitenciarías Regionales del Interior

Cantidad de personas recluidas	
Sexo y edad	**Totales**
Mayores varones	3.638
Mayores mujeres	186
Menores varones	365
Menores mujeres	32
Total de personas recluidas	**4.221**

Fuente: Datos suministrados por la Dirección General de Institutos Penales, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo.

Conclusiones y recomendaciones

La situación penitenciaría del país revela una grave crisis de múltiples dimensiones; por una parte, se pretende acoger nuevos paradigmas que pongan de relieve la supuesta evolución de la persona humana en cuanto al reconocimiento de los derechos humanos y al respeto de garantías básicas que protejan su dignidad, tal como se busca con la puesta en vigencia de un nuevo ordenamiento penal (Código Penal y Procesal Penal aprobados en los años 1997 y 1998, respectivamente).

Estos cuerpos legales han reducido las conductas penadas con la penitenciaría y al mismo tiempo han servido de freno al abuso de la prisión preventiva, que había convertido a nuestro país en uno de los principales exponentes en esta materia en América Latina. En relación con este punto, cabe decir que en una investigación realizada por la Comisión de Investigación del INECIP sobre la situación procesal de las causas ingresadas a los Juzgados de Garantías de Asunción en marzo de 2000, se observó que el 54,7 % tiene salidas alternativas al juicio oral[1].

[1] Datos recolectados desde el 25 de agosto al 10 de septiembre de 2000.

Por otra parte, al avance legislativo no siempre siguió a la maduración cultural en cuanto a la aceptación de las nuevas reglas que pusieran límites a los males anteriormente expuestos. Lo cierto es que tanto el Código Penal como el Procesal Penal han contribuido enormemente al descongestionamiento de nuestras prisiones, siendo, en cambio, muy necesaria una nueva ley en materia carcelaria que reemplace a la anterior. Actualmente existen algunos proyectos de ley que se han elaborado con este fin, sin que exista una voluntad gubernamental para implementar algún tipo de cambio en el ámbito penitenciario.

Tal vez el día en que los reclusos puedan votar, el interés político se vuelque, aunque sea tímidamente, a la consecución de algunas soluciones a sus problemas.

Reparación, rehabilitación e indemnización a víctimas de violaciones a los Derechos Humanos

Dionisio Gauto
Ñemongetarã – Programa de Educación Popular

Nelson García Ramírez
Asociación Americana de Juristas (AAJ)

Raquel Talavera
Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

El Estado paraguayo sigue sin cumplir sus obligaciones con las víctimas de la dictadura de Alfredo Stroessner. El actual Gobierno tiene conocimiento de dicha obligación, pero no ha dado ningún paso positivo en cuanto al cumplimiento de los requerimientos de reparación, rehabilitación e indemnización a las víctimas de violación de sus derechos fundamentales. Esta conciencia se manifestó el 19 de diciembre de 2000 cuando se reunieron en el Palacio de Gobierno los titulares de los tres Poderes del Estado para suscribir un compromiso de tres puntos: establecer un plan nacional de protección y promoción de los Derechos Humanos, formar una Comisión de Verdad y Justicia para investigar el destino de los desaparecidos y facilitar el nombramiento del Defensor del Pueblo. Para ello se conformó una comisión con los organismos de Derechos Humanos existentes en las entidades públicas (Ministerios, Corte Suprema de Justicia, etc.). Ninguno de los puntos, salvo el nombramiento del Defensor del Pueblo, se ha cumplido.

Derecho a la Verdad

Se conserva en el Palacio de Justicia el "Archivo del Terror" (conjunto de documentos de la policía de la época de Stroessner), de mucha utilidad para

respaldar o fundamentar los procesos que se llevan en los tribunales paraguayos, así como también en los países involucrados en el Operativo Cóndor. Se presume que el Archivo del Terror fue bastante raleado antes de su descubrimiento, pero luego se ha conservado en su integridad. Se tiene conocimiento de la existencia de otros archivos que contendrían datos importantes sobre las violaciones de derechos humanos en tiempos de la dictadura stronista, pero que aún no se han hecho públicos. Los mismos se encontrarían en el Servicio de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, en algunos ministerios como el de Relaciones Exteriores y en las Delegaciones de Gobierno (antiguas representaciones del Poder Ejecutivo en el ámbito de los departamentos durante la vigencia de la Constitución de 1967, hoy extintas y reemplazadas por las Gobernaciones departamentales).

Sanción penal

Tras 1989 se abrieron en los tribunales paraguayos numerosas causas sobre violaciones a los derechos humanos y reclamaciones sobre indemnizaciones a las víctimas de torturas y otros tratos crueles. Pero la euforia inicial y la sed de justicia fue mermando considerablemente, al extremo que hasta la prensa terminó olvidando el tremendo drama paraguayo de la era stronista. Tras 12 años de transición a la democracia los nuevos comunicadoresy comunicadoras han empezado a generalizar un olvido del pasado nefasto. Así también, las víctimas de crueles tormentos han venido perdiendo su fe en la Justicia y en los largos procesos judiciales que hasta hoy se tramitan. Por ejemplo, en el caso del asesinato en 1975, de Miguel Ángel Soler, secretario general del Partido Comunista Paraguayo (PCP), y el de Derlis Villagra, activista del mismo partido, se dictaron sendas resoluciones que no llegaron a determinar montos indemnizatorios. Por el calvario sufrido por otro gran luchador del PCP, el profesor Antonio Maidana, recién ahora su viuda ha iniciado acción resarcitoria en una demanda planteada en el mes de septiembre de 2001 ante el Juzgado del 5° Turno en lo Civil de la capital.

Las querellas criminales iniciadas contra Alfredo Stroessner y sus cómplices, aún se encuentran en trámite, sin que en ningún caso se haya logrado la extradición del dictador que goza del status de asilado político en el Brasil, debido en la mayoría de los casos, a la falta de recursos económicos de las víctimas. Sólo dos órdenes de prisión con fines de extradición existen actualmente contra el dictador: una, en la causa que investiga la desaparición

de los hermanos Ramírez Villalba y otra, en la que se investiga la desaparición del doctor Agustín Goiburú, sin que hasta la fecha un solo pedido de extradición haya sido librado oficialmente por el Estado paraguayo.

En la querella criminal promovida por Teresita Asilvera contra Alfredo Stroessner, Edgar Insfrán y otros, el Registro Civil ha sido renuente a enviar los certificados de defunción de varios torturadores, a fin de que el juzgado excluya del proceso a los ya fallecidos y continúe con la investigación. En la querella promovida por Napoleón Ortigoza, el preso político más antiguo del continente, aún sigue estancado en la Cámara de Apelaciones en lo penal, debido a los innumerables incidentes deducidos por el defensor del ex general Ramón Duarte Vera, quien, pese más de 11 años de haberse iniciado el proceso, sigue apelando a la prescripción de los delitos. En el proceso civil por indemnización de daños y perjuicios, sólo un magistrado, el juez Hugo Bécker del 7° Turno en lo Civil, ha tenido la valentía de condenar al Estado paraguayo a pagar una indemnización millonaria, confirmada en segunda instancia, a favor de Napoleón Ortigoza.

Es frecuente observar hoy a ex torturadores convertidos en abogados de causas ajenas y propias. En el pasado, el dictador obligaba a policías a cursar la carrera de Derecho con el objeto de influir en la toma de los centros estudiantiles activos en la oposición a la dictadura. Muchos de estos policías han logrado egresar e incorporarse como abogados en la defensa de delincuentes de poca monta y de ex torturadores. La impunidad que se enseñorea en los tribunales irrita de sobremanera a los defensores y defensoras de los derechos humanos, al observar a estos ex policías que asumen ahora la defensa de los victimarios y, lo que es más grave: la libertad de la que goza la mayor parte de los verdugos, hoy mimetizados como pacíficos ciudadanos. Varios de los torturadores, de los pocos detenidos en la Policía especializada, están por recuperar su libertad, entre ellos el temido ex Comisario Alberto Cantero del Departamento de Investigaciones, quien obtuvo hace algunos años la libertad ambulatoria.

Obligación de Reparar

Es un principio general de los Derechos Humanos, reiteradamente reconocido y desarrollado por la jurisprudencia internacional, que una violación de los Derechos Humanos atribuida a un Estado genera para éste responsabilidad

nacional e internacional y, como consecuencia, el deber de reparar. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos este principio general fue incorporado por el Art. 63.1 de la Convención Americana:

> *Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada...*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ya tuvo oportunidad de aplicar este artículo, habiendo declarado en reiteradas sentencias que la violación de los derechos sustantivos reconocidos por la Convención, cuando es atribuible a un Estado parte, genera para éste el deber de reparación. En armonía con esa interpretación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también viene afirmando ese deber de reparación por medio de sus recomendaciones a los Estados parte en el contexto de los casos individuales.

Paraguay ratificó la Convención Americana por Ley Nº 1/89, consecuentemente, se obliga a adoptar todas las medidas de derecho interno pertinente para el cumplimiento efectivo y real de sus compromisos internacionales.

En 1992, Paraguay consagra en el Art. 39 de la Constitución Nacional el derecho a la indemnización justa y adecuada para toda persona que hubiese sido víctima de daños y perjuicios por parte del Estado, marcando un hito importante en el adecuamiento de la normativa interna con los instrumentos ratificados. En el año 1996, por Ley Nº 838 *Que indemniza a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos durante la dictadura de 1954 a 1989*, se estableció el mecanismo por el cual los reclamos de las víctimas de ese período deben presentarse ante el Defensor del Pueblo, quien decidirá sobre la calificación e indemnización correspondientes (Art. 3).

Luego de 12 años de iniciada la era democrática, no se ha producido aún la reparación a las víctimas de la dictadura stronista y sus familiares, encontrándose la mayoría de éstas en un estado de indigencia absoluta. Las víctimas de la dictadura conformaron en el 2000 una organización propia con el nombre de "Movimiento Nacional de víctimas de la dictadura de Stroessner", que el

3 de mayo del 2001 organizó una acampada frente al Parlamento para reclamar el nombramiento del Defensor del Pueblo[1].

Además de las víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura, existen otras personas que durante el periodo democrático tampoco han recibido la adecuada y justa reparación por parte del Estado, como las víctimas fatales del incendio del mal llamado correccional "Panchito López", los soldados fallecidos en los cuarteles –muchos de ellos menores de 18 años–, las comunidades indígenas sometidas a la miseria y a la desatención, los niños y niñas indigentes víctimas de la represión y detención, cuando deberían haber sido atendidos en forma integral e indemnizadas. El Estado también debería reparar a los discapacitados y discapacitadas, mentales víctimas de tratos crueles e inhumanos patentizados en el Hospital Neuropsiquiátrico donde, por la negligencia del Estado, este año murió Rafaelita, una menor de 14 años.

Fundamentos de la Reparación

En principio, la reparación por violaciones a los Derechos Humanos debe ser bastante amplia en su alcance, su naturaleza, sus modalidades y en la determinación de sus beneficiarios.

Una reparación debe, en la medida de lo posible, borrar todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación anterior que existía, como si el acto no hubiera sido cometido. La restitución debe ser en especie o, si no es posible, mediante el pago de una suma correspondiente a su valor. La indemnización, cuando fuera necesaria, será por pérdidas no cubiertas por la restitución de la cosa en especie o por el pago de su valor. Éstos son los principios que deben determinar la cuantía de la compensación debida por un acto contrario a los Derechos Humanos.

La interpretación de la reparación por la Corte Interamericana se fundamenta en esos principios, habiendo sido establecido textualmente que el Gobierno debe indemnizar a la parte lesionada por la violación de derechos humanos de acuerdo con la regla *in integrum restitutio*. La reparación por el daño causado por el incumplimiento de una obligación establecida por la Convención

[1] Recién el 11 de octubre de este año, el colorado Manuel Páez Monges fue electo Defensor del Pueblo y Héctor Raúl Marín como Defensor Adjunto.

Americana debe consistir en la plena restitución, que incluye el restablecimiento de la situación anterior cuando sea posible, la reparación de las consecuencias producidas por la violación y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales, incluyendo el daño moral[2].

Formas de Reparación

Las cuatro formas de reparación generalmente reconocidas por el derecho internacional son: restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción.

Restitución:

La restitución tiene como objetivo restablecer la situación anterior al acto ilícito por medio de la realización de la obligación que el Estado dejó de cumplir, por ejemplo, la revocación del acto ilegal, la reintegración al empleo y otros. La Corte Internacional de Justicia ha dejado implícito en la decisión del caso *Chorzów Factory*, que la restitución sería la forma ideal de reparación. La indemnización sólo debería tener lugar cuando la restitución en especie estuviera fuera de alcance. En tiempos de la dictadura, muchos presos políticos fueron despojados de sus pertenencias, tierra, casa, enseres domésticos, elementos de trabajo, que nunca les fueron devueltos. Es el caso, por ejemplo, del campesino Catalino Flores, de 83 años, privado de su libertad en 1980 en Alto Paraná, a raíz del apresamiento de un hijo suyo, y que hasta hoy no pudo recuperar la casa y el terreno que le sacaron, de modo que en la actualidad vive en casa de uno de sus hijos en Lambaré, en las afueras de Asunción.

Indemnización:

Esta modalidad es la forma más usual de reparación internacional, especialmente cuando se trata de violaciones de normas internacionales de Derechos Humanos. Según el derecho internacional, la indemnización debe compensar no solamente los daños materiales, sino también los daños morales sufridos por la víctima y sus familiares en virtud del acto ilícito. En lo que se refiere a los daños materiales, la jurisprudencia internacional reconoce que éstos deben incluir el daño emergente y el lucro cesante.

[2] Ver Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez.* Sentencia del 21 de julio de 1989, pár 26.

Rehabilitación:

La rehabilitación comprende la asistencia médica y psicológica a las víctimas. Son muchas las personas que quedaron con secuelas físicas y psicológicas de las torturas sufridas en tiempo de la dictadura. El Estado no les ofrece en forma gratuita los servicios de la salud pública, y mucho menos cuenta con centros especializados para tal atención. Este año se conoció por medio de la prensa escrita el caso de Máxima Vera, una joven internada en el Hospital Neuropsiquiátrico, que sufrió enajenación mental a raíz de la violenta represión en Jejuí en febrero de 1975, cuando cayó presa con toda su familia, siendo ella muy pequeña, sufriendo incontables tormentos en la Policía de la dictadura.

Para su tratamiento médico o psicológico, las víctimas recurren a la entidad privada Atyha, dirigida por un médico psiquiatra, también víctima él mismo de la dictadura anterior.

Satisfacción:

Existen otras medidas que pueden ser adoptadas por el Estado que no están incluidas en las modalidades anteriores. Las más frecuentes son: petición de disculpas u otra forma de reconocimiento oficial del error, como por ejemplo, una declaración pública o judicial; el establecimiento de las medidas preventivas contra la repetición del acto ilícito, como reformas legales, el reforzamiento de la independencia del Poder Judicial, el desarrollo de una cultura de Derechos Humanos, el entrenamiento y capacitación en Derechos Humanos de las fuerzas policiales, el control civil de las fuerzas policiales, la restricción de la competencia de la justicia militar, el establecimiento y la manutención de instituciones de apoyo a las víctimas, etc.

Muchas víctimas sufrieron daños a su reputación y dignidad, que no han sido reparados. Algunos/as incluso siguen marcados/as por la policía como si fueran subversivos/as, al no borrarse de sus prontuarios policiales las imputaciones del tiempo de la dictadura. En algunos pocos casos se ha rehabilitado la memoria de algunas víctimas, como en el caso de Agustín Goiburú, cuyo nombre lleva hoy una calle de Asunción. El nombre de un campesino muerto por torturas en la Policía de Investigaciones de Asunción, Arturo Bernal, ahora figura con su fotografía en el "Santuario dos Mártires de Caminada" que se inauguró en julio de 2001 en Riberão da Cascaleira (Matto Grosso do Sul –

Brasil). Pero en el Paraguay no se ha logrado hasta hoy que el Estado nomine algunas instituciones como escuelas y colegios, plazas, parques y calles con los nombres de quienes cayeron en la lucha por los Derechos Humanos. Solamente los campesinos están bautizando sus nuevos asentamientos con los nombres de luchadores de sus respectivas regiones.

Concepto de justa indemnización

La justa indemnización debe ser rápida, adecuada y efectiva. Debe ser efectuada dentro de un plazo razonable a fin de que no se torne ilusoria. Asimismo, debe ser efectiva en el sentido de que debe ser entregada en dinero o bienes fácilmente convertibles en dinero, para permitir a los beneficiarios y beneficiarias usar, gozar y disponer de la forma que consideren más conveniente. Por último, debe compensar integralmente los daños materiales y morales causados, incluyendo el daño emergente, el lucro cesante y el daño moral. El derecho a una indemnización se transmite por sucesión a los herederos de la víctima.

En los casos de desaparición forzada deben ser incluidos los gastos efectuados por los familiares en las gestiones para investigar el paradero de la víctima y los realizados para buscar sus cadáveres (gestiones ante las autoridades, honorarios profesionales por gestiones judiciales y administrativas, gastos médicos, exhumación, fotocopias, llamada telefónica, traslado de testigos, viajes, etc.). También deben ser incluidos los gastos causados por el exilio de familiares que estuvieran amenazados.

En los casos de ejecuciones extrajudiciales, también deben ser incluidos gastos relacionados con la búsqueda de los cadáveres, gastos médicos con exhumación, fotocopias, llamadas telefónicas, traslado de testigos, otros gastos de asistencia jurídica, viajes, gastos de publicación de comunicados de prensa.

La indemnización de la víctima afectada por incapacidad total y absoluta, debe comprender todo lo que dejó de recibir en virtud de la violación.

Cuando los herederos fueran los destinatarios del lucro cesante, éste deberá ser calculado por medio de una apreciación prudente de los daños, basándose en una serie de presunciones sobre el tiempo estimado de vida de la víctima y su salario medio de acuerdo a su condición.

Daño Moral

El daño moral debe ser resarcido teniendo en consideración el principio de equidad. El daño moral en los casos de violaciones de derechos humanos se presume para las víctimas y sus familiares.

Daño al proyecto de vida

En el caso *Loayza Tamayo*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró por primera vez el daño al proyecto de vida sufrido por una víctima de detención arbitraria. La Corte ha considerado que el daño al proyecto de vida ha sido materia de análisis por parte de la doctrina y la jurisprudencia reciente, tratándose de una noción distinta del daño emergente o lucro cesante. Según la Corte Interamericana, el proyecto de vida se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que la persona puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone. Se considera para el caso su vocación, aptitudes, circunstancia, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas. Esas opciones poseen un alto valor existencial y su cancelación implica la reducción objetiva de la libertad. Se considera la expectativa razonable y probable, no sólo la meramente posible.

Las víctimas de la dictadura sufrieron daños materiales y pérdida de ingresos así como oportunidades de educación, con carreras truncadas, como es el caso de Don Félix de Guarania, poeta y escritor, quien por no haber podido obtener un título a causa de persecución de la dictadura, tropieza con grandes dificultades en el campo laboral al no poder avalar su currículo, según sus propias manifestaciones.

La compensación por la violación del derecho a la vida

La reparación del daño causado por una desaparición o una ejecución extrajudicial no debe limitarse al reembolso de los gastos en que se incurrieron como consecuencia de los hechos violatorios y la renta que las víctimas hubieran producido. Existe un valor atribuible a la vida de cada individuo que transciende su renta potencial. Cada persona forma una parte esencial y única de su familia, su comunidad, su nación y la humanidad.

Recomendaciones

Debe conformarse una Comisión de Verdad y Justicia que esclarezca lo acontecido con las víctimas de la dictadura de Stroessner y, específicamente, determine el paradero de las personas detenidas-desaparecidas.

Deben concluir todas las causas judiciales iniciadas contra Alfredo Stroessner, colaboradores y personeros del aparato represivo, imponiendo las sanciones penales correspondientes a la gravedad de los hechos y al grado de responsabilidad.

Se debe librar exhorto de extradición del dictador Alfredo Stroessner para su juzgamiento y condena en las causas que tiene pendiente en la justicia paraguaya, o incluso para su juzgamiento en cualquier país, en aplicación de la jurisdicción internacional.

Reparar a las víctimas de violación de Derechos Humanos de la dictadura, con reconocimiento público de su lucha, lo que implica la denominación de plazas y calles con sus nombres, levantamiento de memoriales o cruces en los lugares donde fueron asesinados, placas en los campos de concentración y prisiones políticas y placas de reconocimiento en el Panteón Nacional de los Héroes.

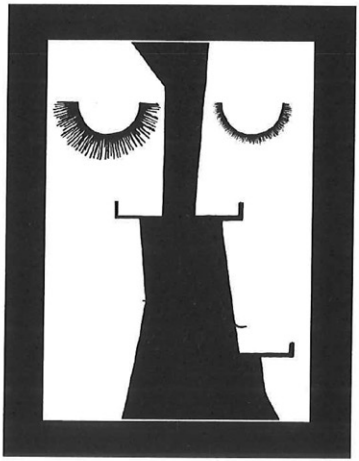
Pago inmediato de las indemnizaciones que correspondan, atención médica y psicológica gratuita a las víctimas, de acuerdo con la Ley N° 838/96.

Atendiendo al reciente nombramiento del Defensor del Pueblo y su adjunto, se requiere que éstos den atención inmediata y eficaz a las víctimas de la dictadura para su pronta reparación.

Reparación a las víctimas de violación de derechos humanos actuales, con la rectificación inmediata de la situación de las cárceles, debiendo tener éstas instalaciones mínimas que cumplan con la finalidad principal de la pena que es la reinserción a la sociedad.

Indemnizar a las víctimas de los incendios del correccional "Panchito López" y terminar con el trato inhumano y cruel dado por el Estado a los adolescentes privados de libertad.

Reparar los derechos humanos violados de los enfermos y enfermas mentales que están en el Neurosiquiátrico en condiciones infrahumanas.



Derecho a la Igualdad y a la no Discriminación

Mujeres

Helena Martínez Bueno
Verónica Villalba Morales
Centro de Documentación
y Estudios (CDE)

Marco legal

La Constitución Nacional y los tratados internacionales ratificados por Paraguay en materia de derechos humanos proveen un marco para la igualdad y la no discriminación de mujeres y hombres. Sin embargo, y a pesar de los avances que en materia normativa ha experimentado el país en los últimos años, persisten discriminaciones que, hasta la fecha, siguen sin ninguna sanción legal. Por otra parte, permanecen discriminaciones institucionalizadas en contra de las mujeres en la ley. La criminalización de la interrupción voluntaria del embarazo se encuentra entre éstas, en la medida en que vulnera el derecho de las mujeres a la autonomía sexual y a decidir sobre el propio cuerpo.

Durante la primera mitad del año, la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia desató nuevamente la discusión sobre el tema del aborto. Las presiones de grupos pro-vida y de la Iglesia Católica determinaron que el Poder Ejecutivo vetara el proyecto sancionado por el Legislativo, por no estar de acuerdo con el artículo 2° que definía al niño como toda persona humana desde su nacimiento. Quienes se oponían a la entrada en vigencia del Código argumentaban que al reconocer al niño/niña desde el nacimiento y no desde la concepción, se estaban abriendo las puertas para la legalización del aborto en Paraguay.

Finalmente, las Cámaras de Senadores y Diputados aceptaron el veto del Poder Ejecutivo a ese artículo y se promulgó el Código con una ley complementaria que establece que es niño o niña toda persona desde la concepción hasta los 13

años, adolescente desde los 14 hasta los 17 y menor adulto o adulta desde los 18 hasta los 20 años. La aprobación de este Código significa un gran avance en materia de protección de derechos de la niñez, pero también una posibilidad más que se pierde para debatir acerca de la despenalización del aborto.

Proyectos de ley

Durante este año destacaron, por tratarse de temas específicamente significativos para las mujeres, los debates en torno a la reforma del Código Sanitario y a la aprobación del Estatuto Agrario.

En cuanto a la salud, el Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP) y la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo de la Cámara de Senadores, presentaron un estudio para la revisión del Proyecto de Ley de Reforma del Código Sanitario desde una perspectiva de género y de los derechos sexuales y reproductivos. El estudio introdujo propuestas para la incorporación de principios de equidad y no discriminación, incluyendo temas como la violencia sexual y la violencia doméstica. El Proyecto de Ley para la Reforma del Código Sanitario se encuentra en estudio en las Comisiones de Salud y de Equidad, Género y Desarrollo de la Cámara de Senadores, y aún no ha sido presentado al pleno del Senado.

En el proceso de discusión y aprobación del Estatuto Agrario realizado durante el año en las Cámaras de Diputados y Senadores, se consideró el enfoque de género y se reconoció a las mujeres como sujetos de protección del estatuto, teniendo en cuenta así algunas de sus necesidades específicas. El proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados y luego pasó para su estudio a la de Senadores, en donde se realizaron algunas modificaciones para volver nuevamente a la primera, donde se encuentra actualmente. La Cámara alta conservó lo establecido en Diputados sobre la promoción para el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través de la titulación de la propiedad, el crédito y el apoyo técnico oportuno. También se recogió la preferencia en la adjudicación de tierras para las mujeres cabeza de familia y la expedición del título de propiedad a nombre de la mujer y del hombre en caso de uniones de hecho.

En este proceso de estudio y discusión tuvieron una activa participación las organizaciones campesinas, entre ellas la Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI), que presentó un documento

con sus propuestas para el Estatuto Agrario. El reconocimiento de las mujeres como sujetos de la reforma agraria, en caso de aprobarse el estatuto, constituirá otro logro para la igualdad de mujeres y hombres.

Seguimiento de la Ley 1600

La Ley 1600 contra la Violencia Doméstica, promulgada el 6 de octubre de 2000, constituyó un avance en el marco normativo imprescindible para garantizar los derechos humanos de las mujeres. Con esta nueva ley, el Estado paraguayo se ponía al día en algunos de los compromisos internacionales adquiridos en 1995 con la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Parâ), concretamente en la obligación de legislar para proteger a las mujeres de la violencia de género.

Un año después de su entrada en vigor, podemos reseñar lo siguiente:

- A lo largo de estos meses se han impartido diversos talleres con el fin de difundir la ley y de sensibilizar a los distintos sectores estatales (salud, justicia y Policía Nacional), y a la población en su conjunto, de la gravedad del problema y de la necesidad de involucrarse en la lucha por su erradicación. Sin embargo, el nivel de capacitación alcanzado por los distintos operadores de la ley es disparejo, resultando el sector salud el más deficitario[1].

- El personal sanitario sigue desconociendo, y por tanto incumpliendo, los deberes que le impone la nueva ley, entre ellos el de entregar una copia del diagnóstico a el/la paciente y al Juzgado de Paz dentro de las veinticuatro horas. Además, se han recibido denuncias de que en determinados centros de salud se cobra quince mil guaraníes por el diagnóstico, incluso en algunos casos el personal médico se niega a atender a las víctimas por temor a ser llamado a juicio oral, posteriormente[2].

- En cuanto a la Policía Nacional, a pesar de que el art. 3 de la ley la obliga a "auxiliar a la víctima que se encuentre en peligro, aun cuando se

[1] Declaraciones de la abogada Clara Rosa Gagliardone.
[2] Información obtenida del Área Mujer y Oficina de Mediación Penal de la Fiscalía General del Estado.

encuentre dentro de su domicilio, siempre que ésta, sus parientes o quienes tengan conocimiento lo requieran", se sabe que frecuentemente los agentes se niegan a entrar en los hogares a socorrer a las víctimas de violencia doméstica, aludiendo que el artículo 34 de la Constitución Nacional consagra el derecho a la inviolabilidad de los recintos privados, y que el mismo está por encima de la Ley 1600[3]; sin embargo, conviene recordar que también la norma fundamental recoge en su artículo 60 que "El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que atenten contra su solidaridad".

- La aplicación que desde los Juzgados de Paz se está haciendo de la ley no es uniforme[4]. De los aproximadamente 280 Juzgados de Paz que existen en la República, algunos registraron numerosas denuncias, como el de Itá (80 casos), en tanto otros no han atendido ninguna. También se perciben diferencias entre los Juzgados de Paz de zonas rurales y los urbanos, éstos últimos con más carga de trabajo, por lo que ven con cierto "fastidio" esta nueva competencia atribuida. Jueces y juezas de Paz han sugerido la revisión de esta ley con el propósito de incluir medidas restrictivas de libertad para los agresores y garantizar la integridad física de la víctima (La Nación 16/11/2001). Proponen además, la continuidad del proceso incluso en aquellos casos en que la víctima desista de la denuncia o se reconcilie con el agresor. Por otro lado, se han hecho sentir las preocupaciones de que la Ley 1600 pueda entrar en conflicto con el Código Civil y/o con la Ley del Divorcio[5].

- Con respecto a la obligación de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República de dar seguimiento a la ley (art. 9°), se observa cierta negligencia que hace peligrar cualquier intento de mejorar la implementación de la misma. En este sentido, resulta bastante significativo el hecho de que hasta la fecha, y pese a los intentos realizados, no exista un registro unificado de datos sobre violencia doméstica. Fuentes consultadas de la Secretaría de la Mujer reconocieron que los datos que se reciben de los Juzgados de Paz de las distintas circunscripciones del país son escasos y discontinuos. Urge pues la

[3] Ibídem.
[4] Declaraciones de la abogada Clara Rosa Gagliardone.
[5] Área Mujer y Oficina de Mediación Penal de la Fiscalía General del Estado.

necesidad de contar con un registro accesible que permita tener una información sistematizada y precisa sobre los casos de violencia doméstica.

Protocolo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW[6])

El 8 de marzo de 2001, Día Internacional de la Mujer, el Poder Legislativo sancionó el Protocolo de la CEDAW (Ley 1.683), que a tenor de los artículos 137 y 141 de la Constitución Nacional, pasa así a formar parte del ordenamiento jurídico paraguayo con rango cuasiconstitucional.

Este instrumento jurídico recoge dos tipos de mecanismos que, sin duda, habrán de contribuir notablemente en la protección de los derechos humanos de las mujeres: un procedimiento de presentación de denuncias individuales, y un procedimiento de investigaciones que podrá llevar a cabo el Comité.

Puesto que el Protocolo entró en vigor a los 3 meses de su ratificación, esto es, el 14 de agosto, y dado que los procedimientos antes mencionados sólo pueden activarse para violaciones ocurridas a partir de esa fecha, aún es pronto para saber si las organizaciones de mujeres del país aprovechan el potencial que este instrumento les ofrece.

Violación del derecho a una vida libre de violencia física, psicológica, sexual y económica, tanto en el ámbito público como en el privado

La violencia contra la mujer tiene sus raíces en la discriminación, pero también la nutre y refuerza: "constituye [como reconoce la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer] una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre".

Aunque el Estado paraguayo está obligado, según el art. 8 de la Convención de Belem do Parâ, a "adoptar de forma progresiva, medidas específicas,

[6] Siglas en inglés. Véase anexo a este capítulo.

inclusive programas para, entre otras cosas, garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios", sigue siendo prácticamente imposible conocer la magnitud del problema de la violencia de género en el Paraguay. La información sigue siendo deficiente, bien porque los casos no se consignan o porque el registro y procesamiento de ellos se hace de manera discontinua e incompleta, omitiendo, por ejemplo, la relación existente entre la víctima y el victimario.

El Centro de Atención de la Mujer (CENAM) de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, en su registro de atención a víctimas de violencia, de enero a agosto de este año consignó un total de 533 casos (lo que supone un sensible aumento respecto a los 426 del año anterior[7]), entre los que destacan, superando el 50%, los de lesiones corporales causadas por concubinos o maridos, seguidos de situaciones de maltrato psicológico (17%).

Según datos del Departamento de Estadística de la Policía Nacional, las denuncias de coacción sexual, tanto consumada como en grado de tentativa, aumentaron en el primer semestre del 2001 en comparación con las presentadas en el mismo periodo del año anterior: 151 casos frente a 142. Aunque la posibilidad de ser agredida sexualmente está presente a lo largo de todo el ciclo vital de las mujeres, la franja etaria más afectada por este tipo de delitos es la comprendida entre los 10 y los 19 años (el 62%).

En cuanto a la información extraída de la prensa y procesada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), entre enero y agosto se registraron un total de 127 casos de violencia en los cuales las víctimas resultaron ser mujeres[8]. Los delitos contra la autonomía sexual se sitúan en primer lugar (63%), en un país donde cada 5 días una mujer es violada, seguidos de los casos de feminicidio (29%).

En los delitos de violación, el 100% de los victimarios fueron varones y el 87% de las víctimas mujeres. Al igual de lo que se desprende de los datos ofrecidos

[7] Véase VV.AA. *Derechos Humanos en Paraguay – 2000*. CODEHUPY, Asunción, p. 110.
[8] *Informativo Mujer*. N°s. 143 a 150 (de enero a agosto de 2001). Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE).

por la Policía Nacional, las víctimas fueron principalmente menores (82%). En un 43% de los casos, la violación fue llevada a cabo por un desconocido, seguido de un 38% en el que el victimario resultó ser un familiar.

En lo que se refiere a la relación existente entre victimario y víctima en los hechos de feminicidio, el 56 % se trató de su pareja o ex pareja, seguido de un 19 % en que el victimario fue un familiar, porcentaje igual al de los cometidos por conocidos de la víctima.

En cuanto a los maltratos físicos, en el 55% de los casos fueron infligidos por varones, y las víctimas fueron mayoritariamente mujeres (87%). En el 50% de los casos, el victimario pertenecía al entorno familiar, mientras que el maltrato infligido por la pareja o ex pareja representa el 20%, lo mismo que el llevado a cabo por conocidos.

Por lo que respecta a las medidas de protección y tutela de los derechos de las mujeres víctimas de violencia, siguen siendo del todo insuficientes, sin que existan en Paraguay albergues donde puedan acudir las mujeres maltratadas.

Violencia física, psíquica y sexual en el ámbito familiar

Las víctimas de la violencia doméstica provienen de todos los sectores, culturas, grupos de altos o bajos ingresos, edades o religión. Según la Secretaría de la Mujer, en los últimos meses del año ha aumentado considerablemente la denuncia de casos de violencia intrafamiliar contra mujeres.

Atendiendo únicamente a los hechos registrados por la prensa, en Paraguay cada 12 días muere una mujer a manos de un hombre relacionado sentimentalmente con ella[9]. Muy pocas víctimas se atreven a denunciar los hechos, y prácticamente ninguna lo hace cuando la violencia sufrida es sexual, en parte porque ni ellas perciben estas agresiones como violación, en parte porque socialmente continúa siendo inconcebible que en una relación de pareja pueda llevarse a cabo este delito. No resulta extraño entonces, que en el cuadro del informe policial que consigna la relación entre víctima y victimario no figuren ítems referidos al marido o al compañero sentimental.

[9] Ibídem.

Violencia física, psíquica y sexual en la comunidad

Traspasado el umbral de lo doméstico, parece que la situación de las mujeres no mejora sustancialmente en cuanto a las garantías de poder vivir libres de la violencia de género.

La violencia física, psicológica y sexual sigue siendo un peligro que acecha a las mujeres en centros educativos, lugares de trabajo y servicios de salud. Por otro lado, funcionarios y autoridades del Estado en ocasiones utilizan las prerrogativas de su función pública para discriminar y agredir a las mujeres. Recogemos a continuación algunos hechos violatorios que aparecieron en la prensa y que consideramos relevantes para ejemplificar lo señalado:

Padres de alumnas de la Escuela Graduada N° 4.103, del asentamiento RI 14 de la comunidad Juan E. O´Leary (departamento de Alto Paraná), denunciaron al director de la institución por haber violado a varias alumnas que quedaron embarazadas. El docente ya tiene antecedentes por casos similares, que quedaron en la impunidad, al parecer por la protección que le brindan las autoridades locales (La Nación 13/12/00).

Una asegurada del Instituto de Previsión Social (IPS) denunció que un funcionario del Hospital Central se masturbó delante de ella, en el momento en que supuestamente debía estar tomándole unas radiografías (La Nación 25/08/01).

Una mujer denunció ante el Ministerio Público que fue detenida sin ninguna orden judicial por policías de la Comisaría 15, quienes en forma violenta la llevaron a dicha repartición por el supuesto robo de un celular, una pulsera y una cadena. En las dependencias policiales, donde permaneció hasta el día siguiente, fue amenazada y obligada a tener relaciones sexuales con uno de los policías a cambio de recuperar la libertad. A la mañana siguiente le condujeron hasta su casa, en donde entraron sin autorización judicial, supuestamente en búsqueda de los objetos, para luego trasladarla a una casa de empeño en busca de los mismos. Viendo que no conseguían nada, le exigieron que pagara 600 mil guaraníes para evitar ir a la cárcel; "posteriormente me soltaron y me dijeron que me fuera tranquila y que se trataba de un malentendido" (Última Hora 8/02/01).

Otra forma de violencia que padecen las mujeres son las constantes agresiones verbales de que son objeto por quienes se creen propietarios de sus cuerpos. A menudo, se trata de comentarios hostiles y ofensivos, pero a veces pueden conducir a un final mucho más trágico, como le ocurrió a una adolescente que quedó inválida tras ser baleada por un hombre a cuyo piropo no habría correspondido (ABC 03/03/01). El sujeto parece estar vinculado a un hecho similar ocurrido en el mismo barrio un mes antes.

El art. 27 *in fine* de la Constitución Nacional señala que "la ley regulará la publicidad a los efectos de la mejor protección de los derechos del niño, del joven, del analfabeto, del consumidor y de la mujer". El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros, el derecho a ser valorada libre de patrones estereotipados de comportamiento social y cultural que la denigren (art. 6 de la Convención Belem do Parâ). Paradójicamente, los medios de comunicación parecen esforzarse, por un lado, en difundir la Ley 1600 y, por el otro, no muestran el menor reparo en incluir entre sus páginas publicidad ofensiva y denigrante para las mujeres. Como ejemplo podemos citar dos avisos publicitarios aparecidos en diarios locales con motivo de los encuentros para las eliminatorias del Campeonato Mundial de Fútbol jugados por la selección paraguaya con la argentina y venezolana, respectivamente. En otra publicación sobre moda para hombres, se instaba a comprar cintos "para pegarlas mejor"[10].

Trata de mujeres y proxenetismo

El artículo 129 del Código Penal sanciona la trata de personas con pena privativa de libertad de hasta 6 años. Sin embargo, no existe una política estatal sobre tráfico de mujeres y prostitución forzada.

En el mes de marzo, la prensa recogió la noticia de la detención de varias/os integrantes de una banda internacional en la que estaban implicados/as argentinos/as y paraguayos/as, quienes bajo engaños reclutaban a menores y jóvenes paraguayas para luego trasladarlas a la Argentina, donde eran explotadas sexualmente. Las adolescentes de edades comprendidas entre 13 y 18 años eran mantenidas en condiciones de auténtico cautiverio, y sus documen-

[10] Avisos publicitarios aparecidos en los diarios ABC, 7/10/01; Última Hora, 8/11/01 y *Revista Domingo*, Noticias, 4/11/01.

tos de identidad les eran sustraídos para evitar cualquier intento de fuga (ABC 5/03/01). Parece sin embargo, que pese a las detenciones de algunos implicados, el negocio seguía funcionando en Buenos Aires, en buena medida, gracias a la "protección" de la que gozan las y los proxenetas por parte de las autoridades judiciales y policiales en Paraguay (ABC 12/03/01).

En cuanto al proxenetismo, el nuevo tipo penal introducido por el Código, no es aplicado con el rigor que la gravedad del problema exige. Buena prueba de ello son los "confusos" procesos llevados a cabo en contra de personas acusadas de proxenetismo en Paraguay.

Silvina Duarte Ortiz, de nacionalidad paraguaya, fue la primera persona condenada a prisión por proxenetismo en el país. Tras un juicio oral y público se dictó sentencia de tres años de cárcel aunque, incomprensiblemente, en vez de disponer el ingreso de la condenada en prisión, el tribunal dispuso su presentación a la semana siguiente "para escuchar la fundamentación del fallo y ser detenida" (ABC 24/04/01). Pese a la oposición del fiscal, no se estableció ninguna medida para asegurar que la inculpada cumpliera su condena, argumentando que la sentencia aún no se había hecho firme.

La actuación del tribunal sentó un peligroso precedente como se demostró meses más tarde cuando dos personas condenadas a dos años y dos meses de prisión por un delito de proxenetismo, quedaron libres a la espera de que su sentencia se hiciera firme, esto es, hasta que finalizara el plazo para la apelación (ABC 19/06/01). Los acusados, Santiago Amarilla y Cecilia Verdún de Amarilla, propietarios de una parrillada situada en San Ignacio (Misiones), prostituían a tres jóvenes, una de ellas epiléptica, quienes habían sido engañadas con la promesa de trabajo y sueldo seguro. A pesar de que el juez penal de garantías había dispuesto la revocación de la medida sustitutiva de libertad, a fin de que los imputados pasaran a guardar reclusión, la Cámara de Apelaciones revocó esta decisión y concedió la libertad provisoria a los imputados a la espera del juicio oral.

La ausencia de medidas cautelares, no necesariamente la prisión preventiva, impuestas a las personas procesadas por este tipo de delitos, pone en entredicho la aplicación imparcial de la ley, y constituye un mal referente para una sociedad que carece de ejemplos claros de la reprochabilidad penal de estos actos.

Abuso y explotación sexual infantil

El Estado paraguayo no dispone de programas ni políticas para la prevención y erradicación del abuso sexual infantil. En lo referente a la explotación sexual infantil (comercialización de niñas, niños y adolescentes con fines sexuales), de las tres clases identificadas por las organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo: la callejera, la casual y la realizada por personas adultas que regentan locales, únicamente respecto de esta última interviene el Estado, y siempre en base a denuncias.

Las intervenciones judiciales llevadas a cabo con intención de rescatar a las menores se convierten en una trampa social que revictimiza a estas niñas y adolescentes que, ante la inexistencia de un organismo que se haga cargo de ellas, son alojadas en comisarías o en el penal de mujeres (Última Hora 24/04/01), mientras, los locales siguen funcionando y sus propietarios enriqueciéndose.

Violencia económica por incumplimiento del deber de prestación de alimentos

El marco normativo aplicable hasta noviembre de 2001 fue el Código Procesal Civil, según el cual la demanda por pensión alimentaria se iniciaba tras la comprobación de la filiación. La abogada Clara Rosa Gagliardone afirma que el 60% de las demandas interpuestas ante el Juzgado del Menor de Asunción lo son por prestación alimentaria (Última Hora 24/05/01). A pesar de que la Constitución y el Código Penal (art. 225) establecen la posibilidad de imponer penas privativas de libertad por incumplimiento del deber alimentario, la resolución de los casos no es uniforme. No son raros los casos en los que el incumplimiento se castiga con penas de multa, si bien es cierto que a lo largo del año se han conocido fallos como el del magistrado de Liquidación y Sentencia Juan Carlos Paredes, quien condenó a dos años de cárcel a un padre de familia quien, a pesar de contar ya con una sentencia firme y ejecutoriada en el fuero del menor, se negaba a pasar la prestación alimenticia a su hijo (Noticias 22/12/00). La privación de libertad no es la solución al problema de la paternidad irresponsable, pero la posibilidad de evadir este deber legal con declaraciones de insolvencia fraudulenta no previstas por el Código, pone en peligro la sanción de este tipo de conductas.

Violación del derecho de acceso a la justicia sin discriminación

La administración de la Justicia en Paraguay continúa en manos de varones. El porcentaje de mujeres ejerciendo cargos como magistradas o juezas en el año 2000 era tan sólo del 33%, distribuidas mayoritariamente en Juzgados de Paz, Juzgados de Paz Letrada y en Juzgados de 1° Instancia[11]. No hay una sola mujer en la Corte Suprema de Justicia ni la habrá, tras el fracaso de la campaña "Una mujer en la Corte" que promovió la inclusión de una doctora en derecho en la terna de candidatos a ocupar el cargo de magistrado, que había quedado vacante en el máximo tribunal. La propuesta, que contó con el apoyo de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y de Susana Galli, primera dama de la nación, no tuvo eco favorable en el Consejo de Magistratura, órgano encargado de la selección de la terna, que está compuesto exclusivamente por hombres.

El sistema de justicia pocas veces tiene en cuenta las condiciones de desigualdad social en la que viven las mujeres, perdiendo así su pretendida imparcialidad y reproduciendo nuevamente dichas desigualdades. Principalmente en los casos de violencia contra mujeres, los derechos procesales de los agresores quedan protegidos, no así los de las víctimas que continúan enfrentándose a procesos vejatorios, en los que a menudo se las revictimiza. Un ejemplo de ello es el caso de un joven acusado de haber secuestrado por 9 días a su ex-mujer y someterla a todo tipo de vejámenes (Noticias 7/05/01). El proceso fue polémico, pues la Fiscalía promovió recusaciones debido a que "por una cuestión de seguridad" el tribunal dispuso la detención de los testigos y de la propia víctima por algunas horas. El procesado, a pesar de que no era la primera vez que actuaba de esta manera, fue condenado a 2 años de penitenciaría, por lo que probablemente pueda ser favorecido con la suspensión de la condena a prueba a cambio de actividades comunitarias.

Sigue siendo lamentable y discriminatorio que aquellos delitos en los que las víctimas son mayoritariamente mujeres sean de acción penal privada, es decir, requieran querella particular. Por si fuera poco, se han detectado casos de fiscales que solicitan cambiar la carátula de los expedientes de violencia familiar (art. 229 del Código Penal, de acción penal pública) por el de lesiones (art. 111 y 112, de acción penal privada), con lo que los casos quedan desestimados[12]. Paradójicamente, también continúa dándose la situación

[11] Información facilitada por el Poder Judicial.
[12] Área Mujer y Oficina de Mediación Penal de la Fiscalía General del Estado.

contraria: bajo la clasificación de violencia intrafamiliar se encubren hechos punibles de mayor gravedad que deberían ser investigados (tentativa de homicidio, por ejemplo).

En cuanto a la mediación, el Art. 311 del Código Procesal Penal señala que "en los casos en que este código o las leyes especiales autoricen la extinción de la acción penal por reparación del daño, el Ministerio Público podrá solicitar que se convoque a una audiencia de conciliación"; sin embargo, el forzar o fomentar la conciliación entre las partes es en realidad una forma de descriminalizar la violencia contra la mujer, y debería ser objeto de un análisis más profundo antes de ponerla en práctica.

En medio de tanta sombras, decisiones como las del juez Lovera Cañete en los dos casos que a continuación se mencionan, constituyen esperanzadores avances en la efectivización de los derechos humanos de las mujeres. N. M. había sido condenada a dos años de prisión por el asesinato de su marido; sin embargo, el juez reemplazó la condena al considerar como atenuantes "los malos tratos y vejaciones que la víctima sufrió y que la llevaron –en uno de esos episodios– a terminar con la vida de su cónyuge" (Última Hora 4/01/01). Simbólico fue también el caso de una mujer que, tras aguantar casi 40 años de maltrato físico y psicológico por parte de su marido, presa de un estado de excitación emotiva, lo mató de un disparo. Aunque en un primer momento fue condenada a 2 años de prisión, el juez posteriormente suspendió a prueba la condena, a cambio de la realización de trabajos comunitarios (Noticias 8/03/01). En ambos casos, el tribunal supo ver que el problema de fondo era el "sometimiento de una mujer al poder de su pareja que utilizaba ese dominio para maltratarla" (Última Hora 04/01/01).

Estos casos emblemáticos sientan precedente, pero continúan siendo la excepción en una jurisprudencia que aún tiene mucho camino que recorrer antes de poder declararse no discriminatoria.

Violación del derecho a la salud sexual y reproductiva

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) estimó, basado en los registros de nacimientos, que la tasa de mortalidad materna para este año sería de 110 por 100.000 nacidos vivos[13]; sin embargo, la misma fuente

[13] Según declaraciones del doctor Vicente Bataglia, director del Programa de Salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. ABC Color, 30/03/2001.

reconoce que la tasa real es más alta porque existe un elevado subregistro de datos. En el año 1999, según otra fuente[14], se estimaba una tasa de 114,4 por 100.000 nacidos vivos, siendo sus causas principales las hemorragias, toxemia, sepsis, aborto y otras complicaciones del embarazo, parto y puerperio.

Otra de las causas de la mortalidad materna es la falta de servicios de salud accesibles. Durante los meses de diciembre de 2000 y enero de 2001, la Maternidad Nacional permaneció cerrada debido a su traslado al nuevo local en el campus de la Universidad Nacional en la ciudad de San Lorenzo; anteriormente se encontraba junto al Hospital de Clínicas en la capital. Además de todas las consecuencias sufridas por el retraso para la habilitación de los servicios, también se denunció que los aranceles que se cobraban en el nuevo local resultaban muy altos. Por otro lado, los hospitales materno-infantiles de Barrio Obrero, Trinidad, y San Pablo de Asunción, denunciaron el desabastecimiento de insumos y medicinas debido a la reducida liberación de fondos del presupuesto general del Estado asignado para estos hospitales.

Volviendo al aborto, éste representa una de las principales, si no la primera, causa de muerte materna, encontrándose encubierta por el subregistro, omisión o por su vinculación con otras causas derivadas, como las hemorragias del evento obstétrico[15]. A pesar de las cifras, las muertes causadas por abortos mal practicados siguen sin tratarse como un problema de salud pública. La penalización del aborto hace que estos casos no puedan ser incluidos dentro de los servicios básicos de salud para las mujeres, fomentando su práctica clandestina sin las mínimas condiciones sanitarias, y exponiendo a las mujeres –sobre todo a las que no pueden pagar servicios médicos privados de buena calidad–, a altísimos riesgos.

A lo largo del año, la prensa publicó varios artículos advirtiendo de las terribles consecuencias de la utilización de la píldora denominada Cytotec como abortivo, tras el nacimiento de varios bebés con severas malformaciones físicas y psíquicas de madres, en su mayoría jóvenes, que habían intentado abortar con el citado fármaco. Se denunció su venta ilegal y sin ningún tipo de control en farmacias, algunas de las cuales fueron intervenidas.

[14] Secretaría Técnica de Planificación. *Diagnóstico Socio Demográfico del Paraguay*. Asunción, STP. 2000.
[15] Ibídem.

En cuanto a las consecuencias que se derivan a nivel legal de la penalización del aborto, si bien el riesgo de ir a la cárcel está siempre presente para quienes se provocan un aborto, lo instigan o realizan, las incriminadas son mayoritariamente mujeres, ya que los hombres sólo se ven implicados si realizan el aborto o si lo instigan, esto último bastante difícil de probar. Sin embargo, llama la atención que no sea elevado el número de mujeres que cumplen condena por este delito, sobre todo si comparamos las cifras con las de mujeres fallecidas por aborto; en el penal de mujeres El Buen Pastor, en septiembre de este año, encontramos únicamente el caso de una mujer de 28 años condenada a dos años de cárcel, bajo la causa de muerte por aborto.

Una joven de 18 años fue denunciada por médicos del Hospital Barrio Obrero de Asunción, adonde acudió tras sufrir complicaciones derivadas del intento de interrumpir su embarazo con pastillas abortivas. La condena inicial de 6 meses de prisión para la menor, fue finalmente suspendida a cambio de su asistencia a un curso sobre orientación sexual y laboral. La posibilidad de ir o no ir a la cárcel por interrupción voluntaria del embarazo no debe dejarse al criterio de jueces y juezas; al contrario, los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, entre los que se encuentra el de decidir libremente sobre sus cuerpos, deben estar recogidos en las leyes y acompañados de medidas que los garanticen, en particular, empezando por su despenalización.

Violación del derecho al acceso y a la estabilidad en un empleo con igualdad de oportunidades y de trato

Según el Informe Anual 2001 de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, la situación laboral de la mujer ha cambiado en cuanto a su intensidad y composición, pero persisten discriminaciones relacionadas con su género y con el no reconocimiento de los diversos papeles que desarrolla en la sociedad[16].

La doble jornada de las mujeres, es decir el trabajo dentro y fuera de la casa, no es valorado en toda su dimensión.

[16] Cámara de Senadores. Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social. *Informe Anual 2001*. Programa de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas II. Asunción, Congreso Nacional y Banco Interamericano de Desarrollo. Componente de Género y Participación de la Mujer, 2001, p. 50.

Por otro lado, las mujeres continúan percibiendo un salario desigual con respecto a los hombres. Según la Encuesta Integrada de Hogares de 1999[17], el promedio de lo que ganan las mujeres en el área rural es de 333.000 guaraníes al mes (poco más de 70 dólares) frente a los 483.000 guaraníes (105 dólares) que ganan los hombres; en el área urbana, las mujeres ganan 731.000 guaraníes (alrededor de 159 dólares) y los hombres 1.013.000 guaraníes (más de 220 dólares).

> *Cualquiera sea el nivel de instrucción que se evalúe, el promedio salarial de los hombres es mayor, situación que se mantiene tanto en función de la zona de residencia, como en los diferentes sectores económicos (...) Al analizar las ocupaciones que generan menores ingresos, se advierte que hay más mujeres que hombres en las mismas. Esto puede atribuirse en forma parcial a la mayor presencia femenina en el trabajo doméstico remunerado, que es una de las tres ocupaciones peor pagadas, junto con las de obreras privadas y el familiar remunerado*[18].

Precisamente, el sector del trabajo doméstico es uno de los más desprotegidos y en el que menos se ha avanzado; este año no ha cambiado la situación con respecto a las discriminaciones que aún persisten en las leyes laborales (ver anteriores informes de Derechos Humanos), y que afectan particularmente a las mujeres, que son mayoría en este sector.

Violación del derecho a una educación que promueva la igualdad de derechos

En una investigación realizada por UNICEF se señala que, aunque se percibe una igualdad entre mujeres y hombres con respecto a los indicadores cuantitativos del sistema educativo (matrícula y rendimiento, por ejemplo), esto no significa que no existan discriminaciones basadas en el sexo en la educación formal[19].

---

[17] Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). *Encuesta Integrada de Hogares 1999*, citado en Cámara de Senadores. Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social.

[18] Cámara de Senadores. Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social. *op. cit.*, pp. 52 y 53.

[19] Sottoli, Susana; Elías, Rodolfo. *Mejorando la educación de las niñas en Paraguay*. Asunción, UNICEF, 2001, p. 75 (inédito).

En este sentido, el Comité de Derechos del Niño y de la Niña, en sus observaciones al Estado paraguayo[20], mostró su preocupación por la expulsión de niñas embarazadas de colegios, en su mayoría privados, violentándolas en su derecho a la educación.

El sistema educativo paraguayo sigue reproduciendo estereotipos sexuales de mujeres y hombres que fomentan la desigualdad entre los sexos. La misma investigación de UNICEF advierte que "en el proceso de construcción de identidad de género, la escuela parece no ofrecer modelos alternativos al tradicional"[21]. A pesar de los avances que desde una perspectiva de género se han conseguido en contenidos curriculares y textos escolares tras la Reforma Educativa, el sistema educativo paraguayo sigue reproduciendo estereotipos sexuales que fomentan la desigualdad entre los sexos, y que tendríamos que poner en relación con cuestiones tales como el número de mujeres que ocupan puestos profesionales y técnicos en el país, o con la discriminación salarial que sufren.

Otros casos de discriminación

Discriminación genérica carcelaria

En Paraguay, la situación de la población femenina que guarda reclusión es dispareja, y las diferencias de condiciones de vida entre las reclusas de la capital y las de los centros penitenciarios del interior del país son, en muchos casos, abismales.

El Buen Pastor de Asunción es el único correccional exclusivo de mujeres en Paraguay. En el interior del país, las mujeres son recluidas en los distintos centros penitenciarios regionales, donde se les confina a pequeños espacios, como es el caso de la cárcel regional de Coronel Oviedo, donde en una pieza contigua al departamento que funciona como intendencia carcelaria regional, conviven en condiciones de insalubridad y hacinamiento menores (una de ellas embarazada) y adultas (entre ellas, una madre con una bebé de pocos meses), algunas cumpliendo condena, otras detenidas. La justificación ofrecida por la

[20] Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del Niño y de la Niña: Paraguay. 12/10/2001. CRC/C/15/Add.166.
[21] Ibídem, p. 80.

autoridad penitenciaria acerca de las pésimas condiciones en que se encontraban las mujeres, fue que la cartera de Justicia y Trabajo les destinaba un rubro "ínfimo". (La Nación 04/06/01). Por otro lado, el argumento frecuentemente esgrimido de que la población femenina representa un pequeño porcentaje dentro de la totalidad de la población recluida a escala nacional, esconde en realidad otras razones por las que el sistema penitenciario resta importancia o relega a un segundo plano las necesidades específicas de las mujeres. Así por ejemplo, no hay en todo el país un centro adecuado donde las menores en conflicto con la ley puedan cumplir su pena con programas de atención y rehabilitación especializados.

Las mujeres también son discriminadas a la hora de obtener indultos presidenciales (ABC 3/12/00), práctica favorable a los reclusos varones.

El sistema penitenciario está basado en un modelo fundamentalmente masculino y refuerza la construcción de género y las diferencias discriminatorias hacia las mujeres. El tipo de trabajo que se "asigna" a las mujeres, en aquellos casos en que existe esta posibilidad, sigue vinculado a actividades de cocina, lavado de ropa, costura, peluquería, etc., que no sólo reproducen los roles tradicionales de género, sino que impiden cualquier posibilidad de superar su condición.

En cuanto a El Buen Pastor, según datos facilitados por la dirección de dicho centro, en septiembre de este año, la población reclusa –menores y adultas– alcanzaba la cifra de 149 mujeres, de las cuales únicamente 35 estaban cumpliendo condena. La Sección de Menores albergaba a 28 jóvenes, 24 de ellas a la espera de sentencia. El retardo de la justicia también afecta a las mujeres privadas de libertad, y en este sentido, demandan a las autoridades la agilización de sus procesos. De las 90 reclusas adultas que están pendientes de sentencia, 6 llevan más de 3 años en prisión y aún desconocen cuál será su destino.

Entre las causas del delito destacan el robo y hurto, así como hechos punibles contra la vida y la integridad física. Según declaraciones de la directora Andrea García Lamas, la mayoría de las internas imputadas por homicidio ha sufrido experiencias de malos tratos y violencia.

Según el art. 14 del Reglamento del Régimen Laboral del Personal del Escalafón Femenino, "el personal femenino que tenga descendiente, siendo madre soltera, podrá acudir a la Dirección General de Bienestar Policial y solicitar la asistencia necesaria" (Resolución N° 61 de 15 de julio de 1996). A pesar de ello, en diciembre de 2000, existían en la Policía Nacional unas 800 denuncias de policías madres solteras a quienes se les negaba el beneficio familiar, al ser excluidas del pago de la bonificación familiar UBA (unidad básica alimentaria) debido a su estado civil (también art. 176 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional). Según explicaron fuentes de la Policía Nacional a la senadora Elba Recalde, quien se ofreció como mediadora en el conflicto, la propia Contraloría de la República estaba impidiendo dicho pago, hecho que posteriormente fue desmentido por miembros de la Contraloría. La inexistencia de impedimentos de tipo legal o político para realizar dicho pago, hace entrever que el nudo del problema se plantea al interior de la Policía Nacional (Última Hora 13/12/00).

Por otro lado, el ejercicio de determinados derechos sigue estando ligado a tradicionales estereotipos de mujer-madre-esposa, como pone de manifiesto el art. 20 del Reglamento del Régimen Laboral del Personal del Escalafón Femenino, que señala que el personal civil femenino que se encuentre cumpliendo arresto disciplinario por más de 15 días, podrá recibir visita privada en los recintos adecuados al efecto, solamente si fuera casada.

Participación política

Las acciones positivas promovidas por grupos de mujeres, como la cuota de participación establecida en el Código Electoral del 20%, han tenido buenos resultados pero es insuficiente, ya que las mujeres siguen teniendo una mínima participación en cargos con poder político.

Este año, dos de los partidos políticos mayoritarios en Paraguay volvieron a debatir sobre las cuotas de participación para las mujeres. La Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado), en su convención realizada en enero, resolvió modificar sus estatutos con respecto a este tema, estableciendo una cuota mínima de participación de mujeres para las listas internas del 33% para las seccionales grandes y del 20% para las pequeñas; además, las

listas deberán tener alternancia de sexos. Por otro lado, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) nuevamente rechazó en su convención realizada en el mes de marzo el pedido de modificación de sus estatutos en el tema de las cuotas; ésta es la tercera vez que el PLRA rechaza la inclusión de acciones positivas para las mujeres en sus estatutos (la primera vez fue en el año 1990 y la segunda en 1992).

Conclusiones y recomendaciones

- Promover la eliminación de las leyes y las prácticas institucionales que discriminan a las mujeres en razón de su sexo.
- Formular normas específicas que penalicen la discriminación por razones de género.
- Desarrollar medidas de acción positiva de carácter legislativo, administrativo y judicial con el fin de lograr la igualdad de mujeres y hombres en todos los niveles de la sociedad.
- Cumplimiento de las obligaciones y compromisos internacionales, especialmente los referidos a la violencia contra la mujer. Recopilación y análisis de la información pertinente y dotación de albergues transitorios para mujeres que sufren violencia doméstica.
- Seguimiento y evaluación de la Ley 1600 por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), como lo establece el artículo 9 de la misma, lo que incluye tanto el registro de datos sobre violencia como coordinación de acciones conjuntas con organismos intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales.
- Garantizar el acceso a servicios sanitarios integrales que atiendan las necesidades de las mujeres en salud sexual y reproductiva, sin ningún tipo de discriminación.
- Promover la aprobación de una ley de salud sexual y reproductiva que contemple la posibilidad de interrupción voluntaria del embarazo.
- Perseguir y castigar la difusión de programas o anuncios publicitarios cuyos contenidos refuerzan estereotipos sexistas y fomentan la violencia de género.
- Asegurar el acceso al empleo en igualdad de condiciones y al pago de igual salario por igual trabajo, y también por trabajo de igual valor.

Anexo

Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Adoptada por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999.

Ratificado por Paraguay por Ley 1.683/01

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Observando que en la Carta de las Naciones Unidas se reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres,

Señalando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos Resolución 217 A (III). se proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona tiene todos los derechos y libertades en ella proclamados sin distinción alguna, inclusive las basadas en el sexo,

Recordando que los Pactos internacionales de derechos humanos Resolución 2200 A (XXI), anexo, y otros instrumentos internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación por motivos de sexo,

Recordando asimismo la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ("la Convención"), en la que los Estados

Partes en ella condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer,

Reafirmando su decisión de asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades,

Acuerdan lo siguiente:

Artículo 1

Todo Estado Parte en el presente Protocolo ("Estado Parte") reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ("el Comité") para recibir y considerar las comunicaciones presentadas de conformidad con el artículo 2.

Artículo 2

Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento.

Artículo 3

Las comunicaciones se presentarán por escrito y no podrán ser anónimas. El Comité no recibirá comunicación alguna que concierna a un Estado Parte en la Convención que no sea parte en el presente Protocolo.

Artículo 4

1. El Comité no examinará una comunicación a menos que se haya cerciorado de que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna,

salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo.

2. El Comité declarará inadmisible toda comunicación que:
   a) Se refiera a una cuestión que ya ha sido examinada por el Comité o ya ha sido o esté siendo examinada con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales;
   b) Sea incompatible con las disposiciones de la Convención;
   c) Sea manifiestamente infundada o esté insuficientemente sustanciada;
   d) Constituya un abuso del derecho a presentar una comunicación;
   e) Los hechos objeto de la comunicación hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo para el Estado Parte interesado, salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha.

Artículo 5

1. Tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una conclusión sobre sus fundamentos, en cualquier momento el Comité podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación.

2. Cuando el Comité ejerce sus facultades discrecionales en virtud del párrafo 1 del presente artículo, ello no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación.

Artículo 6

1. A menos que el Comité considere que una comunicación es inadmisible sin remisión al Estado Parte interesado, y siempre que la persona o personas interesadas consientan en que se revele su identidad a dicho Estado Parte, el Comité pondrá en conocimiento del Estado Parte, de forma confidencial, toda comunicación que reciba con arreglo al presente Protocolo.

2. En un plazo de seis meses, ese Estado Parte presentará al Comité por escrito explicaciones o declaraciones en las que se aclare la cuestión y se

indiquen las medidas correctivas que hubiere adoptado el Estado Parte, de haberlas.

Artículo 7

1. El Comité examinará las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo a la luz de toda la información puesta a su disposición por personas o grupos de personas, o en su nombre, y por el Estado Parte interesado, siempre que esa información sea transmitida a las partes interesadas.

2. El Comité examinará en sesiones privadas las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo.

3. Tras examinar una comunicación, el Comité hará llegar sus opiniones sobre la comunicación, conjuntamente con sus recomendaciones, si las hubiere, a las partes interesadas.

4. El Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito, especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité.

5. El Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre cualesquiera medidas que el Estado Parte hubiera adoptado en respuesta a las opiniones o recomendaciones del Comité, si las hubiere, incluso, si el Comité lo considera apropiado, en los informes que presente más adelante el Estado Parte de conformidad con el artículo 18 de la Convención.

Artículo 8

1. Si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar observaciones sobre dicha información.

2. Tomando en consideración las observaciones que haya presentado el Estado Parte interesado, así como toda información fidedigna que esté a disposición suya, el Comité podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio.

3. Tras examinar las conclusiones de la investigación, el Comité las transmitirá al Estado Parte interesado junto con las observaciones y recomendaciones que estime oportunas.

4. En un plazo de seis meses después de recibir los resultados de la investigación y las observaciones y recomendaciones que le transmita el Comité, el Estado Parte interesado presentará sus propias observaciones al Comité.

5. La investigación será de carácter confidencial y en todas sus etapas se solicitará la colaboración del Estado Parte.

Artículo 9

1. El Comité podrá invitar al Estado Parte interesado a que incluya en el informe que ha de presentar con arreglo al artículo 18 de la Convención pormenores sobre cualesquiera medidas que hubiere adoptado en respuesta a una investigación efectuada con arreglo al artículo 8 del presente Protocolo.

2. Transcurrido el período de seis meses indicado en el párrafo 4 del artículo 8, el Comité podrá, si es necesario, invitar al Estado Parte interesado a que le informe sobre cualquier medida adoptada como resultado de la investigación.

Artículo 10

1. Todo Estado Parte podrá, al momento de la firma o ratificación del presente Protocolo, o de la adhesión a él, declarar que no reconoce la competencia del Comité establecida en los artículos 8 y 9.

2. Todo Estado Parte que haya hecho una declaración con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá retirar esa declaración en cualquier momento, previa notificación al Secretario General.

Artículo 11

Cada Estado Parte adoptará todas las medidas necesarias para garantizar que las personas que se hallen bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos ni intimidación como consecuencia de cualquier comunicación con el Comité de conformidad con el presente Protocolo.

Artículo 12

El Comité incluirá en el informe anual que ha de presentar con arreglo al artículo 21 de la Convención, un resumen de sus actividades en virtud del presente Protocolo.

Artículo 13

Cada Estado Parte se compromete a dar a conocer ampliamente la Convención y el presente Protocolo y a darles publicidad, así como a facilitar el acceso a información acerca de las opiniones y recomendaciones del Comité, en particular respecto de las cuestiones que guarden relación con ese Estado Parte.

Artículo 14

El Comité elaborará su propio reglamento, que aplicará en ejercicio de las funciones que le confiere el presente Protocolo.

Artículo 15

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de cualquier Estado que haya firmado la Convención, la haya ratificado o se haya adherido a ella.

2. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación por cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

3. El presente Protocolo quedará abierto a la adhesión de cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella.

4. La adhesión se efectuará mediante el depósito del instrumento correspondiente en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 16

1. El presente Protocolo entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el décimo instrumento de ratificación o de adhesión.

2. Para cada Estado que ratifique el presente Protocolo o se adhiera a él después de su entrada en vigor, este Protocolo entrará en vigor una vez transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su propio instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 17

No se permitirá reserva alguna al presente Protocolo.

Artículo 18

1. Todo Estado Parte podrá proponer enmiendas al presente Protocolo y presentarlas al Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará a los Estados Partes las enmiendas propuestas y les pedirá que notifiquen si desean que se convoque una conferencia de los Estados Partes para examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados Partes se declara en favor de tal conferencia, el Secretario General la convocará bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda aprobada por la mayoría de los Estados Partes presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Protocolo, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Protocolo y por toda enmienda anterior que hubiesen aceptado.

Artículo 19

1. Cualquier Estado Parte podrá denunciar el presente Protocolo en cualquier momento mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto seis meses después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.

2. La denuncia se hará sin perjuicio de que las disposiciones del presente Protocolo sigan aplicándose a cualquier comunicación presentada, con arreglo al artículo 2, o cualquier investigación iniciada, con arreglo al artículo 8, antes de la fecha de efectividad de la denuncia.

Artículo 20

El Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados:
a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones relativas al presente Protocolo;
b) La fecha en que entre en vigor el presente Protocolo y cualquier enmienda en virtud del artículo 18;
c) Cualquier denuncia recibida en virtud del artículo 19.

Artículo 21

1. El presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Protocolo a todos los Estados mencionados en el artículo 25 de la Convención.

Comentario al Protocolo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Helena Martínez Bueno

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, constituyó todo un hito en la historia de las mujeres por reivindicar sus derechos.

Este tratado de derechos humanos, que vino a regular la relación entre las dos mitades de la humanidad y a exigir una igualdad real entre ellas, es el segundo más ratificado, después de la Convención de los Derechos del Niño. Sin embargo, no puede decirse que haya logrado el reconocimiento de otros instrumentos, por una parte, por la desorbitada cantidad de reservas formuladas por los Estados, y por la otra, porque su órgano supervisor, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, no contaba –hasta la llegada del Protocolo– con la posibilidad de recibir quejas individuales y de ofrecer reparaciones a las víctimas. La CEDAW había conseguido presentar una definición amplia de discriminación y enumerar una serie de medidas que los Estados debían poner en marcha para eliminarla, pero ante el incumplimiento de estas obligaciones y la consiguiente violación de los derechos, dejaba a las víctimas en manos de la justicia estatal.

Por ello, colocar en un tratado internacional el derecho de las mujeres a no ser discriminadas era sólo el primer paso; el siguiente era lograr un protocolo que garantizara su exigibilidad.

El camino recorrido

La primera vez que se planteó la necesidad de elaborar un protocolo opcional para la CEDAW fue en 1991, en un grupo de trabajo convocado por la DAW (División para el Adelanto de la Mujer de la ONU) para tratar el tema de la violencia contra la mujer en todas sus formas.

En 1993, entre las sugerencias que el Comité de la CEDAW dirigió a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, estaba la introducción de un derecho de petición para la CEDAW, con el fin de ponerla al mismo nivel que otros instrumentos jurídicos de derechos humanos. Los Estados presentes en Viena se comprometieron a adoptar un documento que recogiera este mecanismo, y la Conferencia Mundial encargó a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y al Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la preparación de un Protocolo Facultativo.

En 1995, los Estados que asistieron a la Conferencia de Beijing se comprometieron a apoyar el proceso de redacción del Protocolo, y en 1996 la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer estableció un Grupo de Trabajo de composición abierta para considerar las opiniones de los Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en relación al tema.

Sin embargo, instalado el debate en torno, no ya a la pertinencia del protocolo, sino al contenido del mismo, varios Estados se mostraron reacios a incorporar al instrumento las sugerencias del Comité de la CEDAW[1]. Fundamentaron su postura en los problemas financieros que atravesaba la ONU, en la falta de justiciabilidad de algunas disposiciones de la CEDAW y en la superposición o duplicación de mecanismos que, a su entender, implicaba la creación de este Protocolo[2]. Cada uno de estas cuestiones fue contra argumentada con razonamientos a favor del Protocolo.

Si bien era cierto que la ONU atravesaba una dura crisis financiera, no era justo que fueran los derechos humanos de las mujeres los que nuevamente salieran

[1] Sugerencia nº 7 del Comité de la CEDAW.
[2] Protocolo Facultativo. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, IIDH, San José, 2000, pp. 16-19.

perjudicados, menos aún tras los compromisos adquiridos en la Conferencia de Viena y en la de Beijing en relación a este mecanismo.

En cuanto a la no justiciabilidad de algunas disposiciones de la CEDAW, al margen de que el derecho a la igualdad y a la no discriminación que inspira la Convención dotaría de justiciabilidad a cualquier queja que recogiera una violación del mismo, conviene dejar de lado la distinción entre derechos justiciables y no justiciables y defender la idea de que todos los derechos contenidos en la CEDAW son igualmente importantes, y suponen para los Estados la obligación de implementar políticas y programas que los garanticen.

Por último, la temida duplicación de mecanismos que supondría el Protocolo no existiría, dado que ninguno de los mecanismos ofrecidos por otros convenios recogen específicamente la cuestión de la discriminación por razón de sexo. Lo que hace el Protocolo es ofrecer a las víctimas la posibilidad de escoger de entre este nuevo mecanismo y los otros existentes, el que les resulte más beneficioso.

Superados estos obstáculos, se siguió trabajando y el 10 de diciembre de 1999, tras 8 años de debates y estudios, el Protocolo Facultativo fue aprobado por la 53° Asamblea General de las Naciones Unidas; el 20 de ese mismo mes quedaba abierto a la firma y ratificación, pero no sería sino hasta un año después, el 22 de diciembre de 2000, cuando entrara en vigor tras depositar Italia el décimo instrumento de ratificación. Al 16 de noviembre de 2001, 72 países habían firmado este instrumento y 28 lo habían ratificado[3]. Paraguay firmó el 28 de diciembre de 1999 y lo ratificó el 14 de mayo de 2001.

¿Por qué resultó fundamental la elaboración del Protocolo?

Entre los muchos argumentos esgrimidos para explicar la necesidad y la importancia del Protocolo, quienes desde un principio apostaron por la creación del mismo, coinciden en señalar los siguientes[4]:

[3] Datos extraídos de la página web de la División para el Adelanto de la Mujer de la ONU, www.un.org/womenwatch/daw.

[4] Protocolo Facultativo. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. IIDH, San José, 2000, pp. 10-12.

- Hasta ahora no existían dentro del sistema de Naciones Unidas procedimientos específicos para casos individuales o violaciones extensivas de los derechos humanos de las mujeres; tampoco existía un órgano especializado que incorporara el análisis de género a la hora de revisar los casos de violaciones.

- Los mecanismos habilitados para la implementación de la CEDAW eran inadecuados e insuficientes. El art. 18 de la Convención establece un procedimiento de informe que deben presentar los Estados Parte y que resultaba del todo insuficiente para garantizar que éstos cumplieran con las obligaciones adquiridas. En cuanto a la posibilidad de someter a arbitraje las controversias surgidas entre dos o más Estados Parte con respecto a la interpretación o aplicación de la Convención (art. 29), ha sido objeto de gran número de reservas, y nunca ha sido utilizada.

- La ratificación del Protocolo Facultativo permitiría la reducción de la brecha que frecuentemente existe entre el derecho internacional y el derecho de los Estados parte de la Convención, que en muchos casos cuentan con una legislación interna bastante más restrictiva en lo que se refiere a derechos humanos de las mujeres. El proceso de revisión de comunicaciones, por ejemplo, podría estimular cambios en la legislación y prácticas nacionales. Esto es fundamental dado que las leyes nacionales no siempre protegen a las mujeres frente a las violaciones de sus derechos básicos –como puede ser el de la salud– o si lo hacen, las discriminaciones de facto impiden o dificultan la puesta en práctica de recursos para su protección.

- La ratificación del Protocolo favorecía el ejercicio activo de la ciudadanía por parte de las mujeres, al poner a su alcance la posibilidad de recurrir internacionalmente cuando estimen que no se les ha hecho justicia a nivel nacional.

- La utilización del Protocolo contribuiría a la creación de una doctrina sobre derechos humanos de las mujeres, y las recomendaciones del Comité reforzarían la jurisprudencia existente en materia de aquéllos.

Los procedimientos del Protocolo

El Protocolo Facultativo se estructuró en cuatro secciones: el preámbulo; el procedimiento para comunicaciones (art. 1-7); el procedimiento para investigaciones (art. 8-10); y disposiciones administrativas (art. 11-21).

En definitiva, este instrumento internacional adjunto a la Convención no venía a crear nuevos derechos, sino a proporcionar mecanismos de exigibilidad de los derechos ya reconocidos en la Convención; se trata, en resumidas cuentas, de un instrumento procesal.

El procedimiento para comunicaciones

Las denuncias o quejas individuales presentadas en una comunicación al Comité atraviesan por distintas etapas antes de que éste se pronuncie sobre las mismas.

Los requisitos para que la denuncia sea, en primer lugar, recibida y, posteriormente, declarada admisible son los siguientes:

- En cuanto a la legitimación activa, podrán presentar la comunicación la persona o grupo de personas que alegue(n) ser víctima(s) de una violación. El Protocolo también recoge la posibilidad de que terceros (asesores legales, familiares, ONG, etc.) presenten estas comunicaciones "en nombre de" la(s) víctima(s), para lo que se requiere el consentimiento de ésta(s), con la excepción de aquellos casos en que el o la representante pueda justificar[5] la actuación en nombre de la(s) misma(s). Garantizar esta legitimación activa amplia ha sido de fundamental importancia, si tenemos en cuenta los obstáculos estructurales que enfrentan las mujeres para acceder a la justicia.

- El Estado mencionado en la comunicación debe ser parte del Protocolo. Además, la víctima debió hallarse bajo la jurisdicción de ese Estado Parte en el momento de cometerse la violación.

[5] Aunque el Protocolo no explica qué se entiende por justificar, se está pensando en casos en que, por ejemplo, la víctima no pueda prestar su consentimiento por estar gravemente enferma, o por carecer de la capacidad legal para darlo.

- En lo que respecta al ámbito jurisdiccional o de aplicación del Protocolo, el art. 2 se refiere a violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención. Cuando se habla de violaciones no se está pensando únicamente en aquellas ocasionadas por actuaciones estatales, sino también en las derivadas de la falta de intervención del Estado cuando la Convención así lo exige. Por otro lado, aunque el texto se refiere a derechos enunciados en la Convención, ello no excluye otros derechos que, si bien no están explicitados, de algún modo se consideran derivados o precondición de aquellos[6]. En este sentido, el Comité ha ido ampliando, a través de sus Recomendaciones Generales, el alcance de los derechos formulados en la Convención; así, por ejemplo, a pesar de que la violencia contra la mujer no se plantea explícitamente en la CEDAW, en la Recomendación General Nº 19 de 1992, el Comité reconoció que la violencia contra la mujer "es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre".

- Las recomendaciones deben ser por escrito, y en ningún caso podrán ser anónimas.

Recibida la denuncia, y antes de considerar el fundamento de la misma, el Comité puede solicitar al Estado Parte que tome medidas cautelares para evitar posibles daños irreparables a la(s) víctima(s) de la supuesta violación, sin que ello tenga trascendencia alguna sobre la decisión acerca del fondo de la comunicación.

Exigencia fundamental para considerar admisible una demanda es el agotamiento previo de los recursos de la jurisdicción interna, salvo que resulten aplicables algunas de las excepciones a esta regla general del Derecho Internacional, recogidas en el art. 4: que los recursos no puedan ofrecer un remedio efectivo o que su tramitación se prolongue injustificadamente[7].

[6] Sullivan, Donna J. "Comentario sobre el Protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer", en *Protocolo Facultativo. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, IIDH, San José, 2000, 2000, pp. 44.

[7] En este aspecto, como indica Lilliana Tojo, "la excepción apunta a superar la existencia meramente formal de mecanismos judiciales, ya sea porque los subordine a exigencias procesales que los haga inaplicables, carezcan de virtualidad para obligar a autoridades, resulten peligrosos para las interesadas o no se apliquen imparcialmente". "Algunas orientaciones para la utilización del Protocolo Facultativo", en op. cit., IIDH, San José, 2000, pp.142-143.

El Comité no admitirá una comunicación si la cuestión ha sido o está siendo examinada en otras instancias internacionales, no es compatible con las disposiciones de la CEDAW, no está suficientemente sustanciada, es manifiestamente infundada o constituye abuso de derecho. Por último, ninguna comunicación que recoja violaciones cometidas con anterioridad a la entrada en vigor del Protocolo para el Estado Parte será examinada, salvo que estos hechos persistan y continúen a esa fecha.

Admitida la denuncia, y siempre que la(s) persona(s) interesada(s) consientan en que se revele su identidad, el Comité la pondrá en conocimiento del Estado, de forma confidencial. En un plazo de 6 meses, el Estado Parte dará respuesta a la notificación, teniendo la posibilidad de impugnar tanto la forma como el fondo de la petición; en el caso de que se hubiera adoptado algún tipo de medida correctiva sobre la situación denunciada, también se informará de ella.

El Comité estudiará en sesiones privadas las comunicaciones a la luz de toda la información puesta a su disposición por la(s) víctima(s), por terceros en su nombre y por el Estado Parte. Las ONG pueden apoyar aquí la denuncia de la víctima al presentar "en su nombre" documentos tales como análisis de legislación interna o internacional, de políticas o prácticas nacionales, informes de relatores especiales de Naciones Unidas, etc.

Una vez examinada la comunicación, el Comité emitirá sus opiniones, en las cuales decidirá si ha habido o no violación; en caso afirmativo, formulará algunas recomendaciones al Estado Parte de cara a que éste repare la situación. Cuanto más específicas y detalladas sean las recomendaciones más posibilidades existirán de que el Estado adopte remedios internos efectivos.

El Estado Parte está obligado a dar la "debida consideración" a las opiniones y recomendaciones del Comité y deberá responder por escrito en el plazo de 6 meses, informándole de toda medida que haya implementado en ese sentido[8].

Por último, el art. 7 instala un mecanismo de seguimiento al señalar que el Comité podrá solicitar al Estado Parte que incluya información relativa a las medidas adoptadas en el informe que, con arreglo al art. 18 de la CEDAW, debe

[8] Conviene recordar aquí que, si bien el Comité no tiene las atribuciones de un tribunal internacional y por lo tanto, sus recomendaciones no tienen carácter vinculante, sí existe una obligación de cumplirlas de buena fe conforme a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

presentar cada cuatro años. Esta posibilidad de monitorear al Estado Parte hasta que cumpla satisfactoriamente las recomendaciones del Comité, beneficia enormemente al procedimiento de comunicaciones que aumenta así su efectividad como garantía de reparación para las víctimas.

Procedimiento de investigaciones

El procedimiento de investigaciones permite al Comité llevar a cabo pesquisas sobre violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos de las mujeres.

Este mecanismo resulta especialmente interesante en casos en que, por circunstancias especiales (temor a represalias, por ejemplo), ni la(s) víctima(s) ni terceros en su nombre puedan presentar denuncias, o en aquellos otros en que las comunicaciones individuales no alcanzarían a reflejar la magnitud y la sistematicidad de determinadas prácticas violatorias, por ejemplo, la clitoridectomía.

A tenor del art. 8, el Comité podrá iniciar la investigación si recibe información fidedigna de violaciones graves o sistemáticas de derechos humanos cometidas por el Estado Parte. El Protocolo señala que la información debe ser fidedigna, aunque no pone ninguna limitación en cuanto a la forma en que se debe presentar la misma ni a las fuentes (documentos de prensa, informes de órganos especializados de la prensa, de ONG, etc.), bastando con que el Comité la encuentre creíble, lo que sin duda facilita el procedimiento.

Las violaciones deben ser graves o sistemáticas. La gravedad hace referencia a la severidad de la violación, y la sistematicidad, a la frecuencia o a su práctica generalizada.

En el caso que el Comité entienda que la información recibida puede requerir una investigación, invitará al Estado Parte afectado a presentar observaciones sobre dicha información.

El Comité estudiará toda la información que le ha sido entregada y decidirá si debe iniciar la investigación, la que correrá a cargo de uno/a o más de sus miembros. La investigación podrá incluir una visita in situ, siempre y cuando el Estado Parte afectado haya prestado su consentimiento.

El Comité en pleno decidirá sus conclusiones, a partir de las cuales formulará sus observaciones y recomendaciones que transmitirá al Estado Parte interesado. Este deberá entregar su respuesta al Comité en el plazo de 6 meses.

Aunque el procedimiento es confidencial, una vez concluida la investigación es de esperar que el Comité publique los resultados de la misma, al igual que hacen otros organismos similares, como el Comité contra la Tortura o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.

Así como ocurre con el procedimiento de comunicaciones individuales, el Comité podrá invitar al Estado Parte a que incluya en su informe periódico cualquier medida tomada en respuesta a la investigación.

El art. 10 posibilita que los Estados eviten el procedimiento de investigaciones, mediante la declaración de que no reconocen esta competencia al Comité. Si bien esta disposición pudo evitar que muchos Estados, dispuestos a aceptar el procedimiento de denuncias pero no el de investigaciones, retiraran su apoyo al Protocolo, con el siguiente perjuicio para las víctimas, lo cierto es que no deja de ser una limitación y una debilidad del instrumento, por lo que se recomienda que los Estados que lo ratifiquen no hagan la declaración del art. 10. Afortunadamente, Paraguay no lo hizo, reconociendo por tanto, la competencia del Comité en el procedimiento de investigaciones.

Por lo demás, tal y como advierte el art.17, el Protocolo no admite reservas, con lo que queda salvaguardado el potencial de los procedimientos que establece.

La utilización del Protocolo

La eficacia de invocar a nivel interno normas internacionales de derechos humanos, al igual que la conveniencia estratégica de acudir a foros internacionales, varía según los contextos; pero, en cualquier caso, el derecho internacional de los derechos humanos existe y, con sus limitaciones, cuenta con órganos ante los cuales exigir a los Estados las obligaciones contraídas en este tema.

Las organizaciones de mujeres tienen que apropiarse del sistema y plantear sus casos ante los órganos de supervisión de los tratados de derechos humanos –el Comité de la CEDAW, por ejemplo– ya sea a través de la presentación de

quejas individuales, o proporcionando información suficiente para desencadenar una investigación por parte de aquéllos.

La utilización de estos procedimientos internacionales exige tener bien claras una serie de cuestiones, como los objetivos a lograr mediante la presentación del asunto ante un organismo internacional o la rentabilidad, en términos de tiempo y energía, de dar ese paso.

Tampoco se debe perder de vista la cuestión de seguimiento y cabildeo de las denuncias. En este aspecto es estratégicamente imprescindible la articulación entre organizaciones que trabajan a nivel local con aquellas que lo hacen a nivel internacional, y que conocen el procedimiento o mantienen contacto con el respectivo órgano supervisor. En el caso del Protocolo de la CEDAW, dada su reciente entrada en vigor (diciembre del 2000), no es fácil encontrar ONG "expertas" en los nuevos procedimientos, pero sí se pueden buscar alianzas con organizaciones que llevan años trabajando con el Comité y que pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de apoyar estas acciones.

La posibilidad está ahí y ojalá sepamos aprovecharla.

Derechos de gays y lesbianas

Rosa M. Posa Guinea[1]
Verónica Villalba Morales
Grupo de Acción Gay-Lésbico (GAG-L)

En este artículo se describen las violaciones de los derechos de hombres y mujeres homosexuales que, debido a su orientación sexual, sufren violencia física y verbal y discriminaciones en el ámbito laboral, familiar y social, así como una desprotección total por parte del Estado en lo que se refiere a normas que garanticen su igualdad ante la ley. La orientación sexual de gays y lesbianas, es decir que hombres y mujeres tengan relaciones afectivo-sexuales con personas de su mismo sexo, es el factor de vulnerabilidad que determina el atentado contra sus derechos más básicos, como el derecho al trabajo y a la expresión pública.

En muchos casos, la violación de los derechos de homosexuales es explícita, como en lo referente a las leyes, pero otras veces se manifiesta en forma tácita, no precisamente por causa de la orientación homosexual, sino por las características de género estereotipadas que la sociedad tiene de gays y lesbianas. Es decir, las discriminaciones y atentados a sus derechos se dan más por sus apariencias como hombres y mujeres que por la certeza de que sean homosexuales o no (y esto simplemente porque la orientación sexual de las personas forma parte de su vida privada). La transgresión a la normativa de género que hace que hombres y mujeres se vean diferentes a lo establecido, o sea, a las pautas culturales que se atribuyen al ser hombre y al ser mujer, determina las agresiones que sufren, que van desde la burla hasta la violencia, que, en su

[1] Rosa M. Posa Guinea es voluntaria de las Naciones Unidas. Las ideas expresadas en este capítulo no reflejan necesariamente la postura oficial de la ONU.

máxima expresión, es la que sufren las personas transgéneros[2], quienes "no pueden ocultar lo que son", por lo tanto su transgresión a las normas de género se hace evidente.

El derecho a la no discriminación y a la protección de leyes para gays y lesbianas no está reconocido en nuestro país, ya que son invisibles ante la sociedad. Gays y lesbianas no existen como ciudadanos y ciudadanas con capacidad jurídica en cuanto a esa condición, por lo tanto es necesario que esas discriminaciones y exclusiones que sufren por ser homosexuales sean admitidas como graves violaciones a los derechos humanos de las personas, para así obtener un marco de igualdad legal y social. "No se trata ya de obtener una tolerancia para el ejercicio de la propia orientación sexual. Lo que se intenta conseguir es un auténtico reconocimiento jurídico de este factor como derechos de las personas, y por tanto reconocimiento también de sus consecuencias en los distintos planos de la vida de acuerdo con ellas, sin restricciones ni condenas"[3].

Para dar más visibilidad a los derechos de gays y lesbianas y con el fin de especificar sobre quiénes se habla en este artículo, se optó por cambiar el título del mismo, que en años anteriores se denominó "Derecho a la libre orientación sexual", ya que además este término sólo incluye a homo y heterosexuales y excluye a transgéneros y transexuales. En este informe se presentan las denuncias recibidas por el Grupo de Acción Gay-Lésbico (GAG-L) referidas a la discriminación y violación de los derechos de gays y lesbianas. Asimismo, se da un panorama del marco legal nacional e internacional y de los avances, retrocesos y estancamientos experimentados desde el año anterior en esta área.

Las violaciones a los derechos de bisexuales, transgéneros y transexuales no han sido consideradas, a excepción del caso de una travesti que fue víctima de violencia, por no tener acceso a datos sobre ellos y ellas. La falta de reconocimiento de la nueva identidad en transexuales, la discriminación laboral, social, etc. es un tema amplio y complejo que debe ser tratado con rigor, por lo que debido a las limitaciones de este informe no ha sido abordado. No obstante, cuando se habla de políticas generales se entiende que deben ser

[2] Transgéneros son las personas que nacen con un sexo determinado pero se sienten y "son" del otro sexo; esto tiene que ver con la identidad de género, independientemente de la orientación sexual. Transexuales serían las personas que se han sometido a una operación quirúrgica de cambio de genitales.

[3] Rivas Vañó, Alicia. "Homosexualidad, privacidad y discriminación en el Convenio Europeo de Derechos Humanos" En: Ugarte, F. Javier. *Orientaciones. Revista de Homosexualidades*, N° 1 Derechos y homosexuales. Fundación Triángulo, Madrid, 2000, p 16.

incluidas todas las especificidades. La nomenclatura que se adopta en este informe para tales casos es la que se usa a nivel internacional: LGBTT (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros, Transexuales).

Marco legal e institucional

En el marco legal internacional existen tratados, convenios y declaraciones que protegen los derechos de gays y lesbianas, que Paraguay ha firmado y ratificado. Así se tiene:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus artículos 2 y 7 y el artículo 22 de la Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), protegen contra la discriminación, aunque ninguna de estas declaraciones menciona a la orientación sexual como una causa específica de discriminación.

- En el fallo "Toonen c/Tasmania" (1994) que emitió el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, creado para vigilar el cumplimiento de los Estados parte de los compromisos adquiridos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se señaló que la prohibición de discriminar por razones de "sexo" a la que aluden los artículos 2 y 26 de este Pacto "debe entenderse que incluye la orientación sexual". Estos artículos hablan del compromiso de los Estados de garantizar a todas las personas los derechos reconocidos en el Pacto y de la igualdad (de las personas) ante la ley; sin embargo, no aluden específicamente a la orientación sexual, como sucede en muchos convenios y tratados internacionales. Este pacto fue ratificado por Paraguay, por lo que nuestro país se halla bajo esta normativa internacional.

- La declaración socio-laboral del Mercosur, firmada en Brasilia en diciembre de 1998 por los socios del bloque, menciona explícitamente como un derecho el no ser discriminado/a por causa de la orientación sexual: "Todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, tratamiento y oportunidad en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión por motivo de raza, origen nacional, color, sexo u **orientación sexual**,[4] edad, credo, opinión política o sindical, ideológica, posición económica o cual-

[4] Resaltado es nuestro.

quier otra condición social o familiar, en conformidad con la disposiciones legales vigentes" (Artículo 1°). Aunque no tenga efectos explícitos en la legislación nacional, esta declaración es muy significativa porque proporciona un marco favorable para llegar a obtener una protección parecida en la legislación paraguaya, en un ámbito donde existe mucha discriminación hacia gays y lesbianas y ninguna norma a la cual acogerse. Los despidos laborales por causa de la orientación sexual suceden muy a menudo pero son difíciles de denunciar, ya que no se pueden obtener pruebas debido a que no existen más que las declaraciones de quienes han sido víctimas. La discriminación no se percibe como tal porque no se denuncia, ya que ello puede traer como consecuencia la estigmatización social. Así, existe un círculo que es necesario romper con leyes que reconozcan la discriminación en este ámbito y protejan a las personas que las sufren.

Respecto a las leyes nacionales, la Constitución Nacional garantiza la no discriminación en su artículo 46, pero no especifica la orientación sexual entre sus razones, al igual que muchos otros países de la región, a excepción de Ecuador, que es el único en Latinoamérica que incluye en su Carta Magna esta causa entre los patrones de discriminación.

Aunque la Constitución Paraguaya garantiza la no discriminación y declara la igualdad de todas las personas, además de obligar al Estado a remover los obstáculos para eliminar las discriminaciones, las normas legales que discriminan explícitamente a homosexuales siguen vigentes. Los artículos del Código Civil que excluyen en forma explícita a gays y lesbianas (artículos 140 y 217), los arts. 4 y 83 de la Ley 1/92, y el artículo 138 del Código Penal que establece mayor pena para quien cometa actos homosexuales con menores que para los actos heterosexuales[5], no han sido modificados durante este año, así como tampoco se han emprendido acciones específicas para ello.

Existen otras normas manifiestamente discriminatorias en las que el Estado paraguayo viola en forma directa los derechos de gays y lesbianas. Este es el caso del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional que señala como falta grave, sancionada con arresto de hasta 30 días o la baja, el "practicar la homosexualidad" (artículo 15, inciso 50). Esta norma, además de estar en contra de las declaraciones y convenios internacionales, viola el artículo 33 de

[5] Véase VV.AA. *Derechos Humanos en Paraguay – 2000.* CODEHUPY, Asunción, pp. 125-132.

la Constitución que señala que "la intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada, son inviolables", y otros artículos de la misma sobre la no discriminación y la igualdad.

Casos recogidos

Las violaciones a los derechos de gays y lesbianas son invisibles y silenciosas. Invisibles porque resulta muy difícil probar que las agresiones que se sufren tienen como causa principal la práctica sexual de las personas agredidas, aspecto privado e íntimo del ser humano, y silenciosas porque nadie se atreve a denunciar ante la total desprotección jurídica en este campo.

La violencia que se sufre por ser gay o lesbiana se ubica dentro de lo que se llama actualmente crímenes de odio. Estos crímenes tienen como víctimas a personas que por su raza, sexo, orientación sexual, apariencia física, nacionalidad, etc. son percibidas como diferentes en la sociedad de acuerdo a las normas culturales de ella. Por ejemplo, homosexuales o lesbianas son vistos/as como diferentes en una sociedad donde la norma es la heterosexualidad. Estas diferencias constituyen una amenaza para el orden hegemónico que se manifiesta en actitudes de discriminación y odio hacia las personas que no se ajustan a las reglas vigentes. De aquí se desprenden las agresiones que terminan en los crímenes de odio. Algunos de estos casos son:

- En junio de 2001, BS, varón, estudiante de 22 años, fue víctima de una violación sexual múltiple llevada a cabo por tres policías en una comisaría ubicada en el gran Asunción. Se trató de una agresión premeditada ya que, anteriormente, la víctima había sido objeto de burla y desprecio a causa de su orientación sexual por parte de esos mismos policías que eran conocidos suyos y de los cuales uno era familiar. La víctima fue invitada por sus conocidos a beber cerveza y, luego de beber, perdió el conocimiento. Se despertó sin ropas en una de las celdas de la dependencia policial adonde fue llevado por sus victimarios. Al recobrar la conciencia encontró en su cuerpo signos de violación sexual; recordaba lo sucedido de manera entrecortada por la pérdida de conocimiento. La víctima no acudió a centro hospitalario alguno ni denunció el hecho, por miedo a recibir represalias de sus victimarios.

- AM, paraguayo, de 38 años, fue víctima de agresión y vandalismo en su casa por ser homosexual. Los tres agresores, vecinos de la víctima, le hostigaban continuamente con imprecaciones groseras alusivas a su orientación homosexual, también le amenazaban con violarlo. Un vez, rompieron la puerta del baño común de la pensión en la que vive cuando estaba duchándose; en ese momento tuvo que salir corriendo a pedir auxilio, ya que también fue amenazado de muerte. En otra ocasión, vomitaron en su puerta. La víctima fue a la comisaría y el agente de turno no quiso tomar la denuncia por considerar que no era relevante, convenciendo a la víctima de que guardara silencio sobre lo ocurrido.

- El 22 de mayo una travesti fue apuñalada por desconocidos en calles de Asunción (Última Hora 22/05/01). Según el relato de la prensa, un automóvil con tres hombres se acercó a ella, uno de ellos bajó del auto y la metió adentro a empujones, siendo ahí acuchillada. Al cabo de media hora volvió con la herida de cuchillo en el pecho y sus compañeras la llevaron hasta Emergencias Médicas. Se informó del hecho al fiscal del Crimen de turno, pero no hubo denuncia policial. Las travestis (transgéneros) están expuestas a la violencia cotidianamente, ya que el trabajo sexual, su única fuente posible de ingresos, las hace más vulnerables para sufrir violencia.

Violencia doméstica

En el GAG-L se han recibido seis casos de violencia doméstica, tres de gays y tres de lesbianas. Gays y lesbianas víctimas de violencia doméstica encuentran dificultades adicionales para salir de situaciones de abuso debido a la discriminación que sufren por ser homosexuales, además de la dependencia y otros factores comunes a la violencia doméstica en parejas y familias heterosexuales. El miedo a que se haga pública la orientación sexual de las víctimas es un factor que contribuye a que no se denuncien los casos de violencia que sufren gays y lesbianas por parte de sus parejas, familiares o convivientes.

Este tipo de violencia, sea heterosexual u homosexual, es un problema grave y público, del que recién se comienza a tomar conciencia. En parejas y familias de homosexuales el problema se agrava por la discriminación que se sufre, pues no existe un reconocimiento jurídico de estas uniones, por lo tanto tampoco hay protección para ellas, como sí la hay para las heterosexuales. A

esto se añaden los prejuicios que existen hacia ellos/as pues son considerados desviados/as, enfermos/as y criminales[6], lo que impide que las víctimas puedan denunciar las agresiones que sufren.

La Ley 1600 contra la violencia doméstica, no incluye la protección a parejas del mismo sexo ya que no están reconocidas legalmente en el Código Civil. Esta ley, sancionada hace un año, establece su alcance a "toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo en el supuesto de pareja no convivientes y los hijos, sean o no comunes" (Art.1°), aunque sí protegería la violencia doméstica que sufren gays y lesbianas en sus relaciones originadas por el parentesco (hijos e hijas, hermanos y hermanas, etc.).

El predominio de la homofobia crea climas de violencia en los hogares que consideran como una desgracia para la familia tener un integrante homosexual. Asimismo, la estigmatización hace que sea muy difícil denunciar la violencia a las autoridades, ya que se cree que este tipo de violencia es un asunto privado, además de culpabilizar a la víctima por ser "lo que es". Como ejemplo se puede citar otro caso denunciado en el GAG-L, donde miembros de una familia agredieron sicológica y físicamente a uno de sus integrantes por ser gay, porque consideraron que los golpes podrían ejercer una función "didáctica" o "curativa" sobre él y corregirlo así de su "desviada condición".

Situación en las cárceles

En el informe del año 2000 señalábamos la falta de acceso a la visita privada para las reclusas con parejas de su mismo sexo en el penal de mujeres El Buen Pastor. La situación no ha cambiado en Paraguay, pero este año hay un precedente internacional que abre las puertas a una modificación en otros países. La Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Civil, falló, el 11 de octubre de 2001, a favor de la tutela interpuesta por Alba Nelly Montoya en el mes de agosto de 2000, para proteger su derecho a recibir la

[6] Por ejemplo, la prensa suele presentar la violencia entre parejas de hombres como si fueran crímenes pasionales "más graves y más terribles", bajo títulos como "Crimen homosexual" cuando nunca se dice "crimen heterosexual" para describir los asesinatos de mujeres en manos de sus esposos o compañeros.

visita privada de su compañera. Así, esa Corte ordenó a la directora de la reclusión de Mujeres de Risaralda, conceder la visita privada solicitada en las mismas condiciones en las que se concede a otras reclusas que reciben a sus parejas hombres. Esta sentencia proporciona un referente legal favorable para modificar la situación de discriminación que sufren reclusas paraguayas. Hasta ahora ninguna mujer recluida en cárceles del Paraguay ha planteado una demanda similar.

Acciones contra la discriminación hacia gays y lesbianas

- En julio de 2001, a raíz de un crimen cometido por un hombre de 38 años que mató a su pareja, un joven de 15 años, en San Juan Bautista (Misiones), se atribuyó como móvil del crimen la homosexualidad de la víctima y el victimario (igual que en los casos históricos de Aranda y Palmieri[7]). Como consecuencia se conformó un grupo "antihomo" llamado "Comunidad en acción, caminando hacia el bien", que tenía por objetivo realizar una campaña en contra de homosexuales de la comunidad sanjuanina, por ser "culpables" del crimen. Planeaban confeccionar y publicar una lista con nombres de supuestos homosexuales que imaginariamente pertenecían, por el hecho de ser gays y lesbianas, a una mafia criminal poderosa. Aquí nuevamente se utilizó la orientación sexual como causa para incriminar y agravar hechos delictivos. El GAG-L y la Comunidad Homosexual del Paraguay (CHOPA) emitieron un comunicado de repudio, y las amenazas y persecuciones públicas terminaron.

- El locutor de radio y televisión Clari Arias anunció en su programa radial que publicaría una lista de los homosexuales que supuestamente conspiraban para relevarlo de su puesto de trabajo. El GAG-L y el CHOPA enviaron una carta al locutor repudiando sus declaraciones que vinculaban la supuesta homosexualidad de otros colegas con sus problemas laborales. Estas organizaciones exhortaron al locutor a que se retractara, él leyó la carta en el programa de televisión que conduce y manifestó que no se retractaría, ya que lo dicho había sido sólo una broma. El diario Popular, en su edición del 6 de septiembre de 2001, dedicó la portada y las páginas centrales (11 y 12) a este tema, con lo que se promovió el debate y la reflexión sobre la homosexualidad en los medios de comunicación.

[7] Véase VV.AA. *Derechos Humanos en Paraguay – 1999*. CODEHUPY, Asunción, 1999, pp. 95-108.

- El GAG-L, con el apoyo de Amnistía Internacional y la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), lanzó la campaña "108 motivos para no discriminar". Esta campaña se originó al conocer que en el Registro Único del Automotor se resolvió eliminar la chapa número 108 y algunas combinaciones de letras "para que las personas no sean dañadas en su integridad por una cuestión cultural"[8]. Este hecho hizo pensar que el estigma de la cifra estaba vigente más de 40 años después de lo que lo originó[9], y se decidió resignificarlo dándole una connotación positiva. Así, para la conmemoración del 28 de junio "Día de los derechos gays-lésbicos" (conocido también como Día del Orgullo Gay-Lésbico), con el fin de sensibilizar a la población en contra de todo tipo de discriminación, se lanzó esta campaña. La primera fase consistió en juntar, a través de personas y organizaciones de Paraguay y otros países, 108 motivos que existen para no discriminar. En la segunda, se elaboró un material con la lista de motivos recogidos, que fue publicada en un folleto y difundida a través de los medios de comunicación. En el marco de la campaña también se organizaron dos paneles-debate; en uno de ellos se presentó el libro editado por Amnistía Internacional "Crímenes de odio, conspiración de silencio. Tortura y malos tratos basados en la identidad sexual". El otro panel se denominó "Haciendo visibles nuestros derechos". Esta campaña fue ampliamente difundida; como parte de ella, representantes del GAG-L con integrantes de Amnistía Internacional y de la CODEHUPY participaron en entrevistas de diarios, programas de radio y televisión, que tuvieron un impacto positivo en la sociedad, que acogió, en general, favorablemente la iniciativa.

Conclusiones y recomendaciones

- Incorporar, en la legislación nacional, las protecciones específicas contra toda forma de discriminación hacia LGBTT y la penalización de toda forma de discriminación.

- Hacer cumplir el principio de igualdad de todas las personas declarado en la Constitución Nacional, eliminando las leyes discriminatorias y

[8] Citado en Soto, Clyde. "La chapa 108: el estigma hecho número". En: *Informativo Mujer*, N°146, abril de 2001. Centro de Documentación y Estudios.

[9] En 1959, a raíz del asesinato del locutor de radio Bernardo Aranda, supuestamente homosexual, fueron detenidas 108 personas, de ahí que 108 sea en Paraguay sinónimo de "maricón, puto, trolo", etc. Para más información véase: VV.AA. *Derechos Humanos en Paraguay – 1999*. CODEHUPY, Asunción, 1999, pp. 95-108.

homofóbicas, como el artículo 138 del Código Penal y el artículo 15, inciso 5 del Reglamento de la Policía Nacional.

- Incorporar en el Código Laboral una protección contra la no discriminación por orientación sexual, basada en la declaración socio-laboral del MERCOSUR.

- Promover el reconocimiento jurídico de las parejas homosexuales en el Código Civil.

- Garantizar la recepción de denuncias sin discriminación por ser gay o lesbiana, y la aplicación de la justicia en todos los casos.

- Promover en las instituciones públicas y organizaciones de Derechos Humanos la documentación y sistematización de las denuncias y los casos de discriminación que sufren gays y lesbianas,

Migrantes

Tomás Palau Viladesau
BASE - Investigaciones Sociales

Trabajadores/as migrantes paraguayos/as en Argentina

A mediados de año, fuentes oficiales del Ministerio del Interior afirmaron que unos 400 mil paraguayos y paraguayas viven en el Gran Buenos Aires, la mayoría en situación de ilegalidad.

Al respecto, debe consignarse que desde comienzos de año se acentuó en el vecino país una campaña contra los migrantes limítrofes. Esta campaña, no exenta de xenofobia, toma como fundamento la fuerte crisis recesiva económica que afecta a la Argentina. Se busca, con la campaña, crear un sentimiento antimigratorio con las excusas de las remesas que esos migrantes hacen a sus países de origen y la saturación del mercado de trabajo, impidiendo que los argentinos tengan empleo. Desde luego, estas acusaciones no tienen un basamento riguroso y están propiciadas por organizaciones de dudosa reputación académica y política.

Así por ejemplo, según un estudio publicado por el Centro de Estudios Nueva Mayoría (Buenos Aires), nueve de cada diez paraguayos/as residentes en Argentina no quieren volver al Paraguay. Según refieren, este estudio fue realizado en base a 200 entrevistas personales con integrantes de la comunidad paraguaya en la zona metropolitana de Buenos Aires. La mayoría emigró en busca de mayor bienestar económico y tiene un alto grado de integración en la sociedad argentina, a pesar de sentirse discriminados y trabajar principalmente en la informalidad. Sólo uno de cada cuatro tiene un contrato de trabajo y niveles salariales que oscilan entre los 200 y los 700 pesos al mes, bajos comparados con la media argentina (La Nación 6/02/01).

Sigue diciendo la misma fuente, que los trabajadores paraguayos residentes en Argentina y EE UU remesaron al país US$ 184,3 millones en 1999[1]. Desde 1997, el "negocio de la migración" supera, en ingreso de dólares al Paraguay, a la exportación del algodón, y se ubica en segundo lugar, detrás de las divisas generadas por la venta de soja al exterior, reveló un estudio elaborado por Cayo Cáceres, en el marco de un convenio entre el Banco Central del Paraguay (BCP) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desde 1991 ha habido un constante aumento de los ingresos provenientes de los migrantes paraguayos y paraguayas.

El estudio destaca además que la mala situación económica, el desempleo y la falta de atención a las reivindicaciones de los sectores más vulnerables (sobre todo la mayoría de la población rural) son las principales causas del éxodo de paraguayos y paraguayas hacia el exterior (La Nación 9/02/01 y 10 /02/01; ABC 10/02/01).

Convenio migratorio con la Argentina

La revisión y renegociación del acuerdo migratorio entre Argentina y Paraguay fue anunciada en marzo por el embajador argentino en Asunción, Félix Córdova. El acuerdo había sido firmado por los respectivos gobiernos en noviembre de 1998, pero no entró en vigencia al no haber sido ratificado por los respectivos Parlamentos (en Paraguay fue rechazado y en Argentina ni siquiera fue tratado). En mayo de 2000, durante la visita del presidente de la Argentina Fernando De la Rúa a Asunción, se acordó en la declaración presidencial conjunta la instalación de una comisión mixta para renegociar el acuerdo migratorio, lo que no había ocurrido hasta la fecha. Cifras extraoficiales estiman entre 350.000 y 400.000 los y las paraguayos/as indocumentados /as en Argentina.

Por su lado, Argentina aceptó renegociar el acuerdo migratorio firmado con Paraguay en 1998 y se comprometió a no realizar más expulsiones de indocumentados hasta que no concluyan las negociaciones, según informó el canciller Antonio Moreno Ruffinelli luego de regresar de su primera visita

[1] Un estudio reciente elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones sitúa en apenas US$ 90 millones el monto anual de remesas de los/as migrantes paraguayos/as en la Argentina.

oficial a la Argentina en abril. Igualmente, Moreno informó que se utilizaría como texto base el acuerdo argentino-boliviano, adaptándolo a la realidad de los paraguayos migrantes.

Ese mismo mes, los presidentes González Macchi y De la Rúa firmaron el nuevo convenio migratorio, por el cual los paraguayos y paraguayas residentes en aquel país en forma ilegal tendrán un plazo de un año para regularizar su situación (por el anterior acuerdo tenían 180 días). Los migrantes paraguayos que viven en la Argentina rechazan el documento y pedirán al Congreso que no lo apruebe. Miguel A. Decoud, del Equipo de la Pastoral de Paraguayos en la Argentina (EPPA), dijo que el rechazo es porque incluye un aspecto impositivo, es decir, un paraguayo interesado en radicarse debe inscribirse en la Dirección General Impositiva y aportar cada mes como trabajador, lo que no podría hacer justamente por la falta de un trabajo estable y legal. Según el convenio, el migrante, al cumplir un año de estadía en el país, debe presentarse en Migraciones con sus documentos y las 12 boletas de pago de impuestos. Si le falta una boleta, se le anulan sus trámites.

Luego de eso, una delegación de residentes paraguayos/as en la Argentina vino al país para gestionar ante las autoridades legislativas el rechazo del convenio, firmado a espaldas de la colectividad paraguaya. Sus representantes argumentan que el acuerdo, antes que facilitar la radicación, la obstaculiza con requisitos que difícilmente se puedan cumplir, dada la condición social de los compatriotas, en su mayoría jornaleros, albañiles, empleadas domésticas, etc. Según el convenio, el proceso de radicación dura tres años.

Hacia fines de noviembre, otra delegación de paraguayos/as residentes en la Argentina que vino a Asunción, regresó con algún optimismo. En primer lugar, porque consiguió cierto compromiso de los legisladores entrevistados referente a que la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado no trataría inmediatamente el proyecto de Convenio. En segundo lugar, se obtuvo el compromiso explícito de la jerarquía eclesiástica de acompañar la postura del EPPA. Para ello, la Pastoral Social quedó en mantener vigente la presión sobre la opinión pública.

Este nuevo convenio no es otro que uno idéntico al anterior pero maquillado, porque no resuelve la situación de los paraguayos indocumentados. La figura del "trabajador autónomo" no encaja –se mire por donde se mire– con la situación de la mayoría de los/as paraguayos/as. La posición argentina no

busca la regularización migratoria sino un aval para la repatriación o deportación masiva, en caso de agudizarse aún más la crisis económico-social de ese país.

La Cancillería argentina está preocupada por la fuerte oposición de la colectividad paraguaya porque le tira el proyecto al piso. El modelo de convenio está siendo vendido al resto de América del Sur como la mejor salida en el tema. En este momento, la colectividad peruana residente en Argentina empieza a hacer cuestionamientos. Por otro lado, a instancias de la Cancillería paraguaya, su par argentina ha empezado a presionar a la Iglesia de su país, a través de la Comisión Católica, para que el EPPA no siga motorizando el rechazo. La Cancillería paraguaya, que sabe que el convenio firmado no resuelve nada, a pesar de ello ahora quiere salvar la situación con la ratificación por el Poder Legislativo[2]. La Cancillería, que nunca se ocupó de sus connacionales en el vecino país, ahora está azuzando a la argentina en contra de las organizaciones paraguayas.

Las vicisitudes de los migrantes brasileños/as en el Paraguay

Autoridades departamentales y municipales del departamento de Canindeyú denunciaron a mediados de año ante autoridades centrales, que la inmigración brasileña está fuera de control, en particular en dicha zona. Según cálculos extraoficiales, unos 300.000 mil ciudadanos/as brasileños/as estarían radicados ilegalmente en la zona Este y Norte del país.

A este respecto, delegados del Servicio Pastoral de los Migrantes de la Conferencia Episcopal Paraguaya denunciaron las estafas sistemáticas (y los pedidos de coima) de que son objeto los/as inmigrantes brasileños/as que gestionan su radicación legal por parte de funcionarios de las oficinas regionales de la Dirección General de Migraciones (DGM), y solicitaron en abril al viceministro del Interior, Mario Agustín Sapriza, un mejor servicio del ente. También denunciaron el nuevo arancel, dispuesto por la Comandancia de la Policía, de 25.000 guaraníes (US$ 6) que deben pagar para obtener el certificado de antecedentes.

[2] Este Convenio forma parte de un "paquete" de negociaciones que el Paraguay tiene pendiente con la Argentina: además del tema migratorio figuran la situación del río Pilcomayo, la construcción de una segunda hidroeléctrica binacional (Corpus) y la conclusión de las obras de Yacyretá, entre otros.

La situación de explotación de los trabajadores fronterizos, quienes en su mayoría perciben menos del salario mínimo y carecen de seguro social, fueron temas de discusión durante la XIII Reunión Ordinaria del SGT 10 del Mercosur, reunida en Asunción en mayo.

Después de largas y trabajosas negociaciones, fue habilitada en mayo la Oficina regional de la Dirección General de Migraciones en Santa Rita (departamento del Alto Paraná), para apresurar la documentación masiva de extranjeros/as (radicación permanente a colonos brasileños), como parte de la política de descentralización del servicio. Se da en el marco de la "recomendada" campaña (de los EE UU y los países del Mercosur) de garantizar la seguridad en la región.

En el marco de las actividades por la Semana del Migrante, celebrada en octubre, migrantes brasileños y brasileñas reclamaron al Gobierno combatir la corrupción en el cobro de los aranceles. Jaco Werle, radicado en el Alto Paraná desde hace 26 años, propuso que para evitar las coimas los aranceles deberían ser depositados en bancos y no en las oficinas regionales, donde los funcionarios se aprovechan de los extranjeros.

La Dirección General de Migraciones en la mira: corrupción y terrorismo

Buscando la coordinación de controles en la triple frontera (Paraguay – Argentina – Brasil) para evitar la permanencia de ilegales en Ciudad del Este y prevenir actos terroristas en la región, funcionarios estadounidenses de migraciones se reunieron con el titular de la DGM, Mateo Estigarribia, durante el mes de mayo.

Por su parte, el Director de Migraciones se defendió de acusaciones de cobro de coimas a extranjeros para la expedición de radicaciones permanentes y dio su versión acerca del ingreso de extranjeros con visas irregulares concedidas por consulados paraguayos en el exterior. Se presentaron además innumerables denuncias por cobros indebidos de tasas y multas a extranjeros.

En octubre, Orlando Fiorotto Sánchez presentó renuncia al cargo de titular de la DGM que había asumido unos cuatro meses atrás. Argumentó su decisión en la falta de recursos presupuestarios para cumplir su función.

Durante ese mes, se dio a conocer a la prensa el resultado de dos intervenciones que tuvo la DGM durante los últimos meses (una a cargo del abogado Gustavo Franco y otra a cargo de Atilio Rodríguez). Entre otras irregularidades, fueron consignadas las siguientes: en el año 1995 se otorgaron 787 radicaciones permanentes a ciudadanos chinos en un plazo máximo de 10 días; ese mismo año, de las radicaciones concedidas a ciudadanos libaneses, sobre un total de 29 expedientes verificados se constataron 18 en los que las radicaciones permanentes también fueron otorgadas en 10 días; entre 1996 y 1998 se detectaron firmas ilegales de visas confeccionadas en consulados de Ponta Porã (Brasil), Salta (Argentina) y Santa Cruz (Bolivia); se confirmó la presencia de inspectores de Migraciones que realizaban controles fuera de turno. Esta es solo una ínfima parte de las irregularidades observadas. A pesar de ello, fuentes autorizadas afirmaron que los resultados de las intervenciones fueron archivados en el Ministerio del Interior y la Fiscalía General del Estado.

Conclusiones y recomendaciones

Con respecto a la información que se tiene sobre trabajadores migrantes paraguayos en la Argentina, es necesario realizar estudios serios, desprovistos de sesgos políticos y xenofóbicos, que sirvan de base autorizada para la elaboración de instrumentos jurídicos y sociales acordes a la situación por la que atraviesan estos compatriotas. Hasta ahora, el tema se ha venido manejando de manera frívola y tendenciosa.

En este mismo sentido, tanto las organizaciones sociales del país como las autoridades políticas, especialmente parlamentarios y Cancillería, deberían consultar más asiduamente y de manera orgánica a las asociaciones de paraguayos/as migrantes en el extranjero, especialmente al Equipo de la Pastoral de Paraguayos en la Argentina (EPPA), organización que desde hace varios años ha venido desarrollando una actividad responsable en defensa de los/as migrantes paraguayos/as en ese país.

En el mismo sentido, y a falta de un organismo gubernamental que encare de manera seria los complejos problemas de los migrantes brasileños en el Paraguay, debiera conferírsele a la Pastoral Migratoria de la Conferencia Episcopal Paraguaya mayores atribuciones y recursos para llevar a cabo la tarea de regularización de la situación migratoria de los mismos. Igualmente, con la resolución exigida, el Ministerio del Interior debería garantizar el cese

de los abusos de autoridad hacia esos migrantes que habitan el territorio nacional.

Finalmente, debe encararse la elaboración de una política migratoria para el país. El Paraguay, siendo uno de los países con mayor apertura de sus fronteras (tanto para la emigración como para la inmigración), debería preocuparse de manera sistemática y más amplia por la cuestión migratoria (tanto internacional como interna). Es inconcebible que el país, hasta el momento actual, no disponga de esta herramienta y su DGM siga siendo un organismo corrupto y de exclusiva incumbencia policial.

Personas con discapacidades físicas y psíquicas

Ruth Irala de Kurz
Espacios de participación ciudadana

Las acciones del gobierno

El Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (INPRO) y la Dirección de Educación Especial del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), son los organismos gubernamentales que implementan las políticas del gobierno relacionadas con las personas con discapacidades físicas y mentales. Durante el año 2001, el INPRO ha mejorado la calidad de sus servicios y ha incrementado la transferencia de partidas presupuestarias al sector privado. Con un presupuesto de 10.852.119.634 de guaraníes (US$ 2,4 millones aproximadamente) que significa un 80% de aumento presupuestario respecto al año 2000, permitió una transferencia de más de 3 mil millones de guaraníes para quince organizaciones no gubernamentales de diversos departamentos del país.

Las negociaciones que posibilitaron este incremento presupuestario se realizaron entre el Parlamento y las asociaciones no gubernamentales que consiguieron que se les destinasen fondos, a través del presupuesto del INPRO, el cual perdió en cierta medida capacidad para incidir en la direccionalidad de los proyectos, ya que éstos están predeterminados en la ley del presupuesto para el ejercicio anual.

La Dirección de Educación Especial del MEC y el INPRO han tenido una labor destacada al impulsar la creación de la Coordinadora Nacional por la Promoción de las Personas con Discapacidad que reunió, en diversos encuen-

tros, a más de cuarenta organizaciones no gubernamentales y gubernamentales. Estas organizaciones han elaborado en agosto del 2001 el "Documento de Trabajo. Nuestras Propuestas" que contiene un diagnóstico situacional en legislación, educación, empleo, salud y difusión, a partir de la situación ideal o deseada, así como un listado de propuestas de acción.

Este año no hubo avances con relación a los derechos humanos en este campo; los objetivos trazados en el Programa de Gobierno de Unidad Nacional –que se fracturó en febrero de 2000 a raíz del retiro del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)– no se han desarrollado. La crisis económica y social que vive el Paraguay se va acrecentando; en este contexto, las personas con discapacidades son las más perjudicadas en sus posibilidades de atención a la salud, rehabilitación, educación y, por tanto, en sus posibilidades de sobrevivencia e integración social y laboral.

La situación de las personas con sufrimiento psíquico

El principio de igualdad y de no discriminación no es considerado en el caso de las personas con trastornos psíquicos. Para ellas, la organización política jurídica, técnica y de los servicios no posibilita los derechos humanos más básicos a los que acceden otras personas y colectivos. Las personas con sufrimiento psíquico no pueden vivir y trabajar en su comunidad. En la búsqueda de posibilidades de sobrevivencia y de atención a su salud, deben desplazarse hasta la capital, donde generalmente son atendidas en el Hospital Neuropsiquiátrico; muchas veces deben quedar internadas, con la consecuente ruptura, a veces sin retorno, de los vínculos familiares y sociales.

Más lamentable situación viven los niños, las niñas y las mujeres con problemas síquicos. No existen servicios estatales de educación y salud para menores; muchos niños y muchas niñas aún son encerrados en sus hogares o en el hospital neurosiquiátrico. Las mujeres, a su vez, pierden a sus recién nacidos, y si quedan internadas en el neurosiquiátrico, sufren el riesgo de violación; en casos de abandono por parte de sus familiares, son despojadas de sus hijos o hijas recién nacidos. Esta situación ya fue puesta a la consideración pública a través de la prensa y los informes de Derechos Humanos, sin que el Estado haya tomado medidas que posibiliten la eliminación o disminución de los procedimientos que lesionan la libertad y la igualdad.

Dentro del Neurosiquiátrico, un grupo de profesionales nucleados en el Departamento de Prevención y Educación implementan una tarea importante hacia fuera de la institución, pero sin el suficiente apoyo requerido para cumplir sus objetivos. Desde 1997 hemos venido afirmando en los informes de derechos humanos de la CODEHUPY que el modelo manicomial sólo puede producir la exclusión; únicamente la sustitución o la transformación de este modelo puede posibilitar el desarrollo de los derechos humanos de las personas con sufrimiento psíquico.

Las condiciones en que viven las personas con sufrimiento psíquico en la cárcel de Tacumbú

"Todas las personas que padezcan una enfermedad mental, o que estén siendo atendidas por esa causa, tienen derecho a la protección contra la explotación económica, sexual o de otra índole, el maltrato físico o de otra índole y el trato degradante"[1].

El pabellón psiquiátrico de la cárcel de Tacumbú alberga a setenta y seis varones con sufrimiento psíquico, algunos hasta con diecinueve años de cárcel. Aproximadamente cuarenta reclusos duermen hacinados en un dormitorio y los 36 restantes duermen en el suelo. Tienen tres pequeños baños sin puertas y un patio de 30 por 12 metros para circular fuera del dormitorio. Aunque los guardias de la cárcel informaron que los internos se pueden desplazar por otros espacios del edificio, lo más probable es que desarrollen su vida en el patio descubierto. Los internos del pabellón psiquiátrico no realizan trabajo alguno, ni deportes, ni están integrados a las actividades corrientes de la cárcel. El lugar donde viven es un "infierno aparte" en la cárcel de Tacumbú. Solamente una sociedad que no respeta los derechos humanos puede permitirse un trato tan degradante hacia sus miembros. Allí, la reclusión es una experiencia humillante y lleva a la convicción de que en ese lugar se ha perdido el sentido de la vida.

[1] Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental. Diciembre de 1991.

La sociedad civil se sigue organizando

Aproximadamente 48 organizaciones de la sociedad civil vienen reuniéndose desde el año 2000; el 6 de octubre de 2001 se conformó una Coordinadora Nacional por la Promoción Social de las Personas con Discapacidad en San Juan Bautista de las Misiones, con el apoyo del INPRO, la Dirección de Educación Especial, la Gobernación de Misiones y el Grupo Latinoamericano de Rehabilitación Profesional para la Participación, la Integración y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (GLARP-IIPD).

Esta Coordinadora tiene, entre otros objetivos, "impulsar y contribuir a la eliminación de las prácticas discriminatorias hacia las personas con discapacidad" y "defender y promover los derechos de las personas con discapacidad contenidas en el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad de las NN UU de 1982 y la Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad del año 1993".

Asimismo, en abril de 2001, Vitalina de Arce, directora de la Fundación Pro Derechos de los Niños con Deficiencias (DENIDE), denunció que el alumnado del colegio no pudo obtener el carnet estudiantil del MEC que les beneficiaría con el boleto de transporte público reducido en un 50% para los estudiantes secundarios, por oposición de Osmar Pico, director financiero del MEC, quien expresó que no podían ser beneficiarios del boleto estudiantil los alumnos y las alumnas "especiales", por el solo hecho de serlo. Finalmente, ante denuncias a la prensa, el boleto llegó a los niños, niñas y jóvenes del DENIDE.

Conclusiones y recomendaciones

Que el Gobierno Nacional:

- Implemente la Reforma del Estado priorizando las políticas sociales que posibiliten el cumplimiento de los derechos humanos en el país, en particular respecto de las personas con discapacidad.

- Combata la corrupción institucional y elimine la impunidad.

Que el Ministerio de Educación y Cultura, a través del Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (INPRO) y la Dirección de Educación Especial:

- Siga apoyando el fortalecimiento de la Coordinadora Nacional por la Promoción Social de las Personas con Discapacidad y coopere en sus objetivos y acciones.
- Impulse la integración de servicios de rehabilitación en el sistema regular de salud y de educación.
- Realice educación y capacitación permanente de las asociaciones de personas con discapacidad, y de padres y madres, y de voluntariado para la autonomía, la vida independiente, la autogestión y la gestión social.
- Realice capacitación docente, de técnicos y técnicas, y de profesionales en rehabilitación y educación de personas con necesidades educativas diferentes.
- Incluya la formación teórica y práctica en relación a las necesidades educativas diferentes en el Currículum Regular de Formación Docente.
- Garantice la educación escolar básica a toda la niñez con discapacidades.
- Garantice la educación escolar diferenciada a niños y niñas con necesidades educativas específicas.
- Difunda a nivel nacional los Derechos Humanos de las personas con discapacidades.

Que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social:

- Garantice la seguridad social de las personas con deficiencias, discapacidades y minusvalías.
- Impulse el funcionamiento del Instituto Nacional de Salud Mental (INSAME) o el Programa de Salud Mental.
- Realice la transformación del Hospital Neuropsiquiátrico, teniendo en cuenta las propuestas de la Declaración de Caracas (1990) y los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales de las Naciones Unidas (1991).

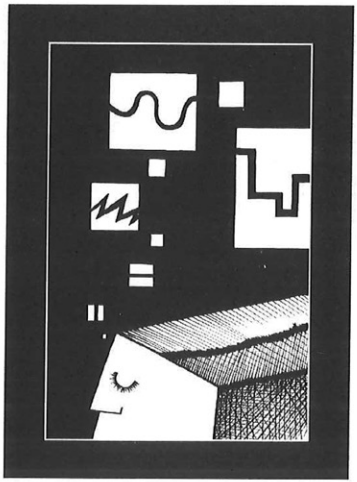
- Promueva la creación de Servicios de Salud Mental, integrados al Sistema Nacional de Salud.

- Incluya las propuestas anteriores en el Código Sanitario, actualmente en estudio en el Congreso Nacional.

- Realice y promueva la formación y capacitación de trabajadores y trabajadoras de salud mental, teniendo como ejes la construcción de un pensamiento analítico, crítico, contextualizado, histórico, integrado, democrático y humanizante.

Que el Ministerio de Justicia y Trabajo:

- Garantice los Derechos Humanos de las personas con sufrimiento psíquico del pabellón psiquiátrico de la cárcel de Tacumbú, construyendo una infraestructura física adecuada y desarrollando un programa de rehabilitación integral.



Libertad Ideológica y de Conciencia

Derecho a la objeción de conciencia al Servicio Militar Obligatorio (SMO)

Orlando Castillo
Ana Couchonnal
Servicio Paz y Justicia - Paraguay (SERPAJ-PY)

Hasta septiembre de este año el número de objetores de conciencia presentados ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y las Juntas Departamentales de Ñeembucú, Misiones, Paraguarí, Central y Caaguazú ha sido de 16.020, totalizando 53.126 personas declaradas objetoras desde el año 1993. No se menciona a la Junta Departamental de Cordillera, debido a que la misma, a pesar de haber resuelto la expedición de los carné por medio de la resolución 211 del 6 de junio del 2000, no la ha implementado hasta el momento, por recomendación de su asesor jurídico. Las demás juntas departamentales no reciben declaraciones de objeción. Esto podría deberse también a que los diputados se niegan a que las Juntas Departamentales tengan un papel protagónico en la descentralización de las instancias para presentar la objeción de conciencia, pues dejaría sin una fuente de clientelismo a los operadores políticos de sus movimientos encargados de la tramitación de las mismas.

La senadora liberal Elba Recalde denunció el 4 de octubre de 2001 el reclutamiento forzoso del joven Edgar Javier Vera Benítez, objetor de conciencia de la ciudad de Encarnación. Según la legisladora, el mismo se había declarado objetor de conciencia ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, y, al momento de su detención, portaba su carné de objetor, que no fue respetado por los reclutadores. Luego de un día de búsqueda y llamadas telefónicas a todas las autoridades militares, el joven fue puesto en libertad. Con este hecho las Fuerzas Armadas evidencian el estado de desesperación ante la crisis de legitimidad del Servicio Militar, que lleva al despoblamiento progresivo de los cuarteles y al aumento del número de objetores de conciencia a nivel nacional.

Objetores de conciencia, soldados y evasores
En cifras absolutas y en porcentajes
Año 1993 – 2001 [1]

Años	Objetores	Soldados	Evasores
1993	5	15.255	23.956
1994	75	15.325	25.071
1995	1.457	15.399	24.910
1996	2.278	15.328	25.496
1997	5.397	14.637	24.448
1998	6.370	12.978	26.557
1999	12.345	12.978	22.051
2000	12.522	12.978	23.342
2001*	16.020	5.920	28.123

Años	Objetores %	Soldados %	Evasores %	Total %
1993	0,01	38,90	61,09	100
1994	0,19	37,87	61,95	100
1995	3,49	36,87	59,64	100
1996	5,29	35,56	59,15	100
1997	12,13	32,91	54,96	100
1998	13,88	28,27	57,85	100
1999	26,06	27,39	46,55	100
2000	25,63	26,57	47,79	100
2001*	32	11,83	56,17	100

* Corresponde a la cifra actualizada hasta el mes de septiembre.

[1] Fuentes: a) el número de objetores/as: Comisión de DD HH de la Cámara de Diputados y Juntas Departamentales de Ñeembucú, Paraguarí, Misiones, Caaguazú y Central; b) el número de conscriptos, la Ley del Presupuesto General de la Nación de cada año; c) el número de evasores, del total de jóvenes en edad militar: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

Campaña de reclutamiento forzoso

El secuestro de Vera Benítez no es un caso aislado, ya que se enmarca dentro de la campaña lanzada por la Dirección del Servicio de Reclutamiento y Movilización (DISERMOV) de las Fuerzas Armadas el 24 de agosto de este año, por la cual se llamaba al alistamiento de los ciudadanos comprendidos entre las edades de 18 a 50 años, pero con un agregado: la Policía Militar y Nacional se encargarían de solicitar la documentación militar a cualquier persona en la vía pública en cualquier momento; si no la tuviere consigo, sería remitido de inmediato al centro de reclutamiento más cercano. Dicho procedimiento se sustenta en el artículo 34 de la vetusta Ley N° 569/75 del Servicio Militar Obligatorio.

El alcance de este operativo, que implica la vuelta de la práctica del reclutamiento forzoso, leva o "arreo" que se creía terminado en el año 1995, desde la consolidación de los grupos de objetores organizados que denunciaron el hecho como una violación de las garantías constitucionales, significa un retroceso en el respeto de las libertades de la ciudadanía. Debido a ello, el Movimiento de Objeción de Conciencia – Paraguay (MOC-PY), el Servicio Paz y Justicia – Paraguay (SERPAJ-PY) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), presentaron un Hábeas Corpus Genérico ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, para tutelar los derechos de los objetores.

La campaña anunciada por las Fuerzas Armadas viola normas de carácter constitucional, así como tratados firmados y ratificados por el Estado paraguayo como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de los Derechos del Niño y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. De manera sucinta hacemos relación de los derechos violados en el ámbito nacional, en los artículos de la Constitución Nacional: 5 (De la tortura y otros delitos), 9 (De la libertad y la seguridad de las personas), 11 (De la privación de libertad), 12 (De la detención y el arresto), 15 (De la prohibición de hacer justicia por sí mismo), 16 (De la defensa en juicio), 17 (De los derechos procesales) y 41 (Del derecho al tránsito y a la residencia). A pesar de ello, la Corte Suprema de Justicia rechazó *in limine* el Hábeas Corpus planteado, desconociendo el peligro inminente de que se lleven a cabo detenciones arbitrarias como la ocurrida con el objetor Edgar Javier Vera Benítez[2].

[2] En la causa "Hábeas Corpus Genérico presentado por Orlando Castillo Caballero en representación del Servicio Paz y Justicia – Paraguay y Enrique Gauto Bozzano en representación del Movimiento de Objeción de Conciencia

No se conoce con exactitud el número de personas detenidas en el marco de esta campaña debido a que, por temor, nadie se animó a realizar las denuncias correspondientes. Se recibieron informaciones sobre levas que militares habían realizado en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Alto Paraná e Itapúa, sin excluir otras regiones, aunque estas versiones nunca fueron comprobadas y fueron negadas categóricamente por la institución castrense. El comunicado difundido en agosto por las Fuerzas Armadas generó, como contrapartida, la masiva declaración de objetores de conciencia, lo que obligó a los militares a emitir otro comunicado aclaratorio del primero, negando que se fueran a practicar "arreos" o reclutamientos forzosos. Este segundo comunicado fue lanzado días después de que Luis González Macchi, presidente de la República, manifestara en declaraciones a la prensa que el reclutamiento forzoso se realizaría para el cumplimiento de la ley del Servicio Militar (ABC 28/08/2001, p. 8).

Todo esto evidenció una política comunicacional hostil contra la objeción de conciencia por parte de las Fuerzas Armadas, que intentaron cuestionar por todos los medios la legalidad de las declaraciones de objeción realizadas ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y las Juntas Departamentales. El Gral. Luis María Sapriza, jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, calificó de infractores a la ley del SMO a los objetores de conciencia y de anormal al Parlamento por expedir las constancias (La Nación 1/10/01, pp. 20 – 21).

Aunque hasta ahora no se ha reglamentado sobre la objeción de conciencia, y se escuchen voces en contra de ella en el sector castrense, este derecho es ejercido activamente por una gran cantidad de jóvenes.

---

del Paraguay (MOC-PY)", la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia dictó el Auto Interlocutorio N° 1.425 del 5 de septiembre de 2001, por el cual rechazó la petición sin juzgar el fondo de la cuestión, debido a una supuesta insuficiencia de forma, ya que los beneficiarios no se encontraban individualizados o determinados como personas físicas concretas, sino que se hacía referencia a un universo hipotético que abarcaba a todos los ciudadanos amenazados por el reclutamiento de las Fuerzas Armadas. Esta discutible jurisprudencia sentada por la Corte podría estar desvirtuando la naturaleza del hábeas corpus genérico, previsto precisamente para los casos en los que se presenten situaciones complejas de privación de libertad no subsanables por las formas clásicas de hábeas corpus.

Proyectos de reglamentación

Durante este año se presentaron dos anteproyectos de reglamentación de la objeción de conciencia. Las senadoras Elba Recalde y Nidia Ofelia Flores Coronel presentaron uno de ellos el 29 de agosto, que tiene como base y fundamento proyectos anteriores presentados y aprobados por el Congreso, que a su vez fueron vetados durante el gobierno del ex – presidente Juan Carlos Wasmosy. Podríamos señalarlo como el más auspicioso aunque también presenta serias limitaciones como el no reconocimiento del derecho a la objeción de quienes se encuentren realizando el Servicio Militar (objeción sobrevenida).

El otro proyecto presentado tuvo origen en la Comisión Interinstitucional conformada por el Poder Ejecutivo por Decreto N° 7.878 de fecha 15 de marzo de 2000, que fue elevado a la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados en el mes de septiembre de 2001, donde actualmente se encuentra en estudio y con mucho apoyo por parte de miembros de esa comisión. Este proyecto ya fue rechazado por el Movimiento de Objeción de Conciencia en abril de 2000, y las críticas fueron expuestas en el Informe del año pasado[3]. A grandes rasgos, podemos señalar que dicho proyecto señala como autoridad competente en la recepción de las declaraciones a la Corte Suprema de Justicia, que se convertiría en un Tribunal de Conciencia con potestad de aceptar o rechazar las manifestaciones de los objetores. La prestación del servicio civil poseería un sistema disciplinario idéntico al servicio militar, que niega la objeción sobrevenida y se dispone como sanción disciplinaria que el objetor pierda su condición de tal en determinados casos. El proyecto señala, además, la imposibilidad de que personas que tengan antecedentes policiales o penales puedan ejercer este derecho, atentando de esta manera contra institutos constitucionales de larga data.

Actualmente, la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados se encuentra realizando un estudio comparativo del mencionado proyecto con el presentado por la diputada Sonia De León el 5 de agosto de 1999 y el de las senadoras Recalde y Flores. De todos ellos, la Comisión elaborará un proyecto propio a ser enviado a la Cámara para su consideración.

[3] Véase VV.AA., *Informe de Derechos Humanos en Paraguay 2000*. CODEHUPY, Asunción, CODEHUPY. 2000, pp. 152 y 153.

Como adelanto de lo que ya está siendo consensuado, el anteproyecto encarga a los jueces de primera instancia en lo civil la tarea de recepcionar las declaraciones de objeción de conciencia. Con este procedimiento se establece un gravamen adicional para los objetores, pues quien desee declararse objetor deberá contar con patrocinio de abogados, tal como lo establece el Código de Organización Judicial (art. 88). Este requisito no se encuentra en la legislación militar para el joven que quiera incorporarse al Servicio Militar.

Así también, establece un procedimiento discriminatorio para el objetor de conciencia, al exigir la presentación de: certificados de antecedentes penales y policiales, fotocopia de cédula autenticada ante notario público, declaración jurada de residencia con firma de dos testigos, declaración jurada de conocimientos específicos para la realización del Servicio Sustitutivo, certificado de estudios visado, entre otros, cuyos costos representarían una gran erogación para el interesado, por lo que este derecho pasaría a ser exclusivo de clases pudientes[4].

El proyecto que se está elaborando establece además un Servicio Civil militarizado, con un sistema disciplinario militar, tipificando faltas y delitos exclusivos de la legislación castrense, como la institución de la deserción, el recargo en el tiempo de servicio y la pérdida de la condición de objetor de conciencia. Así también, castiga con penas privativas de libertad de 1 a 5 años a los jóvenes que no hayan declarado fielmente, falseando los datos o diesen datos en forma negligente con respecto a la declaración de conocimientos para la prestación de servicios.

Por último, el proyecto niega el derecho a quien se encuentre prestando su Servicio Militar y establece un plazo de 6 meses para que los objetores declarados antes de la vigencia de la ley se presenten ante el juez en lo civil, para que el mismo les destine el servicio a ser prestado y la institución encargada. Este proyecto de ley demuestra la voluntad de algunos legisladores de establecer mecanismos burocráticos y costosos para la declaración de objeción de conciencia, en clara componenda con el sector castrense que ve como un peligro para su propia existencia el aumento de jóvenes que se amparan en este derecho.

[4] Con estos artículos se rompe la garantía constitucional establecida en el art. 129 pár. 5to. que establece que "la reglamentación y el ejercicio de este derecho no deberá tener carácter punitivo ni impondrán gravámenes superiores a los establecidos para el servicio militar".

Conclusiones y recomendaciones

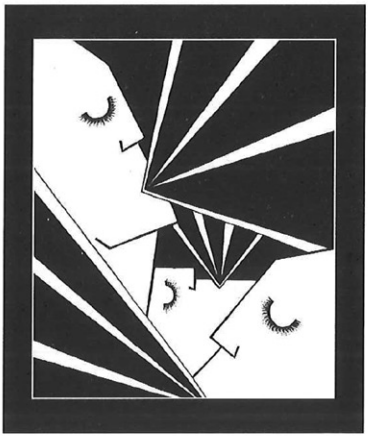
La disminución, este año, de conscriptos previstos dentro del Presupuesto de las Fuerzas Armadas ha desnudado una serie de irregularidades y corrupciones en cuanto al dinero asignado para cubrir los gastos de los mismos. También demuestra la poca credibilidad y legitimación con que cuenta el Servicio Militar Obligatorio, motivos por los cuales muy pocos jóvenes acuden al mismo. El aumento del número de objetores de conciencia ha demostrado la apuesta democrática de la juventud hacia una cultura de paz.

La amenaza de la vuelta del reclutamiento forzoso, realizada mediante comunicados de las Fuerzas Armadas, ha dejado al descubierto el descontento del sector castrense ante el crecimiento del número de objetores de conciencia al servicio militar.

También dejó al descubierto el escaso conocimiento de la figura de la Objeción de Conciencia por parte de algunos legisladores que están estudiando proyectos de reglamentación poco auspiciosos, que antes que fomentar a la población juvenil a hacer uso de sus derechos, lo limitarían en gran medida.

Por otra parte, las autoridades judiciales no se han manifestado ante el posible reclutamiento forzoso por parte de las Fuerzas Armadas, a pesar de los comunicados públicos y del Hábeas Corpus Genérico presentado. Por todo esto, realizamos las siguientes recomendaciones para el real respeto del derecho a la objeción de conciencia:

- La abolición del Servicio Militar Obligatorio.
- La descentralización de los trámites gratuitos de declaración de Objeción de Conciencia ante las Juntas departamentales u otra autoridad civil competente.
- Que la comisión de Defensa de la Cámara de Diputados descarte los proyectos de ley actuales, que está estudiando.
- Que las autoridades judiciales actúen de oficio ante amenazas de restricción a la libertad de tránsito de los objetores.
- Que se dé trámite a los recursos constitucionales como el Hábeas Corpus Genérico, que tienen como fin precautelar la libertad de los ciudadanos.



Derecho a la Información y a la Libertad de Expresión

Derecho a la información y a la libertad de expresión

Miguel H. López
Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

Diagnóstico y situación

Asesinato de un comunicador comunitario, amedrentamientos, agresiones verbales y físicas, amenazas de muerte a periodistas por razones profesionales, juicios con condena a los mismos, presiones por parte de políticos y la sanción de leyes que restringen el acceso a la información pública, son algunos de los hechos que marcaron el escabroso camino que siguió el derecho a la libertad de expresión en el Paraguay durante el año 2001.

A estas violaciones directas también se sumaron los centenares de despidos de trabajadores y trabajadoras en los medios de comunicación, que provocaron lesiones de importancia a la calidad informativa y vulneraron en consecuencia el derecho de la ciudadanía a recibir información de calidad, ecuánime, veraz y equilibrada, garantizado en leyes nacionales y convenciones internacionales. En este desdibujado marco, la polarización en los medios, preferentemente en los escritos, siguió afectando la responsabilidad y el equilibrio informativos.

La situación de intranquilidad política generada en las desprolijidades del Gobierno y la agitación de sectores retardatarios llevó a que algún grupo de la prensa fuera hostigado. Aunque la virulencia fue menor que la registrada antes y durante la masacre del Marzo Paraguayo de 1999 y todo el 2000, la información siguió parcializada, instrumentada y teñida de propaganda a favor de proyectos totalitarios del Gobierno de turno y proyectos unilaterales de los

candidatos de ocasión. En este deteriorado proceso, las opiniones disidentes a las líneas periodísticas fueron anuladas en mayor medida, lesionándose sistemáticamente el principio de pluralidad e igualdad informativa.

En la esfera parlamentaria fueron creados, con apoyo del Poder Ejecutivo, nuevos instrumentos legales lesivos a la libertad de prensa como la ley que reglamenta el acceso a la información pública y la de la información de carácter privado, en abierto perjuicio a la transparencia administrativa, la labor de investigación periodística y la tarea de contraloría que debe ejercer la ciudadanía sobre el manejo del patrimonio público.

Los juicios a comunicadores también volvieron a constituir asunto frecuente. Relevante fue la sentencia dictada por el juez Pablo Cardozo el 21 de setiembre de 2001, por la que se condena al pago de una multa de unos 19 millones de guaraníes (aproximadamente 4.000 US$) al periodista Telmo Ibáñez del departamento de Concepción, por publicaciones hechas en base a un informe oficial que mencionaba irregularidades administrativas en la Municipalidad local. Esta sentencia fue revocada por el Tribunal de Apelación.

En el plano de la comunicación alternativa, la acción autoritaria y represiva del Estado sigue siendo la constante. A la fecha, las emisoras comunitarias no han podido regularizar su funcionamiento por razones de carácter político que impiden la reforma de las reglamentaciones y leyes en la materia, conforme a las características particulares de los medios no comerciales y las funciones de servicio público. Desde el organismo gubernamental de control, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), este año fueron ejecutadas campañas de persecución para amordazar y eliminar las emisoras alternativas del aire afectando sus equipamientos, y en el plano formal trabaron toda posibilidad de establecimiento de acuerdos sobre una normativa acorde a los intereses de las partes (Estado y sociedad).

Los atentados terroristas en Estados Unidos y la guerra declarada por este país también tuvieron secuelas en Paraguay. Los medios de difusión masiva asumieron una notoria unilateralidad en el discurso y la narrativa periodística en perjuicio del equilibrio informativo. Asimismo, se generaron situaciones de ataques verbales hacia la labor de la prensa y amedrentamiento en contra de un periodista por ciudadanos árabes, a raíz de publicaciones hechas por la empresa en la que trabaja.

En cuanto a los casos de asesinato de periodistas, el de Santiago Leguizamón (1991) sigue sin resolución, en tanto que el de Salvador Medina (2001) logró un histórico fallo con condena al asesino material.

Paralelamente a las lesiones a la libre expresión, la ciudadanía fue la otra gran afectada. Aparte de ver violentado su derecho de recibir información veraz, plural y ecuánime, se encontró ante la imposibilidad, en muchos casos, de poder expresarse a través de los medios por desinterés de las direcciones periodísticas o deliberada omisión por razones políticas y/o económicas, principalmente en detrimento de los sectores sociales más desprotegidos.

El horizonte de la libertad de prensa y de expresión en el país sigue registrando nubarrones peligrosos. Si bien ésta fue una de las libertades más fortalecidas en el proceso de apertura política que siguió al derrocamiento del dictador Alfredo Stroessner (1954-1989), al mismo tiempo es la que más amenazas y lesiones registra por acción del poder público, los poderes económicos, la mafia y algunos grupos empresariales, incluidos sectores de la misma prensa.

Asesinato de Salvador Medina

El 5 de enero de 2001 fue asesinado el comunicador comunitario Salvador Medina, quien se desempeñaba como presidente del Consejo de la emisora popular Ñemity, en la localidad de Capi'ibary, departamento de San Pedro. Encapuchados lo ejecutaron en un camino vecinal mientras se dirigía en moto a su casa, en compañía de su hermano. La sospecha inicial se dirigió en contra de la mafia local del tráfico de rollos de madera y se logró detener a 6 personas.

El 16 de octubre de 2001, la justicia condenó en primera instancia a 25 años de prisión, máxima pena del Código Penal, a Milciades Mayling, quien fue hallado responsable, en grado de autoría, del homicidio de Medina. Sin embargo, el 30 de octubre, sus familiares denunciaron que recibieron amenazas de los supuestos autores morales. Un hermano fue secuestrado por 2 horas y otro, de nombre Pablo Medina, quien se desempeña como corresponsal del diario ABC Color en Curuguaty, fue amenazado de muerte. Este último es el principal gestor del juicio en el caso de su hermano, y respaldó con varias publicaciones las denuncias que realizaba Salvador en contra del tráfico de rollos de madera.

En cambio, en el caso del periodista Santiago Leguizamón, asesinado en 1991, continúa la impunidad luego de 10 años. El 26 de abril de 2001, por presión del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) y la comisión Justicia Viva conformada a instancia de éste, el Fiscal General del Estado Oscar Latorre dispuso la designación de un fiscal especial para entender el caso. A su vez, la Corte Suprema de Justicia designó al superintendente de Justicia, Modesto Elizeche, a revisar el expediente en Pedro Juan Caballero. El 2 de mayo, Elizeche dispuso la incorporación del juez penal José Valiente en ayuda de Bernardo Villalba, juez natural de la causa de Santiago Leguizamón.

Leyes de restricción al acceso a la información

En diciembre de 2000, el Poder Legislativo sancionó dos leyes relacionadas a la información. La primera es la Ley 1.646 *De la Función Pública,* que en su artículo 72 inciso h) prohibe al funcionario público la violación del secreto profesional sobre hechos y actos vinculados a su función que revistan el carácter reservado en virtud de la ley, del reglamento o de su naturaleza. Esta normativa lesiona el principio de acceso a la fuente pública garantizada en la Constitución Nacional e impide la transparencia de la gestión en el Estado; y la segunda es la Ley 1.682 *Que reglamenta la información de carácter privado*, que fue sancionada el 28 de diciembre de 2000. Esta normativa prohibe publicar información o datos sobre la situación patrimonial y solvencia económica de personas privadas, en determinadas circunstancias. La ley es interpretada a este respecto, como de autoprotección de legisladores y legisladoras para evitar que sus bienes sean investigados, al igual que los del funcionariado público.

El 13 de julio de 2001 se sancionó la Ley 1.728 *De Transparencia Administrativa*, que lesionaba gravemente el principio de libertad de expresión y el derecho de acceso a la información que tiene la sociedad, y la prensa en particular, e impone una férrea traba a la posibilidad de conocer lo que ocurre dentro de la administración pública. De este modo, se instaló una mordaza indirecta a la tarea periodística en todas sus modalidades, en especial la de investigación. Apenas divulgada la sanción de esta ley, se generaron reacciones de repudio a nivel nacional e internacional y, seis días después, el gremio de periodistas y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) informaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la vigencia de esta normativa. Finalmente, a raíz de las presiones y protestas de

periodistas, medios de prensa y organizaciones de la sociedad contra esta ley "mordaza", el 22 de setiembre de 2001 fue promulgada una nueva ley que la derogó, dejándola sin efecto.

Por otro lado, se registraron numerosos hechos restrictivos por parte de parlamentarios, que limitarían el acceso a la información pública de dicho Poder del Estado. El 22 de diciembre de 2000, el diputado Benjamín Maciel Passotti, de la facción partidaria de Lino Oviedo en el gubernamental Partido Colorado, propuso la creación de una ley de prensa para impedir investigaciones sobre hechos de corrupción legislativa. Le secundó la moción el liberal Cándido Vera Bejarano, entonces presidente de la Cámara Baja. Posteriormente, el 10 de setiembre de 2001, el presidente del Senado, Juan Roque Galeano, anunció que no se entregarán a la prensa documentos del Senado que no hayan pasado por su supervisión y autorización.

Acciones judiciales

Además de la ya citada condena al periodista Telmo Ibáñez, en el periodo de este informe se presentaron otros incidentes judiciales; el 8 de febrero de 2001, el fiscal Alejandro Nissen emplazó a la emisora 9.70 AM a presentar una serie de informes sobre el programa "Polémica del Mediodía" conducido por Rafael Saguier, Alberto Vargas Peña y Adolfo Ferreiro, todos críticos al gobierno y simpatizantes de Lino Oviedo; el 30 de abril, el juez en lo penal de primera instancia, Hugo López, condenó al director de ABC Color, Aldo Zuccolillo, al pago de 470 millones de guaraníes de multa por delitos de difamación, calumnia e injuria en el juicio promovido por una querella del senador Juan Carlos Galaverna. Más allá de la responsabilidad penal posible, el fallo puede ser interpretado como un precedente negativo y amedrentador para el ejercicio del periodismo.

Violencia, hostigamiento y amenazas

El 19 de diciembre de 2000, el periodista brasileño Maury Konig del diario O Estado do Paraná denunció haber sido torturado por personas que vestían como policías en Mbaracayú, lado paraguayo, departamento de Alto Paraná. El periodista investigaba el reclutamiento de menores brasileños para su incorporación como conscriptos en las comisarías.

En otro caso, un agente de la Dirección de Narcóticos regional Ciudad del Este agredió al reportero gráfico Oscar Florentín del diario Noticias, durante una intervención policial en domicilios particulares, el 11 de enero. Así también, agentes de la Fuerza de Operaciones Especiales de la Policía (FOPE) agredieron a Felipe Sanabria, otro reportero gráfico del mismo diario, durante la cobertura de una manifestación obrero-campesina, el 23 de febrero.

El 20 de julio, en Ciudad el Este, agentes de vinculados a la Fiscalía de la ciudad de Villarrica agredieron físicamente al reportero gráfico Andrés Ricardo Pereira, del periódico regional Vanguardia. El trabajador de prensa cumplía con su tarea tomando fotografías de una golpiza que propinaban dos efectivos policiales a una persona esposada dentro de un vehículo con la inscripción de la Fiscalía de Villarrica. Molesto, uno de los agentes lo golpeó y destruyó su cámara fotográfica.

El 25 de febrero, el periodista José Espínola, corresponsal del diario La Nación en Ciudad del Este, recibió amenazas de muerte por teléfono, probablemente derivadas de sus publicaciones sobre policías enjuiciados por torturas; el 7 de mayo, el periodista de Radio Cáritas Sever del Puerto denunció que fue amenazado de muerte y, a su vez, los comunicadores Roberto Augsten de Última Hora, y Héctor Riveros de Radio 1° de Marzo denunciaron posteriormente que fueron objeto de robos subrepticios y amedrentadores a sus viviendas por personas desconocidas (denuncias hasta ahora no esclarecidas). El 14 del mismo mes, Del Puerto denunció ante la prensa y ante la Fiscalía sobre la supuesta implicancia de políticos cercanos al Gobierno y magistrados judiciales en una serie de asaltos ocurridos en el país, entre ellos Walter Bower, ex ministro del Interior. Tanto Augsten como Riveros estaban al tanto de las investigaciones periodísticas de Del Puerto.

El 20 de julio, Camilo Cantero, Joel Aponte y Yamila Cantero, periodistas de Radio Libertad FM de la ciudad de San Ignacio, Misiones, fueron despedidos. La medida fue tomada por el director general de la estación, Venancio Díaz, en directa represalia a las denuncias formuladas por ellos sobre restricciones a su labor periodística. La empresa había prohibido la emisión de cualquier declaración del Gobernador de Misiones, Santiago González, y del Obispo católico de ese departamento, Mario Melanio Medina.

El 15 de agosto, el periodista Aldo Eustacio Lezcano, corresponsal de ABC Color en Paraguarí, fue amenazado de muerte por un funcionario de la

gobernación local, Miguel Angel López, a raíz de publicaciones periodísticas críticas a la gestión gubernativa que venía realizando. En la ocasión, también fue agredido físicamente por dicho empleado mientras se encontraba dentro de su vehículo en compañía de su familia, en una estación de servicio.

El 27 de agosto, el propietario del periódico La Nación, Osvaldo Domínguez Dibb, golpeó al reportero gráfico del diario Noticias Fernando Romero tras un juicio oral en el cual el empresario perdió una querella contra el dueño del diario Noticias, Nicolás Bó, a raíz del supuesto daño a su honor y reputación por la publicación de una fotografía suya en estado etílico en ese medio.

El 22 de septiembre, el periodista Benicio Martínez fue agredido verbalmente durante la cobertura de una práctica deportiva por parte del técnico de la Selección Nacional, Sergio Markarián, y del presidente de la Asociación Paraguaya de Fútbol, Oscar Harrison.

El director de la emisora comunitaria FM Colonial de Alto Verá, Encarnación, José Manuel Báez, denunció el 9 de octubre que recibió amenazas diversas y fue objeto de persecución de parte de políticos colorados. Por estas presiones, el Consejo de la emisora decidió no emitir informaciones sobre asuntos relacionados con enfrentamientos internos del Partido Colorado.

Adrián Cattivelli, periodista del diario Última Hora, denunció el 29 de octubre que recibió amenazas intimidatorias de ciudadanos libaneses durante una entrevista que realizaba al embajador de ese país, Hicham Hamdan. Los acompañantes del diplomático hicieron advertencias intimidatorias al comunicador y el alto funcionario atacó la labor de la prensa en el tratamiento de informaciones vinculadas a la detención de ciudadanos compatriotas suyos. Días después, el Ministerio de Relaciones Exteriores, convocó al diplomático libanés a una reunión sobre el tema, luego de la cual el gobierno dio por concluida la cuestión.

Los periodistas de la Radio San Roque González de la ciudad de Ayolas y corresponsales de los diarios Última Hora, ABC, Noticias y del Canal 13 de televisión, Gabriel Alfonso, Williams Aquino, José del Puerto, Augusto Dos Santos, Andrés Arias, Edgar Vázquez y Cornelio Verón denunciaron el 31 de octubre que son objeto de fuertes presiones de parte de empresarios brasileños, dueños de hoteles y funcionarios de esas empresas, a raíz de las denuncias difundidas sobre la depredación de la fauna ictícola en la zona de la represa de Yacyretá.

El periodista César Martínez, corresponsal del diario ABC Color en Villarrica, denunció el 16 de noviembre ante el Ministerio Público que recibió amenazas de muerte por parte de políticos vinculados al movimiento Unión Nacional de Colorados Éticos (UNACE), del ex-general Lino Oviedo, a causa de las críticas que el mismo vierte en su programa hacia los políticos.

Radios comunitarias

El 26 de marzo de 2001, el Gobierno firmó con el Congreso Popular Permanente un acuerdo de 13 puntos en el que se contempla la apertura de negociaciones sobre las radios comunitarias. Las emisoras populares habían logrado semanas antes la suspensión de una licitación pública poco transparente y viciada de nulidad legal. Sin embargo, el pacto con el Gobierno no prosperó; en este momento la situación está estancada. Paralelamente, el Relator para la Libertad de Prensa de la OEA, Santiago Cantón, en un informe incluido en el último documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre Paraguay, acusó la falta de democratización de las frecuencias radioeléctricas y exigió al Gobierno regularizar esta situación, en concordancia con los convenios internacionales. En el país existen más de 170 emisoras comunitarias que luchan por su formalización desde hace más de 10 años.

El 16 de noviembre, el Estado, a través del presidente de CONATEL, solicitó la clausura de la emisora comunitaria Arandú FM, de la ciudad de Natalio, departamento de Itapúa, bajo el argumento de que la radio es ilegal, pese al amparo que la Constitución Nacional otorga a los medios alternativos de esta naturaleza.

Conclusiones y recomendaciones

Una de las labores de la prensa es la de contrapoder y fiscalización del funcionamiento de los organismos y funcionarios del Estado. Ante esto, las autoridades y la sociedad en su conjunto deben entender la prioridad de esta tarea y no interferir en la labor de acopio, indagación e investigación como herramienta de control del manejo de la cosa pública y privada que afecte al colectivo social.

Los empresarios de medios deben comprender la importancia y delicadeza del trabajo periodístico. La información no puede ser materia de tráfico político ni utilizada como instrumento de ataque o defensa de intereses particulares, sino que debe contribuir a fortalecer los procesos de participación, la pluralidad de ideas y el respeto y defensa de los derechos humanos como premisa básica.

Existe la necesidad de que periodistas y propietarios de medios debatan los temas vinculados a la libertad de prensa, tanto los derivados de los fallos judiciales como las lesiones que los mismos medios perpetran en la discrecional y deliberada manipulación de la noticia que, como bien público, debe ser salvaguardada.

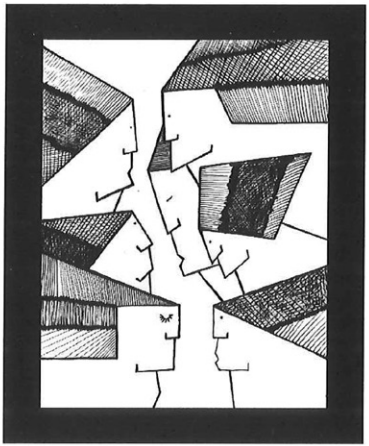
La actuación de propietarios de medios y comunicadores debe encuadrarse dentro de principios éticos y de responsabilidad informativa.

El Gobierno debe democratizar las ondas de radio y eliminar los mecanismos discriminatorios de acceso a la comunicación de los sectores populares a través de las emisoras comunitarias. Esto debe salvaguardarse como un principio básico de derechos humanos, democracia y pluralidad. A través de CONATEL, las empresas propietarias de emisoras deben cumplir la Constitución y los convenios internacionales que garantizan el acceso igualitario a las ondas electromagnéticas.

El funcionariado público está doblemente expuesto a la fiscalización de la prensa por manejar bienes públicos. Por tanto, debe ejercer su tarea con transparencia e idoneidad. No deben crearse normas restrictivas que lesionen el libre acceso a las fuentes de información pública, tanto de la prensa como de la población, sino que, por el contrario, deberían promoverse mecanismos que lo garanticen.

Los litigios judiciales contra periodistas y medios de prensa no deben desarrollarse fuera de los marcos jurídicos establecidos por los convenios internacionales refrendados por el Gobierno paraguayo.

El Estado debe garantizar la seguridad de la ciudadanía y, en particular, de quienes trabajan en las comunicaciones y sus familias por la delicada función social que desarrollan. En ese sentido, debe llevar a la práctica los preceptos definidos en la Constitución y los convenios internacionales suscritos.



Derecho a la Asociación, Reunión y Participación

Movimiento campesino

Quintín Riquelme*
Centro de Documentación
y Estudios (CDE)

El *mbarete*[1] sigue reinando en el campo

El derecho a la reunión y manifestación de las organizaciones campesinas se vio empañado este año por respuestas violentas de los efectivos policiales, que incluso desembocaron en hechos de sangre, sobrepasando alevosamente los límites legales establecidos. El uso de la fuerza es un problema que las autoridades no han podido o no han querido controlar. Tanto policías como militares siguen prevaliéndose de sus armas para amedrentar y hasta asesinar a personas indefensas, por el hecho de pertenecer a una organización de trabajadores del campo.

En muchos casos de desalojos de ocupaciones de tierra y despejes de ruta, jueces y fiscales justifican y/o niegan que la violencia policial se haya excedido de los procedimientos legales. Además, la impunidad para los asesinos de los campesinos sigue vigente.

Como es de conocimiento público, de los 76 casos de campesinos asesinados a causa de la lucha por sus reivindicaciones registrados desde 1989, solo uno de los autores materiales fue procesado y condenado; todos los demás quedaron impunes. En marzo de este año, fue asesinado Santiago Martínez, en el asentamiento Ybypyta, distrito de Yhú del departamento de Caaguazú. El autor del hecho fue detenido pero la justicia aún no lo ha sentenciado y todo

* Para la redacción de este capítulo se recurrió al *Informativo Campesino* (IC), revista mensual publicada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), de enero a octubre de 2001.

[1] En guaraní: fuerte, utilizado en este contexto como signo de prepotencia.

indica que será liberado, según denuncias de labriegos que buscan el esclarecimiento del caso.

Desalojos

Quinientos campesinos y campesinas sin tierra que bloqueaban la ruta VI a la altura del Cruce Kímex, Km. 160, distrito de Tomás Romero Pereira, sufrieron el violento desalojo por la Policía el 20 de julio de 2001. El saldo del enfrentamiento que duró aproximadamente 45 minutos fue de varios heridos, dos de ellos graves. Fueron detenidos 24 labriegos, entre ellos una mujer, y remitidos a la cárcel regional de Encarnación. De acuerdo a la información, los "cascos azules" (fuerzas antimotines de la Policía) golpearon con verdadera saña a las personas heridas que yacían en el suelo. El fiscal penal de Encarnación Eduardo Petta justificó el apaleamiento, y negó que haya habido brutalidad por parte de la Policía. Sin embargo, el viceministro del Interior Mario Agustín Sapriza admitió que hubo exceso policial en el desalojo. Los campesinos reclamaban la expropiación de 1.500 hectáreas pertenecientes a un ciudadano brasileño de nombre Roberto Ricle.

Otro violento desalojo materializado por efectivos policiales y civiles armados se produjo el 10 de enero de 2001 en el asentamiento Tres Coronas de la localidad de Itá Corá, distrito Mayor Martínez, departamento de Ñeembucú; el procedimiento se realizó por orden judicial. En este caso policías impidieron a las personas ocupantes recoger sus pertenencias, y además se incautaron enseres y animales domésticos; no satisfechos con esto, quemaron los ranchos, cortaron cercas y derribaron los portones que protegían los cultivos que, al momento de llevarse a cabo el operativo, cubrían unas 460 hectáreas de campo con rubros de autoconsumo. La primera ocupación se había producido en 1998 (IC N° 148).

En otro hecho, la Policía reprimió a manifestantes de la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP) que bloquearon, en el marco del reclamo llamado "Tractorazo", la ruta VI en tres localidades, con un saldo de 13 heridos. Manifestantes reclamaban la suspensión de los aumentos en el precio del gasoil y de la energía eléctrica decretados por el Gobierno (IC N° 149).

La Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) denunció el permanente hostigamiento que sufre el campesinado del asenta-

miento Teko Pyahu del distrito de Edelira, en el departamento de Itapúa, por parte de efectivos de las Fuerzas Armadas del lugar. Los militares amedrentaban a los campesinos y campesinas que legalmente están ubicados en el lugar, mediante disparos de armas de fuego. El Gobierno había cedido para el asentamiento unas 600 hectáreas de las 2.000 con que contaba la Fuerza Aérea en el lugar (IC N° 154).

En la localidad de Isla Guazú, municipio de San Ignacio Misiones, se produjo un violento desalojo en un predio ocupado por el campesinado sin tierra del lugar. El operativo se realizó con una orden judicial y lo ejecutaron unos 150 efectivos policiales, quienes detuvieron a 23 campesinos y campesinas ocupantes, e hirieron a 7 de ellos con proyectiles de goma. Los heridos y heridas tuvieron que ser trasladados/as al Hospital regional de San Ignacio para su tratamiento médico. El terreno ocupado pertenece a Juan Carlos Fernández. Los detenidos fueron remitidos a la cárcel de Abraham Kue (IC N° 154).

Ejecuciones extrajudiciales

Santiago Martínez, de 46 años, dirigente del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) fue asesinado en una emboscada, presumiblemente preparada por políticos y terratenientes de la zona. El asesinato se produjo el 11 de marzo del 2001, en momentos en que Santiago regresaba de su chacra del asentamiento Ybypytá. Como sospechoso del crimen fue detenido Luis Esquivel Medina, de 25 años, agricultor y vecino del lugar, de quien se requisó una escopeta calibre 28 con la que habría ultimado a su víctima (IC N° 150).

Otros dos campesinos fueron asesinados el 9 de abril de 2001 por grupos de civiles armados en la zona de Antebi Kue, asentamiento Yvy Marane'y, distrito de José Félix López, departamento de Concepción. Se trata de Marciano Vega Benítez, de 42 años, e Ismael Vega, de 17 años, quienes en compañía de otras dos personas habrían ingresado al establecimiento para buscar animales silvestres, según el informe policial. Los implicados en el hecho son 8 capangas (sicarios) al servicio de la empresa Compañía Industrial Paraguayo-Argentina S.A. (CIPASA) que se encuentran prófugos. En agosto de 2000, dos jóvenes campesinos también fueron asesinados por parapoliciales de la citada empresa (IC N° 151).

La MCNOC denunció el asesinato de Nicolás Amarilla, en el cruce Kímex. De acuerdo a la denuncia, los campesinos estaban acampados al costado de la ruta en reclamo de tierra. Un grupo de policías que pasó por el lugar en una patrullera efectuó disparos alcanzando certeramente a Amarilla, tras lo cual se produjo su deceso. El hecho ocurrió el 10 de agosto de 2001 (IC N° 155).

El 20 de octubre de 2001, en la localidad de Santa Catalina, distrito de Carayó, departamento de Caaguazú, fue asesinado Lucio Martínez, de 27 años. De acuerdo con los datos arrimados por la denuncia, varios campesinos y campesinas se encontraban acampados en la calle cerca de la propiedad reclamada, cuando llegaron policías acompañados de civiles armados, que a tiros desbandaron a los campesinos. Martínez, quien se había escondido detrás de un árbol, se asomó a mirar cuando un policía que estaba cerca le disparó dos tiros a la cabeza, ocasionándole la muerte inmediatamente[2].

Detenciones

El dirigente Marcial Gómez, de la Asociación Regional de Productores Agrícolas de Caaguazú (ARPAC), y miembro del comité ejecutivo de la Federación Nacional Campesina (FNC), fue detenido en momentos en que se disponía a solicitar un pasaporte para un viaje a Canadá. Sobre Gómez pesaba una orden de detención tras la ocupación de las tierras de Nicolás Burró en Caazapá. La ARPAC realizó una manifestación de protesta por la detención del campesino el 29 de marzo, bloqueando la ruta VII a la altura de la ciudad de Caaguazú. Gómez recuperó su libertad en el mes de abril (IC N° 150-151).

Campesinos de la comunidad "8 de Diciembre" del distrito de Itakyry, departamento del Alto Paraná, fueron detenidos por efectivos policiales en cumplimiento de una orden emanada del fiscal Cantalicio Arévalos. Fueron detenidas 17 personas que estaban ocupando un predio, supuestamente de propiedad del coronel Latino González. Los campesinos manifestaron que la detención obedece a las denuncias realizadas contra el dueño por la depredación que éste realiza en su propiedad. Las tierras fueron ofertadas al Instituto de Bienestar Rural (IBR), pero al parecer el dueño pretende negociar primero toda la madera que contiene la parcela para entregarla "pelada" a los campesinos (IC N° 152).

[2] Datos proporcionados por Maggiorina Balbuena, dirigente del MCP.

La Organización Nacional Campesina (ONAC) denunció la detención de siete campesinos, tras ocupar un predio de 3.000 hectáreas que vienen reclamando desde hace 38 años. La propiedad se encuentra en Isla Pucú, departamento de la Cordillera (IC N° 152).

Un total de 37 campesinos sin tierra fueron detenidos en la colonia María Antonia, compañía Arroyito de Mbuyapey, departamento de Paraguarí. Los mismos estaban acampados a la vera de un camino cerca de las tierras pertenecientes a Filipo Benítez Trinidad, reclamadas desde hace varios años atrás. Los sin tierras aparentemente iban a ocupar el predio, razón que motivó a la fiscal interviniente a ordenar el desalojo, la quema de los ranchos y la detención de los campesinos (ABC 10/10/01).

Conclusiones y recomendaciones

Uno de los principales motivos de la violencia en el campo sigue siendo la falta de tierra para el campesinado. Los asesinatos, las detenciones y los desalojos son consecuencia de este problema, lo que debería inducir a la búsqueda de estrategias que permitan resolver la falta de tierra en el Paraguay. Es sabido que la distribución de la tierra por sí sola no resuelve totalmente el drama del hambre de campesinos y campesinas, pero es uno de los medios más importantes para que puedan iniciar su proceso de recuperación económica. Sin la tierra, el sector campesino es conducido irremediablemente a su extinción. Como puede verse a partir de los hechos relatados, todos los casos estuvieron relacionados con algún conflicto por la tierra.

Si la falta de acceso a la tierra es la principal causa de proliferación de conflictos en el campo, es hora que las autoridades busquen la solución. Esto no solamente pasa por la promulgación de leyes, sino además requiere la voluntad de las autoridades en cumplirlas y mejorarlas continuamente para la búsqueda de la equidad social.

Movimiento sindical

Roberto Villalba*
Carlos Castro
Centro de Documentación
y Estudios (CDE)

A inicios de año, los bolsillos de trabajadores y trabajadoras fueron fuertemente afectados con los denominados "tarifazos" (aumento de las tarifas de energía eléctrica y agua en un 46% en total). Este incremento significó la disminución progresiva del poder adquisitivo de los asalariados y asalariadas, y afectó más profundamente a aquellos que perciben apenas el salario mínimo y a una parte importante del sector trabajador que ni siquiera puede acceder a este derecho, establecido taxativamente en las leyes laborales.

Ante los dos últimos reajustes salariales (febrero del 2000 y mayo del 2001), el empresariado –al ver que podían disminuir sus ganancias– encontró una salida para minimizar su cumplimiento: judicializarlo apelando a una estratagema bastante conocida en la relación obrero-patrón: interponer una barrera a la variable salario, en este caso, con la promoción de acciones de inconstitucionalidad contra el aumento para salarios superiores al mínimo legal. Con este recurso logró que sólo aquellos trabajadores que ganan el salario mínimo se vean beneficiados con el decreto de reajuste del 15%[1].

No en vano el Paraguay figura entre los países de peor distribución de las riquezas en el mundo. El 20% de la población concentra el 62,4% de los ingresos del país; el 10% de la población más pobre posee apenas un 0,7% de

* La redacción de este artículo se basó en el *Informativo Laboral*, publicado por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), de enero a octubre de 2001.

[1] En mayo de 2001, el salario mínimo pasó de 680.162 G$ a 782.186 G$ (aproximadamente 170 US$ en octubre de este año).

los ingresos; acompañando a estos datos tenemos que aproximadamente el 80,1% de la población paraguaya no cuenta con cobertura de seguro médico. En este sentido, las proyecciones que se hacen con éstas y otras informaciones (referidas, por ejemplo, a educación y vivienda) no son nada benignas, y apuntan al aumento sostenido de la pobreza y la indigencia.

A inicios de año, representantes de trabajadores denunciaban no haber percibido el pago obligatorio de sus respectivos aguinaldos correspondientes al año 2000, en clara violación al Art. 243 del Código Laboral. A ello debe sumarse la persistente ola de despidos de trabajadores y trabajadoras a lo largo del año. Estos datos revelan apenas una parte de la grave situación de indefensión en la que se desenvuelve la clase trabajadora. Las propias instituciones del Estado han proporcionado informaciones que demuestran que la cantidad de fuentes de trabajo generadas entre 1989 y 1998 (100.000 puestos), fue totalmente insuficiente frente a las aproximadamente 70.000 personas que anualmente ingresan al mercado laboral.

Con respecto a los despidos y cesantías, según los datos disponibles, el año en que se registró la mayor cantidad de despidos por causas laborales fue 1999, cuando 6.427 personas quedaron sin trabajo (gráfico N° 1).

Este año, más de tres mil obreros y obreras fueron cesados por distintas causas y en distintos sectores. La mayor cantidad de cesantías se registró en la empresa Manufactura Pilar, asentada en el departamento de Ñeembucú, afectando a aproximadamente mil trabajadores/as; otro importante grupo corresponde a obreros que realizaban tareas en los aserraderos de madera en la localidad de Capitán Bado, departamento de Amambay, y el resto pertenece al funcionariado público. Todo parece indicar que el desempleo seguirá su tendencia sistemática de aumento. Según la Unión Industrial Paraguaya (UIP), la tasa de desempleo abierto es de 17%, dato al cual agregamos el desempleo oculto y subempleo. Nos encontramos entonces con cerca de 800.000 paraguayos/as sin oportunidad de trabajo.

La mayor parte de las "soluciones" que se alcanzaron con intermediación del Gobierno están plagadas de promesas incumplidas. El poco interés que se sintió de parte del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) fue resaltado por varios sectores de trabajadores. Entre las acusaciones más leves sobresale la de haberse "lavado las manos" en el caso de los trabajadores y trabajadoras de la empresa pública de telecomunicaciones ANTELCO. Por su parte, los

trabajadores del transporte público denunciaron que siguen las jornadas de más de 8 horas, que la patronal no aporta el seguro social y que continúan las persecuciones sindicales en el sector.

Viejos vicios que se repiten año tras año

En una rápida revisión de los datos publicados en el capítulo sobre movimiento sindical en los anteriores informes de Derechos Humanos, nos encontramos con injusticias que se repiten año tras año sin que se avizoren intentos de solución.

Por ejemplo, la mayor parte de los conflictos laborales registrados entre 1996 y 2001 están relacionados con el salario (mejoras o reajustes) y a la falta e incumplimiento de los contratos colectivos, que unidos llegan casi al 50% del total de causas de conflictos en este periodo, y que al parecer continuarán aumentando. A éstos se añaden el incumplimiento de las 8 horas laborales, infracción de las patronales en sus aportes al Seguro Social (IPS), y la negativa a abonar aguinaldos y otras bonificaciones sociales. También resalta la concentración de los problemas laborales por áreas geográficas: la mayoría de los conflictos se desarrollaron en Asunción y en el departamento Central, es decir entre el 70 y el 80% del total registrado (gráfico N° 2).

Aunque en general, la situación del sector trabajador en Paraguay presenta un gran deterioro por la falta absoluta de interés de todos los gobiernos de aplicar políticas que tiendan a mejorar las condiciones de vida y de trabajo –especialmente en lo referente al cumplimiento de las leyes laborales–, el sector del transporte público es el que, a pesar de las innumerables medidas de presión implementadas en forma constante desde hace más de diez años por los sindicatos, continúa registrando violaciones sistemáticas al Código Laboral. Por ejemplo, las jornadas de trabajo exceden las ocho horas por día, no todos acceden al seguro médico y social ni a las vacaciones pagas, así como tampoco se presentan los registros de empleados de las empresas, ni se suscriben y homologan los contratos de trabajo ante el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), entre otros problemas que indican la falta total de respeto a los derechos humanos de los trabajadores del transporte público.

Por último, llama la atención que en los años apuntados más arriba sobresalieron algunos aspectos coincidentes. Notamos que alrededor del 60% de los

conflictos surgidos tuvieron que apelar a huelgas para que las reivindicaciones fueran tenidas en cuenta, y en algunos casos concedidas. Otro aspecto recurrente demuestra que entre los años 1999 y 2000 gran parte de la problemática laboral estuvo relacionada con la situación del funcionariado público que se enfrenta al proceso de privatización de los entes estatales y paraestatales. Las movilizaciones en contra de las privatizaciones fueron en su mayoría reprimidas por la Policía; las más resaltantes fueron las realizadas por funcionarios y funcionarias de la ANDE (28 días de huelga), y las manifestaciones "No a la privatización" de los entes ANTELCO y CORPOSANA (gráfico N° 3).

Los conflictos del año 2001

Causas de los conflictos laborales

Entre las causas de los conflictos laborales figuran, en primer lugar, aquellas que se refieren al rechazo de la política económica del actual Gobierno (32% del total). El discurso coincidente al cual apeló el sector obrero e inclusive el campesino, fue el posicionamiento gubernamental en temas relacionados con la supervivencia de la mayoría de la población (salarios, salud, vivienda, tenencia de tierra y precio de productos agrícolas), lo que generó confrontaciones a las que denominamos *conflictos políticos*. El cuestionamiento de la política económica y social aplicada en el país expresa que ésta atenta contra las condiciones de vida de la gran mayoría de la población paraguaya. Sobre todo, se reclama la desatención de las reivindicaciones planteadas por los trabajadores y trabajadoras. Un ejemplo concreto es la exigencia presentada por una de las centrales obreras que piden un cambio de rumbo de lo que llamaron la "política hambreadora" aplicada por el gobierno de Luis Ángel González Macchi (gráfico N° 4).

Otro motivo de conflicto que presenta un alto porcentaje es el de la *solidaridad* (31%), que se refiere sobre todo al apoyo brindado por trabajadores que no necesariamente están en enfrentamiento con las patronales, sino más bien prestaron su apoyo a aquellos que sí estaban en conflicto. En general, las medidas de presión o huelgas por solidaridad se realizan cuando los trabajadores solidarizados se sienten identificados con las demandas de sus compañeros y están relacionadas con la falta de acciones por parte del Estado que afectan al sector laboral, o con aquellas donde el Estado es el principal

responsable (por ejemplo, corrupción, prebendarismo, impunidad) que, aunque no están ligadas directamente a condiciones laborales, afectan a la sociedad en su conjunto.

Un foco importante de conflicto está en el proceso de privatización recomendado por organismos internacionales, que afecta particularmente al funcionariado público. Gran parte de la problemática de las empresas públicas como CORPOSANA, ANTELCO, ANDE, Ferrocarril Central del Paraguay, entre otras, guarda relación con la cantidad de personas que serán despedidas en el marco de la privatización. Este escenario plantea al actual gobierno un dilema particular: el masivo despido afectará principalmente a personas afiliadas al partido oficialista (Partido Colorado), lo que le hará perder una parte importante de su caudal electoral[2].

El salario (bajo o impago, reajuste, etc.) ocupa el tercer lugar (26%) entre los motivos de conflictos ocurridos en el año, en tanto el de contrato colectivo suma el 7%. Si tenemos en cuenta que en muchos casos las patronales no aceptan firmar contratos colectivos, o no quieren actualizar los existentes porque no quieren estar atados a cláusulas que podrían establecer mecanismos casi automáticos de reajustes salariales, podemos concluir que la lucha por el salario digno es la principal causa del origen de los conflictos laborales.

Merece finalmente llamar la atención sobre el hecho de que siguen apareciendo como causales de conflictos los reclamos por cobertura del seguro social, que no es otra cosa que la negativa de las patronales a abonar el costo correspondiente al Instituto de Previsión Social (IPS), dejando al trabajador o trabajadora y a su familia sin la posibilidad de realizar consultas médicas o internaciones, a lo que habría que agregar la desastrosa atención que ofrece la previsional y la cantidad de huelgas realizadas por el funcionariado del IPS, que en muchas ocasiones paralizó los servicios que por obligación debe brindar a sus asociados, más aún teniendo en cuenta el alto precio (25% del salario) que abonan trabajadores y empresas por el seguro.

[2] No hay que olvidar que la Asociación Nacional Republicana (ANR – Partido Colorado) mantiene su poderío electoral mediante el control casi absoluto que tiene sobre el aparato del Estado desde hace más de cincuenta años, y que está basado en el prebendarismo y la profunda corrupción en las instituciones del Estado.

Conflictos por Departamentos y distribuidos por meses

Al igual que en los años anteriores, la mayoría de los problemas laborales se concentraron en la capital. De los 170 casos ocurridos en diez meses, 104 se realizaron en Asunción, 24 conflictos en el departamento del Alto Paraná y los restantes se distribuyeron en 5 departamentos (gráfico N° 5).

Un alto porcentaje (80%) de los conflictos surgidos entre enero y octubre de este año se registraron en el sector terciario (servicios); aquí se incluyen trabajadores y trabajadoras del comercio, la banca y, sobre todo, el funcionariado público que centraliza su lucha en torno a la privatización de los entes públicos. Un porcentaje menor de las confrontaciones (10%) ocurrió en el sector secundario (industrial); un grupo importante de trabajadores participó de convocatorias en donde se plantearon problemas que afectaban a todos los sectores y, por último, un mínimo porcentaje (1%) se realizó en el sector primario (gráfico N° 6).

Por último se señala que los meses donde se registraron mayores conflictos laborales fueron enero (23 casos) y marzo (28 casos), porque tal vez –teniendo en cuenta que el salario es el principal motivo de conflictos– los trabajadores, en los primeros meses del año, sintieron la necesidad de reclamar mejores condiciones salariales ante la aplicación de aumentos del costo de los servicios públicos (agua, luz, entre otros), que resintieron fuertemente el ingreso familiar (gráfico N° 7).

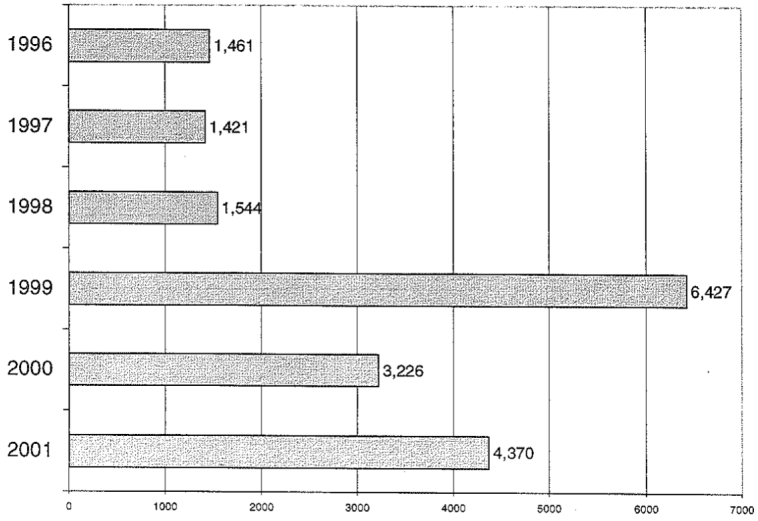
Conclusiones y recomendaciones

A partir de los datos estadísticos que compilan los informes de cinco años del movimiento obrero y los que corresponden al año 2001, vemos que se repiten en forma sistemática violaciones a los derechos laborales. El incumplimiento de las 8 horas de trabajo, la falta de seguridad social, negación a la firma de los contratos laborales, son los más comunes. Esto nos lleva a concluir la poca iniciativa y control de parte del Ministerio de Justicia y Trabajo, que es la institución encargada de resguardar los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

Cabe entonces sugerir que esta secretaría de Estado asuma mayor interés hacia la política obrera que se aplica en el país, velando por el cumplimiento de las leyes que defienden los intereses de la clase trabajadora.

Gráfico 1

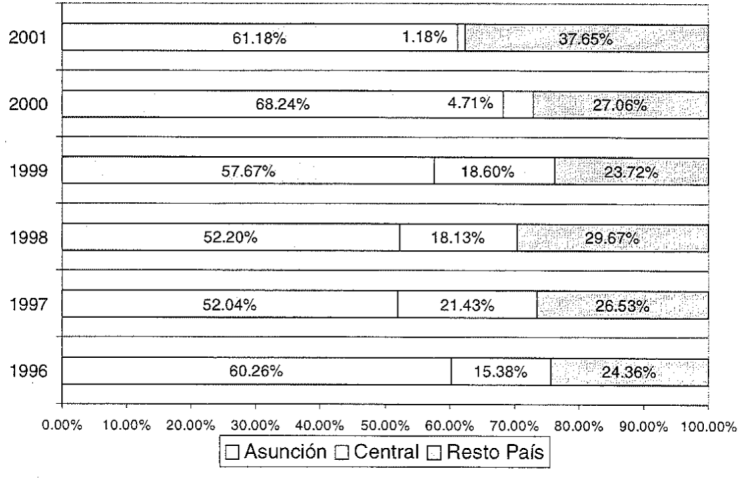
Despidos por Año



Fuente: Centro de Documentación y Estudios (CDE), Informativo Laboral de

Gráfico 2

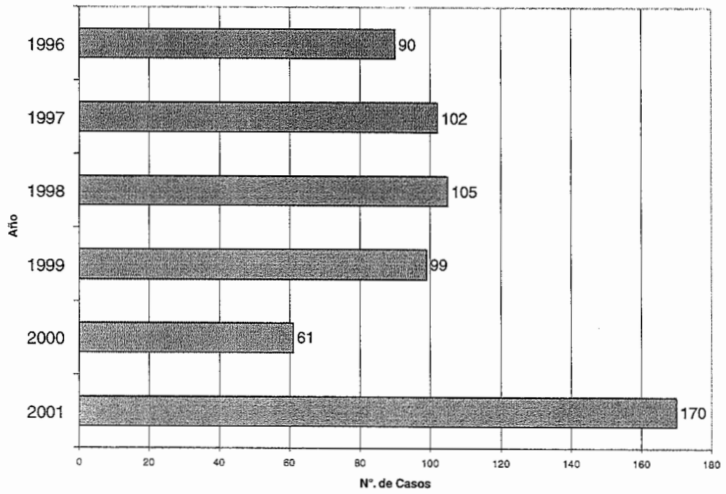
Conflictos Laborales en Asunción, Central y Resto del País



Fuente: Centro de Documentación y Estudios (CDE), Informativo Laboral de Enero 1996 a Octubre 2001

Gráfico 3

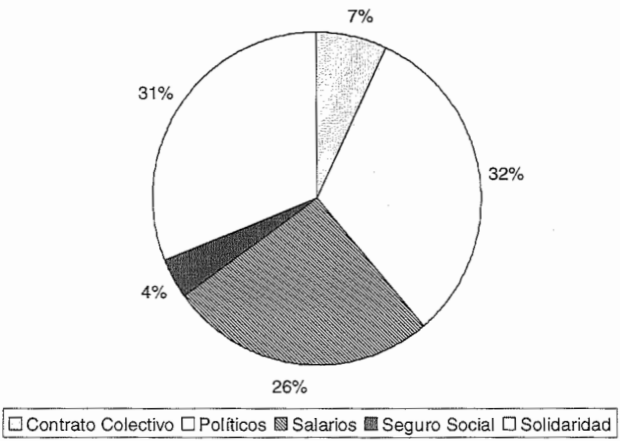
Total de Huelgas por Año



Fuente: Centro de Documentación y Estudios (CDE), Informativo Laboral de Enero 1996 a Octubre 2001

Gráfico 4

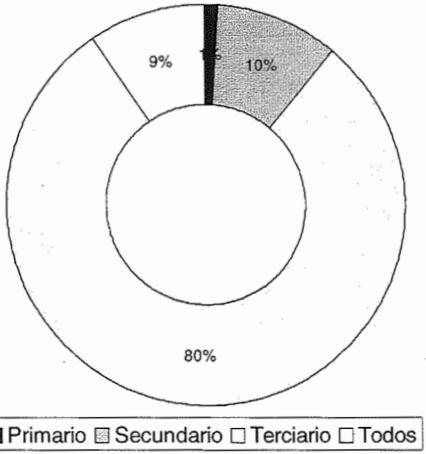
Conflictos Laborales según Causas - Año 2001



Fuente: Centro de Documentación y Estudios (CDE), Informativo Laboral de Enero 1996 a Octubre 2001

Gráfico 5

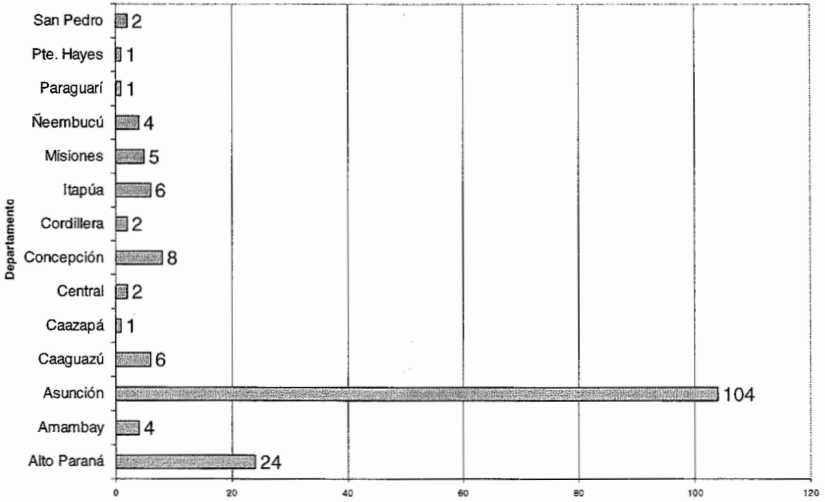
Conflictos Laborales según el Sector en el 2001



Fuente: Centro de Documentación y Estudios (CDE), Informativo Laboral de Enero 1996 a Octubre 2001

Gráfico 6

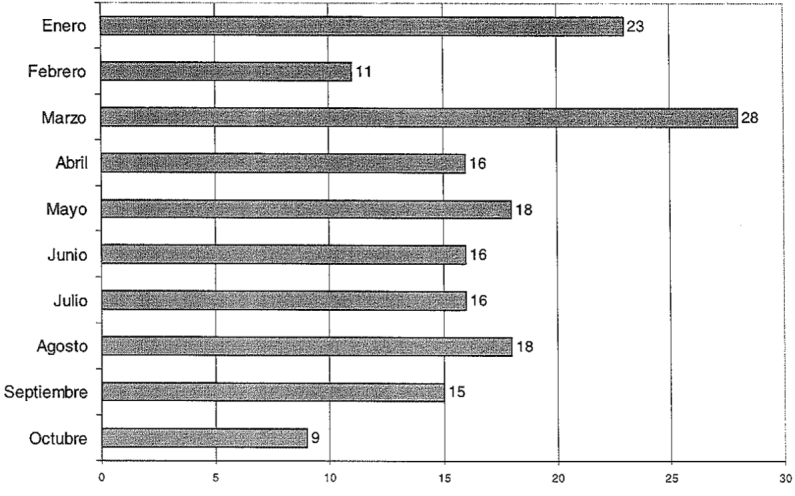
Conflictos Laborales según Departamentos - Año 2001



Fuente: Centro de Documentación y Estudios (CDE), Informativo Laboral de Enero 1996 a Octubre 2001

Gráfico 7

Conflictos Laborales según el Mes en 2001



Fuente: Centro de Documentación y Estudios (CDE), Informativo Laboral de Enero 1996 a Octubre 2001

Participación ciudadana

Lic. Oscar Ramón López Rodas
Decidamos - Campaña por la Expresión Ciudadana

Uno de los logros más significativos de esta ya larga transición democrática es, sin lugar a dudas, el amplio margen de libertades públicas que tiene la ciudadanía para el ejercicio del derecho a la manifestación, reunión y asociación. Con la Constitución promulgada en 1992 se otorgan plenas garantías para el ejercicio de estos derechos[1], además de establecer una serie de procedimientos de control respecto a diversas instituciones a las que la ciudadanía puede recurrir. Podríamos afirmar que las organizaciones ciudadanas no tienen mayores dificultades para el ejercicio del derecho a la participación.

Organizaciones de estudiantes secundarios

La Ley 1.066, conocida como *Ley del Marchódromo*, que reglamenta el artículo 32 de la Constitución Nacional, establece algunas limitaciones como horarios específicos para las movilizaciones en espacios públicos, límites en la duración y prohibiciones de manifestación en ciertos lugares, como frente al Palacio de Gobierno o los cuarteles policiales y militares. Sin embargo, en una de las marchas del Movimiento por la Obtención del Boleto Estudiantil (MOBE) se aplicó esta disposición para reprimir al estudiantado, a pesar de que, como dispone el artículo 14, el número de manifestantes era menor de 50 y previamente habían solicitado entrevistarse con el presidente de la República para pedir la sustitución del decreto reglamentario del boleto estudiantil.

[1] El artículo 24 (De la libertad religiosa e ideológica) en la que se establece que nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología; el artículo 32 (De la libertad de reunión y manifestación sin necesidad de permiso); el artículo 40 (Del derecho a peticionar a las autoridades); el artículo 42 (De la libertad de asociación); el artículo 117 (De los derechos políticos); el artículo 133 (Del Hábeas Corpus) que puede ser preventivo, genérico y reparador.

Pese a las garantías, en los colegios de enseñanza media se observan sistemáticas dificultades para el ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y asociación, pues en varios casos, frente al surgimiento de organizaciones estudiantiles cuestionadoras de la actual situación de la educación, aparecen actitudes autoritarias en los directivos y docentes de enseñanza media, quienes en muchos casos no han tenido la capacidad de adecuar estas instituciones al nuevo contexto de libertades públicas. Como se ha dicho, si bien se observan algunos avances, persiste un clima represivo favorecido por el doble mensaje que se emite desde el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) donde, por un lado, se habla de la necesidad de promover la participación activa de la juventud, pero, por el otro, no se renuncia al uso en favor del partido de gobierno, de una estructura verticalista en la que aún predomina la lógica de la "orden superior" y del uso prebendario y clientelista del aparato de Estado.

A pesar de no contarse con un registro sistemático de estas situaciones, son muchos los casos no denunciados, además, el simple incremento de las movilizaciones estudiantiles genera una serie de reacciones represivas de las autoridades de los colegios, como se puede ver a continuación.

- Con motivo de la movilización organizada por el MOBE el 4 de agosto de este año, se presentaron denuncias contra los directores del Colegio Nacional Fernando de la Mora de esa ciudad y del Colegio Adela Speratti de Asunción, porque habían prohibido al estudiantado participar de esa manifestación. Tras las denuncias, hubo reacciones dispares: mientras la directora del Colegio Adela Speratti comprendió la argumentación del sector juvenil, apoyando incluso estas acciones, las autoridades del Colegio Fernando de la Mora decidieron suspender al presidente del Centro de Estudiantes, lo que generó el rechazo de los y las estudiantes que amenazaron con un paro.

- La movilización del MOBE del 20 de septiembre fue motivo de una medida similar a la anterior en el Colegio Nacional de Niñas, ocasionando un fuerte conflicto entre las autoridades del Colegio y las estudiantes, quienes a pesar de cumplir todos los trámites exigidos por las autoridades, no recibieron el permiso para manifestarse. La medida estimuló la solidaridad de otros centros estudiantiles que fueron a presionar para que las chicas salieran, logrando finalmente su propósito. Posteriormente, esta situación provocó una fuerte presión cotidiana sobre las estudiantes por parte de algunas autoridades y personal técnico del colegio.

- Hubo versiones que indicarían que en los colegios Comercio N° 1, Pablo L. Ávila y Nacional de Luque también se ejercieron presiones para que los y las estudiantes no participaran de ese acto.

- A lo largo del año, en el Colegio Nacional de la Capital (de varones) se registraron enfrentamientos entre los directivos del Centro de Estudiantes y el Director General. Los estudiantes alegan autoritarismo de la dirección y persecución gremial, en tanto el director afirma que estos jóvenes son manipulados por sectores políticos del partido oficialista, interesados en sacarlo de la dirección para manejar la institución como lo hicieron en años anteriores. Esta versión tendría posibilidades de ser cierta, considerando que en las elecciones de ese centro se observa una fuerte injerencia de políticos colorados, y la dirigencia estudiantil reproduce prácticas autoritarias, prebendarias y hasta corruptas, como desaparición de padrones, robo de urnas y presión a estudiantes más jóvenes para torcer su intención de voto.

- Un grupo de padres y madres denunció permanentes maltratos que el director del turno tarde del Colegio Nacional Fernando de la Mora inflige al estudiantado de la institución. La denuncia sostiene que los alumnos y alumnas son humillados/as por el director quien se apodera de sus calzados, los somete a "descuereos" (ejercicios físicos como castigo disciplinario), se apropia de prendas de vestir, les obliga a besar un árbol con espinas, etc. Otro grupo de padres y madres de este colegio denunció que una alumna fue suspendida, probablemente, porque su familia pertenece al grupo que cuestiona a las autoridades de la institución.

En muchos casos las autoridades educativas recurren al célebre Decreto N° 11.089, engendro de la dictadura del Gral. Morínigo del año 1942, que aún no fue expresamente derogado y que está en abierta contradicción con artículos constitucionales, imponiendo expulsiones y sanciones absolutamente desproporcionadas por el solo hecho de emitir opiniones contrarias a las autoridades.

Además, en el momento de formar los centros estudiantiles, muchas direcciones de colegios desconocen simplemente el derecho a la organización que tiene el estudiantado, porque consideran que la iniciativa de organizarse respondería al objetivo de cuestionar la gestión de las autoridades o que no se sujetaría a las directrices del colegio. Consideramos que el artículo 127 de la Ley

General de Educación, que deja en manos de las autoridades de los colegios la aprobación final de los estatutos de los centros estudiantiles, debe ser reglamentado porque, en la forma actual, deja un amplio margen para la arbitrariedad, en muchos casos, en abierta violación de disposiciones constitucionales.

En estas actitudes se observa una visión predominantemente autoritaria porque se hace un uso arbitrario de las leyes: se desconocen cuando afectan sus intereses y se aplican cuando son represivas, aun estando tácitamente derogadas, apelando a justificaciones subjetivas que no pueden estar por encima del Derecho. Por un lado, es cierto que hay que acompañar el proceso educativo con los y las jóvenes, que ellos pueden cometer errores en el camino, etc., pero esto no puede servir de pretexto para una directa represión en la que, muchas veces, son los directivos quienes muestran actitudes más inmaduras que el estudiantado.

Otra actitud de grave desconocimiento de la ley se dio por parte de empresarios del transporte y choferes que, en muchos casos, maltratan a estudiantes por querer ejercer su legítimo derecho de utilizar el boleto preferencial que les beneficia con un 50% de descuento en el transporte público, registrándose un caso extremo en que estuvieron a punto de detener a un joven por el simple hecho de reclamar el cumplimiento de este derecho.

Es importante destacar la actuación de las organizaciones juveniles que tuvieron clara postura de defensa de las libertades públicas cuando se intentó reflotar el recordado edicto policial vigente durante la dictadura stronista, que establecía restricciones al libre tránsito de las personas a partir de la 1 de la mañana; también tuvieron activa participación en el rechazo al intento de reeditar los famosos desfiles estudiantiles frente a las autoridades nacionales y dieron un ejemplo de actitud democrática en el tratamiento del caso de los jóvenes que asesinaron al estudiante Diego Báez, al pedir en manifestaciones públicas "justicia y no venganza", y al realizar propuestas preventivas contextualizadas con la situación socio-económica y de inseguridad que vive el país.

No podemos olvidar finalmente que los graves problemas que obstaculizan el ejercicio del derecho a la participación, antes que formales son estructurales, sobre todo en lo que se refiere a la situación económico social que genera miles de pobres, obligados/as a vivir en la marginalidad, y sin posibilidades de

acceder a condiciones mínimas para ejercer su ciudadanía. Un efecto directo de esta situación se observa en el hecho de que más de la mitad de los/as jóvenes en edad escolar están fuera del sistema educativo, lo que les condena a tener los trabajos más duros y los salarios más bajos, cuando no directamente al desempleo.

Organizaciones vecinales

Las elecciones municipales del 18 de noviembre cierran el segundo periodo de intendencias municipales electas democráticamente, que sin lugar a dudas, es uno de los pocos avances de la transición democrática en el Paraguay.

A pesar de las innumerables dificultades que tienen los municipios para cumplir cabalmente sus funciones, en estos diez años se ha generado una dinámica entre la sociedad civil y el gobierno local que a todas luces favorece a la ciudadanía y a la solución de varios de sus problemas. Se conocen diversas iniciativas de cooperación entre autoridades municipales y organizaciones vecinales, que buscan mejorar las condiciones de vida de la gente o el progreso general de ciudades y pueblos.

En muchos municipios se han generado experiencias innovadoras de participación ciudadana a través de audiencias públicas de presupuesto, participación en elaboración de planes de desarrollo comunal, gobiernos en los barrios o experiencias de cooperación para concreción de obras comunales. No obstante, la permanencia de estas experiencias depende de la voluntad del Ejecutivo municipal, dado que no existe un marco legal que las regule y, por otro lado, el estatus legal de las comisiones vecinales no les permite tener la autonomía necesaria para una participación más activa.

Estas experiencias se dan en un número limitado de municipios, pero su validez está en señalarnos claramente un camino que construye una relación más democrática entre el Estado y la sociedad civil, como mecanismo de participación en la aplicación de los escasos recursos, en la definición de planes estratégicos de desarrollo y en el control a la gestión de sus autoridades. Ello ha estimulado la aparición de un enorme número de organizaciones vecinales, comisiones de fomento, coordinadoras de comisiones vecinales, y hasta un intento de federación de estas organizaciones. Sin embargo, aún predomina en la mayoría de estas organizaciones barriales un carácter

inmediatista y focal, centrado en la concreción de obras de infraestructura básica como caminos, puentes, reparación o pavimentación de calles, canalización de desagües, construcción o equipamiento de plazas, etc. Muchas veces son las mismas autoridades las que alientan estas formas de participación que "no les crea problemas".

Otra experiencia interesante es la aparición de "Contralorías Ciudadanas" que son grupos vecinales organizados que apuntan al control de la gestión pública y al logro de la transparencia en el uso de los bienes públicos. En algunos municipios del interior, donde hubo evidente malversación de los recursos públicos, estas organizaciones lograron la intervención de la Contraloría General de la República.

Asociaciones civiles

Otra organización que promueve la defensa de los derechos ciudadanos es la Asociación de Usuarios y Consumidores del Paraguay (ASUCOP) que tuvo activa participación en la resistencia ciudadana contra el aumento del pasaje y el paro de los transportistas. Es importante destacar, en este caso, que la decidida reacción de la propia población usuaria y de las autoridades judiciales pusieron límites a los abusos de las empresas que brindan servicio de transporte público.

Mencionamos también al Frente Ciudadano del Área Metropolitana que está formado fundamentalmente por personas que se consideran afectadas por los abusos en obras municipales, cuyos costos son transferidos directamente los vecinos que se ven perjudicados por las obras, en muchos casos sin haber sido consultados previamente.

Estas organizaciones de carácter más general no han tenido problemas para su normal funcionamiento y actúan con mucha autonomía de los gobiernos municipales. Otra tendencia que se observa es que en varios municipios, ciudadanos y ciudadanas presentan sus propias listas a concejales por la vía de las candidaturas independientes (previstas en el Código Electoral para las elecciones municipales), lo que abre otro campo de participación más amplia.

El marco que regula el funcionamiento de los municipios es la vieja Ley 1.294 Orgánica Municipal, sancionada durante la dictadura stronista, y que en

muchos casos está en abierta contradicción con los nuevos principios que se buscan promover en el marco del proceso de democratización que vive el Paraguay.

Las dificultades más significativas en el campo de la participación ciudadana en los gobiernos locales son:

- La falta de acceso de la ciudadanía a la información sobre el origen y aplicación de los fondos públicos, que no permite el desarrollo de una cultura de control ciudadano a las autoridades locales y, en muchos casos, acentúa una desconfianza que se traduce en una debilidad de los municipios por la falta de pagos de impuestos y apoyo ciudadano. Esto, a pesar de que las experiencias de participación señalan claramente que en aquellos municipios donde se instalan sistemas de rendición de cuentas, aumenta la recaudación, la confianza y apoyo de la ciudadanía a la gestión.

- La falta de un sistema racional de reconocimiento de las organizaciones vecinales que hasta el momento están regidas por la Ley 1.294, que otorga al Intendente Municipal la potestad de reconocer, intervenir y disolver una organización vecinal, sin ninguna reglamentación complementaria.

- El estatus legal de las organizaciones vecinales es de "organismo auxiliar" de la Intendencia Municipal, que unido al mecanismo de reconocimiento, lo subordina totalmente al Ejecutivo Municipal.

- La paralización del proceso de renovación del marco legal de los gobiernos locales no ha permitido el avance y la multiplicación de las experiencias de participación ciudadana. En ese sentido, la reforma de la ley orgánica municipal sigue "durmiendo" en el Parlamento desde que el Ejecutivo la vetó en el año 1996. Actualmente, existe un proyecto de "ley marco de descentralización" que incluiría regulaciones de los mecanismos de participación ciudadana en municipios y gobernaciones, pero sin visos de un tratamiento expeditivo. Es importante señalar que ni las organizaciones vecinales ni las autoridades municipales han logrado incidir o tener iniciativas movilizadoras para cambiar esta situación que, sin duda, les afecta negativamente.

- Un obstáculo, que de alguna manera sintetiza los anteriores, es la poca predisposición de las autoridades para promover la participación ciudada-

na, a pesar de las experiencias positivas, induciendo a pensar que la mayoría prefiere mantener mecanismos prebendarios que les permitan el uso patrimonialista de los recursos públicos a favor de sus intereses personales o de sus facciones políticas.

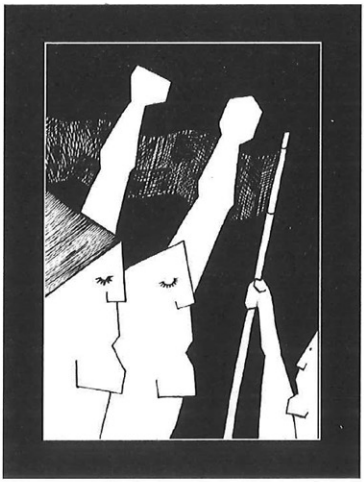
Otro obstáculo es la debilidad institucional de numerosos municipios (en general, los catalogados por la ley como de tercera y cuarta categoría) que no tienen las mínimas condiciones para su normal desenvolvimiento: falta de personal con una capacitación básica, sistemas administrativos deficitarios, ausencia de planes mínimos de intervención social y falta de sistemas de control adecuados.

Por otro lado, es importante señalar la debilidad de las organizaciones vecinales que no han podido fortalecerse suficientemente como para tener un funcionamiento más autónomo y jugar un rol más exigente en estos procesos de participación democrática.

Conclusiones y recomendaciones

- Derogación expresa del Decreto N° 11.089/42 por ser abiertamente violatorio de principios constitucionales.
- Reglamentación del artículo 127 de la Ley 1.264 General de Educación, precisando los límites de las facultades de las autoridades para preservar la suficiente autonomía de las organizaciones estudiantiles, y estableciendo un procedimiento que permita a la juventud recurrir a alguna instancia superior cuando considera que están afectados sus derechos.
- Despartidización definitiva del sistema educativo, porque esta circunstancia vigente en diferentes niveles del Ministerio de Educación y Cultura continúa produciendo prácticas prebendarias y clientelistas. Es una abierta contradicción hablar de reforma educativa cuando se ignoran o se promueven estas prácticas.
- Intensa capacitación del cuerpo docente y autoridades educativas intermedias para difundir el conocimiento del marco legal y funcionamiento de un Estado de Derecho, reflexionando sobre prácticas que aún son obstáculos para promover la participación juvenil y ciudadana.
- Promoción de valores democráticos de manera concreta y práctica en los colegios y escuelas, considerando que una cultura democrática no se aprende como lección sino a partir de vivencias cotidianas.

- Urgente redefinición de las prioridades del Paraguay en cuanto a reactivación de la economía, establecimiento de planes sociales de ampliación de cobertura y mayor calidad en los servicios de salud y educación, como requisito básico para que la juventud tenga las mínimas condiciones a fin de poder construir realmente una ciudadanía activa y crítica.
- Regularización y adecuación del marco legal municipal para promover las experiencias de participación ciudadana. Este sistema legal debe contener el reconocimiento de la autonomía de las organizaciones vecinales mediante un mecanismo que no esté al arbitrio de las autoridades de turno; debe reconocer a la ciudadanía mecanismos concretos de acceso a la información sobre gestión y uso de recursos públicos; debe establecer instancias concretas de participación ciudadana en la elaboración de planes de desarrollo local, en la elaboración del presupuesto y en mecanismos de rendición de cuentas y control.
- El fortalecimiento institucional de los municipios, ayudando a modernizar sus sistemas administrativos, capacitando a autoridades y al funcionariado para actuar de acuerdo a planes básicos democráticos.
- Generar espacios de capacitación y fortalecimiento de las organizaciones vecinales y ciudadanas, y promover su participación activa en mecanismos de control y rendición de cuentas.
- Establecer canales más directos entre la ciudadanía y las concejalías municipales electas, que en muchos casos están impuestas por listas partidarias y tienen escasa vinculación con las pocas experiencias de participación que se están dando.



Participación Política

Derecho a la participación política

Oscar R. López R.[1]
Decidamos - Campaña por la Expresión Ciudadana

Hablar del Estado y vigencia del derecho a la participación política en el Paraguay se vuelve cada vez más complejo. No se trata de descalificar los logros alcanzados en cuanto a participación, al menos desde un punto de vista formal, sino de analizar dichos logros también en un sentido más profundo, es decir, en relación a los avances y las condiciones reales que posibilitan el ejercicio de este derecho para toda la ciudadanía, sin exclusiones, enfoque desde el cual la cuestión se complica bastante más.

En el presente año no se conocen hechos relevantes que obstaculicen el derecho a la participación política o el derecho de reunión y manifestación, ni que prohíban la formación de nuevas agrupaciones políticas. Además, las autoridades electas tienen la legitimidad de elecciones competitivas, el reconocimiento de los partidos participantes y el respaldo de la comunidad internacional.

Con la conformación pluralista de la Justicia Electoral se rompe una larga tradición en la que el partido dominante controlaba todo el sistema electoral, fraguando padrones y elecciones e imponiendo un sistema electoral no competitivo. De hecho, desde 1996 se pluraliza el sistema electoral, se renuevan los padrones, se posibilita a las fuerzas políticas el acceso al control de los actos electorales, transparentándose todo el proceso establecido. Sin embargo, y a pesar de los avances en organización electoral, doce años después

[1] Este artículo se realizó en base a :
- Recortes de artículos de los diarios ABC, La Nación, Noticias y Última Hora.
- Nuestra Constitución Nacional. Decidamos. Campaña por la Expresión Ciudadana.
- Proyecto de Reforma Electoral. IFES/USAID.

de la apertura democrática, se percibe claramente la sensación de que el sistema político no funciona y no responde a las expectativas, no se resuelven los problemas básicos de esta sociedad y mucha gente expresa directamente su preferencia por liderazgos autoritarios. Ello nos plantea la necesidad de una seria reflexión sobre el funcionamiento de nuestro sistema político.

Pareciera que nuestros políticos y políticas no se sienten en la obligación de pensar propuestas para resolver los graves problemas económicos, de salud, empleo, educación, o sobre el deterioro del medio ambiente y prefieren privilegiar sus intereses de grupo, partidarios o personales, posponiendo decisiones tan importantes como la elección del Defensor del Pueblo, elegido recién el pasado 11 de octubre, luego de nueve años de demoras injustificadas, o la reforma del Estado o de las Fuerzas Armadas, mientras sigue en aumento la crisis económica y social.

La ciudadanía vota pero no elige debido a que las cúpulas partidarias imponen listas con candidaturas incapaces y hasta corruptas. Se destinan enormes sumas de dinero para comprar desde documentos de identidad hasta conciencias, aprovechándose de la miseria en la que está sumida la gente por la incompetencia de sus autoridades y representantes.

Pero, ¿cuáles son los factores que crean esta situación? ¿Será acaso responsable la misma gente que sigue votando a quienes le roban sin misericordia su futuro o es la clase política que, manipulando tan hábilmente nuestras debilidades, es capaz de imponernos un sistema que hizo de "la política" la actividad más lucrativa del país, mientras la economía se derrumba y miles de personas se hunden en la miseria?

Sabemos que existe una diversidad de causas que generan esta situación, pero en este capítulo vamos a analizar tres factores: a) el sistema electoral legal-formal; b) los partidos políticos como responsables de buscar soluciones y respuestas a los problemas que vivimos como sociedad, y c) la ciudadanía como agente activo en el funcionamiento del sistema político.

El sistema electoral legal

El actual sistema electoral se conforma bajo el principio de control mutuo que ejercen las diferentes fuerzas políticas, concretado a través de un sistema de cuotas de participación en todas las instancias de la Justicia Electoral, desde

el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) hasta las mesas receptoras de votos, pasando por los Juzgados y Tribunales Electorales, la Dirección del Registro Electoral, las Juntas Cívicas y las oficinas locales del Registro Electoral.

Esto, si bien quebró el tradicional control monopólico del Partido Colorado sobre el organismo electoral, no logró establecer un sistema político abierto a la sociedad y a sus problemas. Las dirigencias políticas impusieron su práctica prebendaria, centrada en la estrategia de tomar el poder a través del control clientelista del aparato del Estado por sobre los avances formales de nuestro sistema electoral[2].

La Justicia Electoral logró avances en este campo, pero no los suficientes para ser el garante de la voluntad política de la ciudadanía paraguaya; por su parte, las fuerzas políticas dominantes apenas si se vieron obligadas a cambiar sus estrategias para seguir teniendo el control sobre el electorado.

Se acentúan las voces que claman urgentes cambios, y si bien hay que reconocer que algunas de ellas tienen nostalgia por modelos autoritarios o el deseo de reemplazar al juego político por hegemonías de corporaciones poderosas, no podemos desconocer que una mayoría importante reclama cambios para profundizar este proceso que trabajosamente se ha ido construyendo. Por ejemplo, el Acuerdo Ciudadano, impulsado por la Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC), propuso en agosto de este año que el Parlamento sea unicameral como una forma de reducir los costos de la política, además del recorte de las dietas parlamentarias.

El Congreso Nacional aprobó algunas modificaciones al Código Electoral luego de más de un año de tratamiento legislativo. Los cambios imponen limitaciones al excesivo electoralismo para lo que se establecen dos periodos electorales cada 30 meses: el periodo electoral nacional para elegir presidente y vicepresidente, autoridades departamentales y congresistas, y el periodo electoral municipal para elegir intendentes y juntas municipales. Además, obliga a unificar las elecciones internas de los partidos políticos en alguno de estos dos lapsos señalados. También reduce y define mejor la etapa en que se

[2] Una encuesta realizada por el Banco Mundial sobre las instituciones corruptas de nuestro medio, divulgada este año, ubicó en el séptimo lugar a la Justicia Electoral. El Tribunal Superior de Justicia Electoral rechazó el resultado de este trabajo y anunció que solicitarían la explicación del método utilizado. Consideraron equivocados los parámetros utilizados, tales como la compra de cédulas de identidad o venta de votos durante los procesos electorales, dado que estas prácticas corresponden a los partidos políticos y no a la Justicia Electoral.

puede hacer propaganda electoral. Limita a 4 años, por única vez, el mandato de las autoridades municipales que fueron electas el 18 de noviembre (aunque podrán ser reelectas una vez más), y obliga a los partidos a adecuar sus estatutos a estas disposiciones en el término de un año[3].

Este año, con motivo de los comicios municipales de noviembre, el Congreso aprobó la modificación de un solo punto de la ley orgánica municipal 1294 (el inciso g del artículo 27) para permitir que los miembros y funcionarios del Parlamento pudieran candidatarse para los cargos municipales (como de hecho lo hicieron varios legisladores), dejando vigente la prohibición para los miembros de los Poderes Ejecutivo y Judicial. Esta modificación fue criticada por poco ética.

La Justicia Electoral también tuvo este año iniciativas para reducir el costo de las elecciones a través del ensayo de un sistema de voto electrónico y la reducción del número de mesas receptoras de votos, ampliando a 300 el número de personas que votan en cada mesa[4]. Para transparentar las elecciones internas de los partidos, obligó a un cruzamiento de datos del padrón de afiliados de cada partido con el padrón nacional, lo que eliminó de los padrones partidarios a miles de afiliados/as por diversas irregularidades[5].

---

[3] Originalmente el proyecto planteaba la reducción del subsidio electoral que el Estado da a los partidos y movimientos políticos a un 10 y 15% de lo que actualmente reciben; pretendía ejercer un mayor control sobre el dinero que se maneja en los partidos políticos a través de la creación de un organismo dependiente de la Justicia Electoral, encargado de controlar auditando ingresos, aportes, donaciones, gastos e inversiones; dar mayor participación a las mujeres disponiendo que en las listas internas no puedan repetirse más de dos personas del mismo sexo en la secuencia. También, el Parlamento Joven acercó la idea de auditar a los partidos políticos 30 días antes y 30 días después de las elecciones, a fin de identificar el origen de los fondos, unificar la inscripción en el Registro Cívico con la cedulación y la realización de las elecciones municipales y nacionales en mayo y noviembre del mismo año. El diputado Angel Barchini, del Partido Colorado, propone modificar el Código Electoral de modo que las elecciones internas de los partidos sean organizadas y juzgadas por la Justicia Electoral. El proponente dijo que busca terminar con la abierta parcialidad de estos organismos que favorecen normalmente a las facciones que controlan el aparato del partido.

[4] Resolución 49/2001 del TSJE.

[5] Unas 290.000 personas fueron eliminadas del padrón del Partido Colorado por no estar inscriptas en el Registro Cívico Permanente y otras causas como fallecimiento, inhabilitación por condena, doble afiliación y minoría de edad. En el padrón del PLRA quedaron 551.432 habilitados/as para las internas y fueron eliminados 114.000 por no figurar en el Registro. En el padrón liberal de Asunción fueron cuestionadas 8.997 personas que son inubicables por no tener dirección especificada. Algunos sostienen que son personas que no viven en la capital.

Los actores políticos

A la caída de la dictadura en 1989 sucede un proceso en el que los partidos políticos tradicionales, la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), al cual se sumó también el Partido Encuentro Nacional (PEN), ejercen una completa hegemonía[6], pero estas élites políticas no han sabido conformar un sistema político electoral transformador sino que se han contentado con repartirse ellos el control del aparato del Estado[7].

Frente a las críticas que surgen, los políticos no tienen mejor idea que argumentar que se pretende destruir a los partidos políticos, tratando con ello de restar legitimidad a los cuestionamientos. Las dirigencias y la ciudadanía en general deben asumir el desafío de renovar profundamente a las fuerzas políticas existentes y facilitar la formación de nuevas élites para tener lo que en verdad necesitamos: partidos fuertes y activos, que sean fuente de ideas transformadoras y que aporten propuestas de solución a la grave situación por la que atravesamos.

En contrapartida, debemos señalar también que a pesar de los enormes esfuerzos de muchos sectores, no se ha podido conformar una masa crítica en la ciudadanía con suficiente fuerza como para contrapesar la hegemonía de los

---

[6] Como hechos electorales resaltantes de este año, en las internas del Partido Colorado se confirmó la mayoría del Movimiento de Reconciliación Colorada (MRC) liderado por Nicanor Duarte Frutos, quien logró el control de la Junta de Gobierno con cerca del 50% de los votos; en segundo lugar quedó UNACE (Unión Nacional de Colorados Éticos) con cerca del 30%, y tercero el sector liderado por Bader Rachid con 19%. Posteriormente: los colorados obtuvieron una contundente victoria en la elección de gobernadores en tres departamentos que estaban acéfalos, asestando un duro golpe a la estrategia liberal que pretendió convertir esas elecciones en un plebiscito sobre la gestión del gobierno. En San Pedro triunfó Julio Ruiz (ANR) con el 61% de los votos, ganando nada menos que al Presidente de la Cámara de Diputados Cándido Vera Bejarano; en Cordillera, el colorado Julio Quennah (54%) ganó cómodamente al liberal Edgar Ramírez (45%) y en Caazapá triunfó Luis Sarubbi (77%) de la ANR sobre Milciades Chaparro del PLRA (21%). Hubo algunos problemas para conformar las mesas dado que los miembros pertenecientes al PEN no acudieron. A su vez, el 1 de septiembre, el PLRA hizo una anunciada marcha para pedir la destitución del presidente González Macchi, resultando un completo fracaso, dado que no logró entusiasmar ni siquiera a sus afiliados y mucho menos a otros sectores. La marcha intentó llegar hasta el Palacio de Gobierno, logrando para ello una autorización del Juez en lo Laboral Tadeo Zarratea, liberal, quien hizo una extraña interpretación del Art. 14 de la Ley 1.066 conocida como *Ley del Marchódromo* que establece que no se pueden realizar manifestaciones frente al Palacio de López. Esta medida, lejos de ayudar a cumplir los objetivos de la movilización, dejó más bien la amarga sensación de que un juez con una larga tradición de lucha antidictatorial se dejó usar en un juego de intereses políticos.

[7] Desde la Justicia Electoral y el Ministerio de Hacienda denunciaron las presiones de las cúpulas de los partidos para obtener la liberación de los fondos para los subsidios a los partidos, a pesar de que no hay dinero para hospitales y otras necesidades prioritarias. Finalmente, las Cámaras legislativas aprobaron un monto suplementario de más de 12.000 millones de guaraníes destinados para aportes a partidos electorales y subsidios previstos.

partidos. En este sentido, es preocupante la situación socio económica sobre la que se asienta nuestro sistema político, generador de graves desigualdades que conllevan el control de oligarquías económico-políticas.

La ciudadanía, decían los antiguos griegos, se ejerce entre iguales, siendo ésta una condición fundamental: no podemos pretender que una masa inmensa de marginados/as, desnutridos/as y analfabetos/as pueda ejercer una ciudadanía crítica y activa cuando apenas tiene condiciones para salvar el día a día.

Una propuesta para cambiar esta situación descrita debe contener un conjunto de medidas que contemple por lo menos:

- Dar mayor poder a la ciudadanía en los mecanismos de elección y control de las personas que ejercen cargos públicos.
- La reducción del costo económico de la política como una cuestión ética impuesta por la pobreza en que está sumida la sociedad y para favorecer la igualdad de oportunidades.
- Despartidizar y dar mayor autonomía a la Justicia Electoral y al conjunto del sistema electoral.
- Combatir la impunidad en el ámbito electoral dando a juzgados y Tribunales electorales mayores atribuciones, incluidas las de imponer penas.
- Generar condiciones que favorezcan el fortalecimiento de una ciudadanía crítica y activa.

Conclusiones y recomendaciones

Si bien es cierto que no hay un sistema electoral o político perfecto, no hay que renunciar a la necesidad de tomar un conjunto de medidas que ayuden a acercar el sistema político al común de la gente y sus problemas. Estas son algunas sugerencias para el debate:

1. *Dar mayor poder a la ciudadanía en los mecanismos de elección y control de las personas electas para cargos públicos. Para ello, algunas sugerencias son:*
   - Cambiar el sistema de listas cerradas y bloqueadas al de listas cerradas pero móviles, u otro sistema que amplíe las posibilidades de elección real.

- Establecer algún sistema de control efectivo de la gestión de las autoridades administrativas electas, y la posibilidad de revocar el mandato en los casos de graves falencias o corrupción en la gestión.
- Establecer algún sistema más directo de representación territorial, tanto a nivel de las juntas municipales como del Parlamento, de modo que la gente sepa a quién exigir responsabilidades, generando en los partidos y personas electas un mayor compromiso político.
- Facilitar la participación e iniciativas ciudadanas en cuanto a consultas populares, referéndum, plebiscitos e iniciativas populares ampliando sus efectos vinculantes en todos los aspectos posibles.
- Favorecer la formación de nuevos grupos políticos y reducir la importancia de las elecciones internas.
- Cambiar el sistema de representación proporcional por otro que favorezca a las minorías, de modo a volver más heterogénea la representación en el Parlamento y las juntas municipales.

2. *Es necesario reducir el costo de la política, para lo que se puede implementar una serie de medidas, tales como:*
   - Reducir el tiempo de propagánda electoral y reducir los montos del subsidio y aportes que el Estado otorga a los partidos.
   - Establecer un riguroso sistema de control del origen y aplicación de los fondos que financian los partidos políticos y los que se utilizan en las campañas electorales, tanto de los fondos públicos como de los aportes privados.
   - Reducir los excesivos periodos electorales, pero sin sacrificar la especificidad de las elecciones locales.
   - A mediano plazo, analizar la posibilidad de reducir el número de bancas en las instancias de representación como el Parlamento y las Juntas Municipales, así como de sustituir las Juntas Departamentales por un Consejo de Intendentes Municipales que acompañe al Gobernador.

3. *Despartidizar la Justicia Electoral y dar mayor autonomía al sistema electoral. Para ello, algunas medidas pueden ser:*
   - Establecer un sistema de elección del funcionariado electoral en base a méritos y capacidades en el ámbito de su competencia, sin tener en cuenta la afiliación partidaria.
   - Prohibir expresamente la militancia política de los/as funcionarios/as de la Justicia Electoral en todos los niveles, asegurando su carrera profesional en base al estricto cumplimiento de una labor imparcial en materia electoral.

- Conformar las mesas receptoras de votos con ciudadanos comunes, elegidos en base a un mínimo nivel de instrucción formal y a estrictas normas de imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones. Esto no implica que los partidos no puedan controlar el funcionamiento del sistema electoral a través de apoderados y observadores de mesa.

4. Terminar con la impunidad en el ámbito electoral: El Código Electoral establece severas sanciones para los delitos y faltas electorales; sin embargo, los pocos hechos denunciados no han recibido sentencias debido a que los jueces del fuero criminal están abarrotados de casos[8]. En cambio, los jueces electorales sólo tienen trabajo relevante en los comicios, aun siendo ellos los que tienen mayor conocimiento sobre los diversos aspectos del sistema electoral.

Quebrar la impunidad pasa necesariamente por construir un consenso político y social, acordando nuevas reglas de juego y, sobre todo, respetándolas. No es aceptable argumentar que las sanciones a los delitos electorales son excesivas para no emplearlas. Un Código Electoral con castigos tan ejemplares, pero sin nadie interesado en aplicarlos, sólo sirve para estimular la impunidad imperante en el país.

Consideramos que puede ser útil, por un lado, otorgar a jueces y fiscales electorales una mayor participación en la investigación y castigo de delitos y faltas electorales y, por el otro, modificar las sanciones de manera que sean efectivamente aplicadas.

5. Generar condiciones que favorezcan el fortalecimiento de una ciudadanía crítica y activa: Si bien entre las condiciones debemos mencionar necesariamente el mejoramiento socioeconómico de la población, ello pasa por reformas más complejas. Sin embargo, se podría establecer un programa nacional de educación cívica práctica en el sistema educativo formal que fomente la competencia electoral democrática, la práctica electoral transparente y se

[8] Tres personas fueron procesadas por la justicia ordinaria por cometer delitos electorales en la interna del Partido Colorado (fueron detenidas intentando votar con cédula de identidad de otras personas). El Juez estableció una pena sustitutiva para César Domínguez, y sigue la causa en contra de Holger Aníbal Insfrán Ibarrola y Conteiro Evaristo Acosta. Por otra parte, el intendente de Villa Elisa, Estanislao Frutos, reclamó la intervención de oficio de la justicia para combatir los abusos electorales cometidos por las candidaturas que ensucian propiedades públicas y privadas en forma descontrolada a través de la pegatina de afiches. Pidió castigo a estos actos que quedan en la impunidad y destruyen la ciudad.

promuevan valores para una cultura democrática. Esto tiene como condición la total despartidización del sistema educativo nacional y la formación intensiva de los y las docentes, muchos de los cuales son operadores de partidos y tienen todavía actitudes autoritarias.

6. Reforma de los Partidos Políticos: Los partidos políticos tienen la tarea pendiente de reformarse profundamente para adecuarse a los nuevos desafíos. Si bien ahora los partidos comparten el espacio sociopolítico con una diversidad de actores, no dejan de tener una gran importancia como medio de expresión y acción política, lo que les exige estos cambios.

Necesitamos partidos fuertes en ideas, con gran capacidad de generar nuevos liderazgos y prácticas que transformen el sistema político, con actuaciones transparentes y un funcionamiento institucional que haga escuela en el respeto a las reglas de juego.

Análisis de las Elecciones Municipales

Las elecciones municipales: su importancia

El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) convocó a elecciones municipales para el 18 de noviembre del 2001, a través de la Resolución Nº 38 en la que se estableció el cronograma electoral y la elección de:

- En Asunción, 1 Intendente y una Junta Municipal con 24 concejales titulares y 18 suplentes;
- 91 Municipios del segundo grupo que eligen un Intendente y una Junta Municipal compuesta por 12 concejales titulares y 6 suplentes y,
- 128 municipios del tercer grupo en la que se deben elegir un Intendente y una Junta Municipal integrada por 9 concejales titulares y 6 suplentes.

Las elecciones se realizaron el día señalado y en todas las localidades del país, salvo en tres distritos del departamento de Ñeembucú, debido a una resolución judicial que dispuso la suspensión de los comicios, como consecuencia de un recurso planteado por los partidos Encuentro Nacional y Liberal Radical

Auténtico en contra de la decisión del TSJE que desconoció la alianza electoral que ambas nucleaciones partidarias presentaron para estos comicios en los citados municipios.

Un hecho curioso se registró en la localidad de San Salvador, departamento del Guairá, cuyos resultados comiciales dieron un empate entre los dos candidatos, razón por la cual el TSJE resolvió llamar a otra elección.

Por una modificación legislativa, aprobada recientemente, el periodo de mandato municipal –que hasta la fecha era de 5 años– durará sólo cuatro años, pero en compensación los/as intendentes/as elegidos/as podrán ser reelectos/as, siempre que renuncien tres meses antes de los comicios siguientes. Esta disposición responde a la necesidad de limitar el intenso electoralismo en el que Paraguay se ve envuelto desde la apertura política de 1989.

Unas 2.300.000 personas fueron habilitadas para votar; la campaña de inscripción en el Registro Cívico Permanente enfocó su atención en los y las jóvenes y, como resultado, 240.846 personas ingresaron al padrón electoral.

Además de la importancia que tienen las elecciones de autoridades locales debido a que el correcto funcionamiento de estas instancias ayudan a un mejor combate de la pobreza, en el caso paraguayo, los comicios municipales eran el espacio donde se observaba una viva participación de la ciudadanía que se involucraba activamente en la cogestión de proyectos vecinales, presentando candidaturas independientes a concejales, castigando a aquellos partidos cuya gestión no satisfizo a la población y, sobre todo, sufragando masivamente en las elecciones. Es decir, en las elecciones de gobiernos locales es donde rápidamente se desarrollaron esos valores ciudadanos que hacen a una democracia más consolidada y cercana a la vida de la gente. Aquí se están sentando las bases más sólidas para el avance real de un sistema democrático.

Sin embargo, esta vez el encantamiento se rompió, y más de la mitad (52%) de los electores decidieron quedarse en sus casas, como una manera de expresar su rechazo a un sistema político que sienten lejos de sus problemas cotidianos y del retroceso social y económico en el que viven.

Con ello se abre una gran incógnita sobre los verdaderos avances de esta transición hacia la democracia, y este nuevo síntoma, si no es coyuntural, debe preocupar a la clase política en especial y a toda la sociedad.

Los cambios en el sistema electoral

Por Resolución Nº 49/2001 el TSJE dispuso que cada mesa de votación tenga 300 electores con dos cuartos oscuros cada mesa. Esto permitiría el ahorro de unos 800 millones de guaraníes (aproximadamente 170 mil dólares), considerando la disminución en un 33% de los recursos humanos necesarios para montar cada mesa receptora de votos.

Además, se aplicó un plan piloto para implementar el voto electrónico en nuestro país, instalándose 160 máquinas atendidas por personal especializado en algunos locales de votación de Asunción, en Pedro Juan Caballero, Maciel, San Antonio y Atyrá. El sistema permite votar con mayor rapidez y agilizar el conteo del sufragio, aumentar el número de electores por mesa y ahorrar en impresión de boletines. El proyecto se hizo con la cooperación de la OEA y tuvo un costo de 135.000 dólares.

El experimento con el sistema electrónico fue todo un éxito, más allá de algunas situaciones que afloraron a la hora de realizar el escrutinio, y registró el mayor porcentaje de participación alcanzado en los locales donde se lo aplicó. El aumento del número de votantes por mesa no puede ser valorado en su exacta dimensión, considerando que hubo muy bajo número de participantes, y que en las municipales se marcan solamente dos boletas, a diferencia de las elecciones nacionales en las que se llegan a utilizar hasta 7 boletines.

De todos modos esta experiencia fue positiva, y permite ir aplicándola progresivamente para mejorar la eficiencia y disminuir el costo del sistema electoral.

La participación ciudadana en las elecciones municipales

El 16 de octubre, uno de los diarios de la capital publicaba una encuesta en la que ya se perfilaba lo que luego ocurrió efectivamente: el 46% de jóvenes de entre 18 a 25 años, que estaban inscriptos/as en el Registro Cívico Permanente no estaban interesados por ninguno de los candidatos a la Intendencia de la capital. Fue la juventud la gran ausente de la jornada comicial, a pesar del esfuerzo de la Justicia Electoral, que montó una campaña para motivar la participación juvenil.

El gran protagonista de las elecciones municipales fue el ausentismo, que alcanzó, como ya lo dijimos, más del 52% del electorado habilitado, a nivel nacional. La gente no encontró mejor manera de castigar a la desprestigiada clase política que a través de la abstención, restando legitimidad a las autoridades electas. En Asunción, por ejemplo, en 1991 había sufragado el 73% del electorado y en 1996 el 91%; ahora sólo votó el 52% del electorado habilitado.

Luego de 10 años de intenso electoralismo y altos niveles de participación, la gente demostró su desilusión hacia un sistema que no le es útil para resolver sus problemas y que, hasta ahora, sólo sirve para que la política se haya convertido en una de las profesiones más lucrativas, a espaldas de los problemas de la población. Esta situación debe llamar a una seria reflexión a las dirigencias políticas y sociales, porque puede ser el primer indicio serio de un creciente descontento con el sistema político, de consecuencias imprevisibles si no es remediado a tiempo.

Otro mecanismo de expresión ciudadana fue el voto castigo a aquellos partidos cuyos representantes no jugaron un buen papel en el periodo anterior, aunque las críticas a la pésima gestión del gobierno central no se tradujo en castigo para sus candidatos locales.

Un aspecto positivo es que en varias localidades, se presentaron hasta 57 listas independientes formadas por ciudadanos y ciudadanas que, al no verse representados por las listas partidarias, presentaron sus propias opciones, en muchos casos, con buena respuesta del electorado. Esto necesariamente ayudará a dinamizar el sistema político.

Otro logro es el compromiso asumido por los/as candidatos/as ante la organización "Juventud que se Mueve" de no utilizar afiches, grafittis y pasacalles, lo que redundó en una campaña más limpia en Asunción, Atyra, San José Obrero y otros lugares.

Actuación de la Justicia Electoral y otros agentes electorales

En el proceso previo a las elecciones, a pedido de los partidos, la Justicia Electoral exoneró a los candidatos de la presentación de certificados de vida y residencia y de antecedentes policiales y judiciales, relajando aún más el

control sobre quienes irían a ocupar cargos públicos. Por otro lado, muchos no cumplieron el requisito previo de renunciar a los cargos que estaban ocupando para presentar sus candidaturas.

No obstante, la actuación de la Justicia Electoral, en líneas generales, ha sido una vez más muy buena, cumpliendo todos los pasos del cronograma propuesto, con un sistema adecuado de distribución de útiles y materiales, estableciendo un sistema de conteo rápido eficiente y un sistema de control de jueces y fiscales que ahora es más efectivo.

La ausencia masiva de miembros de mesa de votación para el momento de apertura de la jornada electoral pone de manifiesto una de las debilidades del sistema, que al estar ligado indisolublemente al sistema de partidos, lo pone en riesgo en caso de que algunos de los partidos no tengan interés en que funcionen las mesas.

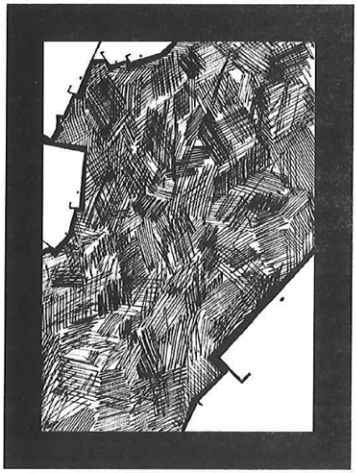
Otro hecho negativo fue la actuación del algunos miembros de las Juntas Cívicas, quienes al no cumplir con todos los pasos establecidos en la ley para integrar las mesas de votación, favoreciendo supuestamente a sus partidos con ello, pusieron un manto de duda sobre la transparencia. Estas situaciones deben ser castigadas con toda rigurosidad, para evitar nuevos intentos de monopolizar el control del sistema electoral.

También es importante no dejar impunes los casos en que operadores políticos violan prohibiciones que el Código Electoral establece para el día de las elecciones, sobre todo aquellos intentos de fraude como el doble voto y la compra de cédulas. Castigar la comisión de estos delitos y faltas electorales puede ser aleccionador y ayudará a un mejoramiento sustancial de la transparencia de la jornada electoral.

Conclusiones y recomendaciones

En líneas generales podemos concluir que no hay grandes obstáculos al ejercicio del derecho a la participación política a nivel municipal; en esta oportunidad se reflejaron en los comicios los problemas de credibilidad del conjunto del sistema político.

Las recomendaciones no pueden ser distintas a las que hacemos para el conjunto del sistema político, enfatizando dos cosas: la necesidad de preservar la elección de autoridades locales en un espacio propio y la de establecer un vínculo más estrecho entre ciudadanía y autoridades locales, dando mayor participación a aquélla en el control de la gestión de estas últimas.



Derechos de la Infancia y la Adolescencia

Derechos de la Infancia y la Adolescencia

Roberto Stark
Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)

Durante 2001 han ocurrido varios hechos muy importantes en cuanto al cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia en Paraguay que, como siempre, significan progresos por un lado y retrocesos o persistencias de situaciones negativas por el otro. La promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia y la creación de la Secretaría de la Niñez y Adolescencia son, sin duda, los avances más importantes, pero se siguen dando graves violaciones en el área. Con respecto a la justicia juvenil nuevamente se tuvo un momento dramático que llevó al cierre definitivo del correccional de menores varones "Panchito López", lo que significó un avance que posteriormente permitió otros, como la creación de una instancia que coordinará toda la política de atención a los adolescentes infractores.

En cuanto a políticas para la infancia en general, no hubo ningún adelanto; se siguió tal cual años anteriores, con la diferencia de que en este año ni siquiera se mencionó a nivel oficial la posibilidad de tener un Plan Nacional para la Infancia, compromiso que el país asumió al ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y reafirmó hace 10 años en la Cumbre Mundial de la Infancia.

En octubre de 2001, el Paraguay presentó su informe periódico de cumplimiento de la Convención ante el Comité de los Derechos del Niño en Ginebra. La elaboración del informe y su contenido mostraron un avance en relación con el anterior, pero la presentación del mismo demostró una falta de interés y

responsabilidad por parte del Estado paraguayo, que envió para tal fin a una persona totalmente ajena al tema y que desconocía el informe[1].

En síntesis, se cuenta con un nuevo marco legal para la infancia, más apropiado para nuestra realidad y en coherencia con la Convención de Derechos del Niño, y se crearon nuevas instituciones que ayudarán a implementar acciones a mediano y largo plazo. Pero, por otro lado, se siguen notando serias deficiencias en ciertas áreas en particular, como en las áreas de justicia juvenil y explotación sexual, como ejemplos más visibles de la indiferencia del Estado paraguayo en cuanto a la protección de la niñez y la adolescencia.

Adecuación legal y monitoreo de los derechos de la infancia y la adolescencia

Finalmente, en marzo de este año, el Estado paraguayo cumplió con el compromiso de adecuar su marco normativo a la Convención, al promulgar el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 1.680). De esta forma, nuestro país pasa a tener un marco legal acorde con los nuevos conceptos sobre infancia y adolescencia, lo que en otras palabras significa que se pasa de una doctrina legal a otra: de la situación irregular a la de protección integral. En términos prácticos, esto significa que la infancia paraguaya deberá ser tratada de una manera distinta de aquí en adelante. Ello tiene como consecuencia que, en primer lugar, se deberá ver al niño y a la niña como sujetos de derechos y no como objetos de la caridad o buena voluntad de personas de bien; por otro lado, la ley se convierte en un marco para todos los niños y niñas y no solamente para aquellos que están en situación de vulnerabilidad.

Algo sumamente significativo fue la instalación de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, instancia creada por el nuevo Código. Esta nueva institución, que coordinará el Sistema de Protección y Promoción de la Infancia y Adolescencia, se convertirá en el referente sobre el tema niñez desde el Estado, y llenará un espacio que ha estado vacío por muchos años por la total inoperancia de la Dirección General de Protección al Menor (DGPM), que próximamente desaparecerá. Es de esperar que el Estado en su conjunto provea de los recursos necesarios a esta nueva instancia y que designe a personas entendidas al frente de esta Secretaría.

[1] Como anexo a este capítulo, se publica la versión íntegra de las Observaciones Finales del Comité al Paraguay.

En cuanto al monitoreo del cumplimiento de la Convención, en octubre pasado el Paraguay presentó su segundo informe periódico ante el Comité de los Derechos del Niño. A pesar de los avances ya señalados, las muy acertadas críticas del Comité acerca de la inoportuna designación de un representante que en nada estaba concernido por el tema, demuestran lo mucho que falta para que el Estado tome en serio este tipo de compromisos, y el vacío que existe en cuanto a referentes institucionales del Gobierno en el tema.

Políticas y programas

Este año finalizó uno de los programas de atención a la niñez empobrecida más grandes que se hayan implementado en el Paraguay, y se dio inicio a otro de gran envergadura de atención a la niñez en situación de derechos vulnerados. En el primer caso, se trata del programa "Atención a la niñez trabajadora de la calle" con 8 millones de dólares proveídos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en el segundo del programa de "Atención a Menores en Alto Riesgo" (AMAR) con 12 millones de dólares de fondos de la Unión Europea, ambos administrados por la Secretaría de Acción Social (SAS). Ambas propuestas programáticas son de aplicación focalizada, es decir, se dirigen a un tipo en particular de población infantil, tanto en términos de problemática como de ubicación geográfica, por lo que no son para todos los niños y niñas, ni para todo el país. No obstante, lo más significativo de estos programas está en que:

- El Estado invierte en la infancia, aunque en forma focalizada;
- Aumenta la participación de los municipios, Gobernaciones y organizaciones de la sociedad civil en la atención de la infancia en situación de vulnerabilidad;
- Las organizaciones de la sociedad civil se consolidan como prestadoras de servicios luego de ser, por años, las únicas que trabajaban por la infancia en riesgo en el país; y
- Hay una mayor coordinación a nivel de desarrollo de proyectos entre Gobiernos y organizaciones de la sociedad civil.

Pero, por otro lado, la ejecución de estos programas no ha tenido hasta hoy el impacto esperado o, al menos, no se han satisfecho las expectativas que se generaron a partir del monto millonario disponible en ambos casos. Ninguno de ellos forma parte de una política más general que los englobe y que prevea

objetivos de impacto a mediano y largo plazo. Más bien están orientados a paliar problemáticas específicas por un determinado tiempo, generalmente mientras dure la subvención. Estos programas, al estar huérfanos de una política social integrada dirigida a la niñez, no dejan cambios permanentes en las situaciones intervenidas durante sus desenvolvimientos, ya que se dirigen generalmente a las consecuencias visibles de los problemas sociales que afectan a la infancia y no a sus causas.

Todo ello tiene como consecuencia que tras cuatro años de aplicación de los programas con financiamiento del BID, la problemática de la niñez empobrecida en situaciones de riesgo sigue tal cual se presentaba al inicio del proyecto, y todo parece indicar que ocurrirá lo mismo con el proyecto apoyado por la cooperación europea.

Como ya se había mencionado en informes anteriores, las acciones del Estado hacia la niñez siguen siendo descoordinadas y sin un objetivo de conjunto.

Difusión de los derechos de la infancia y la adolescencia

Este también ha sido un año de mucha difusión de los derechos de la infancia y la adolescencia. Aunque las ONGs siguen siendo las que lideran las iniciativas de difusión, se han sumado los municipios por medio de los Consejos por los Derechos del Niño (CODENI). También los programas de cooperación a la infancia administrados por la SAS, así como UNICEF han aportado gran cantidad de recursos para la difusión de los derechos de la infancia y, al final del año, para la edición del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia.

Hay que reconocer que se ha hecho un gran esfuerzo para la difusión, pero aún se tiene una insuficiente cobertura geográfica; el sector rural sigue siendo el que más desconoce la Convención.

Derecho a la protección contra maltratos y abusos

Este año se denunciaron 199 casos de abusos, en su mayoría de niñas, y como en años anteriores, el abusador generalmente es un miembro de la familia de la víctima. Algunos de estos casos desembocaron en la muerte de la víctima.

En el más sonado de ellos, se pudo encontrar al culpable confeso, quien era el tío de la víctima, una niña de 5 años.

El Estado sigue ausente en lo que se refiere a prevención de todo tipo de maltrato y abusos. No se realizan campañas de difusión y concientización, no se capacita a los y las docentes, quienes generalmente son los receptores de las denuncias de maltrato y abuso por parte de niños y niñas. En cuanto a la prevención en la escuela, el tema sigue siendo un tabú muy difícil de superar, lo que hace que en muchas ocasiones menores que sufren de abusos no se den cuenta de que son abusados.

Se ha avanzado en la atención de casos mediante la gestión del Ministerio Público, los CODENIS y la REDNAMI (Red Nacional de Atención al Maltrato Infantil), pero los datos estadísticos de las denuncias presentadas no se utilizan en una política o programa global que abarque la prevención y la atención.

Derecho a la Identidad

El problema de la falta de inscripción en el Registro Civil afecta a una cantidad enorme de niños y niñas, tanto en el ámbito rural como en el urbano. A principios de año se publicaron estimaciones que afirmaban que el 60% de niños y niñas menores de un año no estaba registrado. También la demora en el traslado de datos de los libros de la localidad donde se dio el registro a la Dirección Central del Registro Civil sigue siendo grave, tal como se señaló en informes anteriores.

A mediados de año se iniciaron campañas de registro de menores, sobre todo en el interior, encaradas por UNICEF, el Proyecto AMAR de la Secretaría de Acción Social-Unión Europea, la Dirección del Registro Civil, CODENIS y ONGs. En el desarrollo de estas campañas se pudo comprobar la cantidad alarmante de niños y niñas sin inscripción en el registro civil de las personas, pero se ha avanzado en la aplicación de este derecho. Es de esperar que las campañas se conviertan en programas permanentes.

Explotación económica

Si bien la intervención a esta problemática ha sido la que más recursos ha usado y más acciones ha recibido por parte de municipios y ONGs, no se nota un

cambio en la situación. Por el contrario, la mendicidad de niños y niñas, especialmente en Asunción, ha aumentado notoriamente.

La problemática de indígenas en las calles continúa, así como la situación de las criaditas que sigue siendo un problema difícilmente dimensionable.

Algo alentador es que varios municipios han encarado acciones de atención al sector de la niñez trabajadora, así como también se han generado nuevas iniciativas de la sociedad civil en el interior del país.

En términos generales, persisten las siguientes condiciones:

- La atención se centra en niños y niñas que trabajan en espacios públicos, desconociéndose por completo cuántos de ellos trabajan en otros espacios.
- A nivel nacional se tienen datos de menores que trabajan y sufren la explotación; la información generalmente corresponde a Asunción y alrededores, y Ciudad del Este.
- Se confunde el trabajo infantil con la explotación económica infantil.
- No existen políticas de atención al sector.

Explotación sexual

Esta situación sigue en las mismas condiciones que en años anteriores. No se tienen datos oficiales que sirvan para dimensionar el problema; los únicos disponibles provienen de organizaciones no gubernamentales. Según un estudio realizado por la ONG BECA, entre las ciudades de Asunción y Ciudad del Este existirían 600 adolescentes, niños y niñas que son explotadas sexualmente.

El Estado paraguayo no tiene una sola institución que trabaje en ese tema, las únicas acciones emprendidas fueron de carácter judicial, que generalmente terminan victimizando a niños, niñas y adolescentes explotados y explotadas sexualmente, sin que estas intervenciones estén complementadas por otras de índole social. No hay seguimiento, por lo que en muchos casos las y los adolescentes retornan al ciclo de la explotación sexual.

Todas las acciones de atención directa a este sector son llevadas a cabo por ONGs. El Estado está totalmente ausente en esta problemática. A pesar de que

en 1995 el Paraguay se comprometió, en una conferencia internacional sobre el tema, a elaborar una agenda de trabajo, esta acción nunca se llevó a cabo.

Está situación se ha generalizado y abarca todo el país, no sólo en los municipios más poblados. No se puede saber si en los últimos años ha aumentado el número de menores explotados y explotadas sexualmente, porque no existen datos al respecto, pero es previsible que dadas las condiciones actuales, cada vez más menores, principalmente niñas, sean envueltas en las redes de explotación sexual.

Un hecho sumamente significativo fue que a principios de año fue encontrada culpable una persona de explotar sexualmente a dos adolescentes, pero la forma en que se dictó la sentencia (sin prever nada respecto a la privación de libertad cautelar de la persona condenada), permitió que ésta se escapara.

Derecho a la información y la participación

En este año, la participación de niños, niñas y adolescentes tuvo un fmpetu particular. Se dieron varios acontecimientos nacionales e internacionales que abrieron espacios de expresión en algunos casos, y participación organizada en otros.

En ocasión de la Sesión Especial de las Naciones Unidas por la Infancia, que debió celebrarse en septiembre y que fuera pospuesta a raíz de los acontecimientos del 11 de ese mes en EE UU, se realizaron varias actividades preparatorias en las que niños, niñas y adolescentes tuvieron la oportunidad de expresarse. Los trabajos previos a este evento mundial permitieron que varios grupos organizados de niños y niñas se informasen mejor sobre la marcha del cumplimiento de los derechos de la niñez en el país y el mundo, contribuyeran a un documento para las sesiones conformadas por niños y niñas, y elaborasen un mensaje de estos grupos en representación de la niñez paraguaya. Miles de niños y niñas del Paraguay tuvieron la ocasión de expresarse en la campaña mundial "Say Yes/Di Sí", indicando cuáles son, a su criterio, los problemas nacionales que les afectan.

Grupos de menores y adolescentes trabajadores realizaron un encuentro latinoamericano que se realizó en Paraguay y contó con la presencia de representantes de 10 países. Los miembros de los grupos organizados de

menores han ocupado espacios de prensa, han participado en congresos como expositores, han dado charlas e intercambiado sus experiencias entre ellos, particularmente entre los meses de agosto (mes de la niñez) y septiembre (Sesión Especial por la Infancia).

Justicia juvenil

El 2001 se ha convertido en el año de los grandes cambios en varias áreas de los derechos de la infancia, siendo una de ellas la de la justicia juvenil, específicamente en lo que se refiere a la situación de los menores varones privados de libertad. Como en la generalidad de los casos, situaciones de flagrante violación a los derechos humanos conviven con algunos avances.

El panorama actual es el punto final de una serie de abusos y maltratos que se producían en el Correccional de menores "Panchito López", corroborados por visitas realizadas por organizaciones de la sociedad civil e internacionales. A principios de año, Amnistía Internacional, UNICEF y CDIA visitaron este correccional y encontraron hasta a un herido de arma de fuego sin atención, entre otras muchas irregularidades y denuncias, en tanto que un grupo de 25 adolescentes estaba de huelga de hambre con los labios cosidos.

La situación en los centros de detención de menores siguió siendo absolutamente inhumana. Particularmente insoportable era la situación del "Panchito López", que hasta el 25 de julio contaba con 250 internos varones para un local que tenía capacidad para 80. Las condiciones en los demás centros de reclusión no era mejor: hacinamiento, maltrato, mala alimentación, falta absoluta de actividades educativas tendientes a la reinserción, cohabitación de menores con adultos, etc. Prácticamente ninguna de las recomendaciones de Naciones Unidas para adolescentes privados de libertad son tenidas en cuenta en los centros de reclusión de adolescentes sean hombres o mujeres, a excepción del Centro Educativo de Itauguá.

El 25 de julio de 2001, un adolescente interno del "Panchito" fue asesinado por un guardiacárcel y, como consecuencia de esto, se desató un amotinamiento de los reclusos que incendiaron el local dejándolo inutilizado. Tras esto, el Gobierno se vio obligado a cerrar definitivamente el establecimiento, no porque así se lo dispusiera siguiendo un plan, sino porque los propios adolescentes internos llegaron a una medida extrema.

Después de estos hechos se realizó un traslado total de los internos del "Panchito" a los centros penitenciarios del interior. Nuevamente, estos adolescentes sufren la falta casi total de condiciones de reclusión adecuadas, salvo un par de excepciones. Es particularmente preocupante la situación de quienes se hallan bajo prisión en Emboscada, donde están 135 adolescentes con todos sus derechos negados.

En general, la situación de reclusión de los adolescentes varones y mujeres en centros correccionales tiene las siguientes características:

- Denuncias constantes de maltratos, utilización de celdas de aislamiento, siendo éstas prohibidas por los convenios internacionales.
- Falta de asistencia legal adecuada.
- Mala alimentación.
- Hacinamiento, en algunos casos muy graves, como en Emboscada, Pedro Juan Caballero, Coronel Oviedo y San Juan Bautista.
- Falta de espacios y actividades de esparcimiento.
- Falta casi total de actividades educativas y de formación.
- Falta de una infraestructura adecuada, escasez de camas y sanitarios generalmente en pésimas condiciones.
- Contacto de internos adultos con adolescentes, que en el caso de las adolescentes mujeres es crítica, ya que en general las mismas se encuentran conviviendo.

Estas características no son muy distintas de las que se daban antes del cierre del "Panchito"; lo distinto es que se acentuó la presión de las organizaciones de derechos humanos y, mediante esto, se conformó una comisión de visita a los centros de reclusión de todo el país donde se encuentran adolescentes. Esta comisión interinstitucional visitó en un periodo de dos meses casi todos los centros de reclusión, y consiguió algunos cambios en las condiciones de prisión de los menores. El gran avance de esta comisión es que está integrada por representaciones de los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como organizaciones de derechos humanos locales e internacionales. Existe una proyección de darle carácter permanente, con el objetivo de monitorear las condiciones de reclusión de adolescentes en conflicto con la ley.

Un hecho de suma importancia es la creación del Sistema Nacional de Atención al Adolescente Infractor (SENAI), que tendrá la responsabilidad de diseñar y administrar las políticas dirigidas a este sector. Esta instancia fue creada luego de los hechos que siguieron al cierre del "Panchito".

La continuidad y las mejoras introducidas al Centro Educativo Especializado de Itauguá son alentadoras. Las contribuciones de orden edilicio como metodológico han facilitado una atención mucho más acorde con lo recomendado.

Conclusiones y recomendaciones

- La prioridad del Estado paraguayo y la sociedad civil debe ser la aplicación del nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia. Esto significa poner en marcha el Sistema Nacional de Protección y todas las instituciones creadas por el nuevo marco jurídico, lo que supone a su vez asignar recursos. Es de esperar que no se retaceen los rubros para las instituciones que atenderán al 50% de la población paraguaya.
- La sociedad civil debe seguir con el trabajo de vigilancia en temas tan conflictivos como la justicia juvenil, explotación sexual, maltrato institucional, falta de políticas y programas, niños soldados y otros. Ahora que existen las instituciones del Estado para atender la problemática de la niñez, las ONGs y la sociedad civil organizada deben exigir que cumplan su papel.
- La sociedad civil y las ONGs tienen un papel muy importante en la promoción de la participación infantil y adolescente. La misma deber ser apoyada con más fuerza y continuidad; se deben impulsar coordinaciones nacionales que permitan el intercambio entre grupos de niños y niñas; se deben abrir más espacios de expresión espontánea y organizada para menores, y los mismos deben ser más continuos.

Existen temas que están totalmente abandonados por el Estado y con poca participación de la sociedad civil, siendo uno de ellos el de la explotación sexual infantil. En esta área se deben intensificar las campañas de prevención y de desmotivación de la demanda. También se deben investigar y castigar a los culpables de este tipo de hechos. El Paraguay debe tener un plan nacional de acción en esta área.

NACIONES UNIDAS **CRC**

Convención sobre los Derechos del Niño

Distr.
GENERAL
CRC/C/15/Add.166
12 de octubre del 2001
Original: INGLÉS

Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del Niño y de la Niña: Paraguay. 12/10/2001. CRC/C/15/Add.166. (Concluding Observations/Comments) *

COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y DE LA NIÑA
Vigésimo octava sesión
VERSIÓN NO PUBLICADA

CONSIDERACIÓN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTE BAJO EL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN

Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del Niño y de la Niña:

PARAGUAY

1. El Comité consideró el segundo informe periódico de Paraguay (CDN/C/65/Add.12), presentado el 12 de octubre de 1998, en su 741ª reunión (ver

* La presente es una versión no oficial, traducida por UNICEF Paraguay de su original en inglés y autorizada suficientemente para su difusión en este Informe.

CDN/C/SR.741) celebrada el 8 de octubre de 2001, y adoptó las siguientes observaciones de conclusión en la 749ª reunión celebrada el 12 de octubre de 2001.

A. Introducción

2. El Comité acoge con beneplácito la presentación del segundo informe periódico del Estado Parte que se adhiere a las directrices para la presentación de informes de forma muy precisa, proporcionando de esta manera cantidad de información sobre la implementación de la Convención al Comité. Sin embargo, las respuestas escritas a su Lista de Asuntos (CDN/C/Q/PAR.2) recién se recibieron el 5 de octubre de 2001 y solamente responden parcialmente las preguntas elevadas por el Comité en dicha Lista de Asuntos. Desgraciadamente, la delegación representando al Estado Parte no está en condiciones de responder a la mayoría de las preguntas del Comité. En particular, el Comité lamenta que no fue posible discutir el contenido del nuevo Código de la Niñez más detalladamente. El Comité lamenta esto sobremanera, especialmente debido a que problemas similares ocurrieron durante el examen del informe inicial del Estado Parte.

B. Aspectos positivos

3. El Comité acoge con beneplácito la adopción del Código de la Niñez y Adolescencia en línea con su recomendación previa (ver CDN/C/15/Add.75, párr. 29).

4. En vistas de su recomendación previa para promulgar legislación sobre la adopción en conformidad con los principios y disposiciones de la Convención (ver CDN/C/15/Add.75, párr. 41), el Comité nota con satisfacción la adopción de la Ley sobre Adopciones de 1997 para combatir el tráfico de niños y niñas, y establecer control estricto sobre todos los asuntos relacionados a la adopción, especialmente la adopción entre países. Nota también la Ley sobre Violencia Doméstica.

5. El Comité nota con satisfacción el establecimiento de un Departamento para Reclamos y Quejas Juveniles en 1997 para la recepción de informes

sobre violaciones de los derechos del niño y de la niña y de una Red Nacional Contra el Maltrato Infantil (REDNAMI) en 1998, conformada por organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales.

C. Factores y dificultades que impiden el progreso en la implementación de la Convención

6. El Comité nota con preocupación que el Estado Parte está enfrentando dificultades en la implementación de la Convención, en particular debido a la inestabilidad política, lento crecimiento económico y servicios públicos inadecuados. El Comité reconoce que la grave brecha económica y social, que afecta sobre todo a la población rural e indígena, impide el logro y disfrute plenos de los derechos reconocidos en la Convención.

D. Áreas principales de preocupación y recomendación

1. Medidas generales de implementación (Artículos 4, 42 y 44, párrafo 6 de la Convención)

Recomendaciones previas del Comité

7. El Comité nota con gran preocupación que la mayoría de sus recomendaciones previas (CDN/C/15/Add.75) no han recibido seguimiento satisfactorio o no han recibido seguimiento alguno.

8. El Comité recomienda enfáticamente que el Estado Parte realice seguimiento efectivo de las recomendaciones previas del Comité (CDN/C/15/Add.75), prestando especial atención a las que se reiteran de aquí en adelante.

Legislación

9. El Comité nota con preocupación que el recientemente adoptado Código de la Niñez tal vez no entre en vigencia sino hasta fines de noviembre de 2001, 6 meses después de su promulgación.

10. El Comité recomienda que el Estado Parte:
    (a) Asegure que el Código de la Niñez entre en vigencia sin demoras;

(b) Asegure la implementación del Código de la Niñez en pleno cumplimiento de la Convención, prestando especial atención a la eliminación del concepto tradicional de la "situación irregular", a la necesidad de estructuras adecuadas y la asignación de recursos humanos y financieros necesarios.

Coordinación

11. A la par que nota que el nuevo Código para la Niñez contempla el establecimiento de una Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el Comité nota con preocupación que un proceso de reforma de la estructura de los Ministerios y Secretarías en Paraguay puede demorar la entrada en vigencia del recientemente aprobado Código de la Niñez hasta julio de 2002 impidiendo, por lo tanto, la asignación de fondos correspondientes al año 2002 para esta nueva estructura. Nota además con preocupación que el Plan Nacional de Acción para la Infancia (PNAI) tiene recursos económicos limitados, no está difundido a escala local y no se ha asignado un presupuesto a su ente coordinador, el Comité del PNAI, que además se caracteriza por el continuo recambio de sus miembros.

12. El Comité recomienda que el Estado Parte:
    (a) Fortalezca la coordinación entre los diferentes órganos y mecanismos gubernamentales que trabajan en el tema de los derechos del niño y de la niña tanto a escala nacional como local, en línea con la recomendación previa (CDN/C/15/Add.75, párr. 30);
    (b) Asegure el establecimiento sin demoras de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia;
    (c) Provea recursos humanos y financieros adecuados en el Presupuesto 2002 para la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia a fin de permitirle realizar sus tareas de forma efectiva; y
    (d) Tome en cuenta, para la elaboración del siguiente Plan Nacional de Acción, los obstáculos enfrentados al implementar el Plan Nacional de Acción previo y los resultados de la evaluación a medio término y de la revisión realizada para el informe de fin de década.

Asignaciones presupuestarias

13. A la par que nota la información acerca de un aumento en los gastos sociales públicos, el Comité reitera su preocupación de que las asignaciones presupuestarias para la niñez siguen siendo insuficientes para responder a las prioridades nacionales y locales de protección y promoción de los

derechos del niño y de la niña, y para superar y rectificar la brecha existente entre las zonas rurales y urbanas respecto de los servicios prestados a niños y niñas (CDN/C/15/Add.75, párr. 35).

14. En vistas del Artículo 4 de la Convención, el Comité estimula al Estado Parte a:
    (a) Fortalecer sus esfuerzos en pro de la reducción de la pobreza y su impacto sobre la infancia;
    (b) Identificar claramente sus prioridades respecto de los asuntos relacionados a los derechos del niño y de la niña a fin de asegurar que los fondos asignados "al grado máximo de [...] recursos disponibles y, en caso necesario, en el marco de la cooperación internacional" para la plena implementación de los derechos económicos, sociales y culturales del niño y de la niña, en particular respecto de los gobiernos locales y los niños y niñas pertenecientes a los grupos más vulnerables de la sociedad; e
    (c) Identificar el monto y proporción del presupuesto utilizado para la niñez a escala nacional y local a fin de evaluar el impacto y efecto de los gastos realizados en pro de la niñez.

Monitoreo

15. Si bien la Constitución de 1992 contempla la creación del Defensor del Pueblo, el Comité nota con preocupación que no se ha establecido un mecanismo para recibir y solucionar los reclamos y quejas, en particular en el ámbito de los derechos del niño y de la niña.

16. El Comité estimula al Estado Parte a establecer un mecanismo independiente y efectivo, con recursos humanos y financieros adecuados y fácilmente accesible para los niños y las niñas, de acuerdo con los Principios de París relacionados a la Condición de Institución Nacional (resolución de la Asamblea General 48/134), que:
    (a) Monitorea la implementación de la Convención;
    (b) Trata las quejas y reclamos de los niños y las niñas de forma sensible y expedita; y
    (c) Provee rectificaciones para las violaciones de sus derechos bajo la Convención.

    En este sentido, el Comité además recomienda que el Estado Parte considere buscar asistencia técnica de UNICEF y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, entre otros.

Recabado de datos

17. El Comité, a la par que nota la creación de una base de datos para monitorear el Plan Nacional de Acción para la Infancia (PNAI) en 1995, expresa su preocupación acerca de la falta de actualización de los datos y de que los mismos no cubren suficientemente y por separado todas las áreas tratadas por la Convención y que, cuando está disponible, no se utiliza de forma adecuada para evaluar tendencias y como base para la formulación de políticas en el ámbito de los derechos del niño y de la niña.

18. En línea con su recomendación previa (CDN/C/15/Add.75, párr. 32), el Comité recomienda que el Estado Parte:
    (a) Fortalezca, expanda y actualice la base de datos; y
    (b) Efectivamente utilice estos indicadores y datos para la formulación y evaluación de las políticas y programas para la implementación y monitoreo de la Convención.

Difusión y capacitación

19. El Comité reconoce que tanto agencias gubernamentales como organizaciones no-gubernamentales difundieron el material sobre la promoción de los derechos humanos, en línea con su recomendación previa (CDN/C/15/Add.75, párr. 33), pero también observa que estas medidas deben ser fortalecidas, en particular en áreas rurales y entre niños y niñas indígenas.

20. El Comité recomienda que el Estado Parte:
    (a) Aumente sus esfuerzos por traducir el material informativo al Guaraní y las principales lenguas indígenas y difundirlo;
    (b) Desarrolle métodos más creativos para promover la Convención, incluso a través de ayudas audiovisuales tales como libros ilustrados y afiches, en particular en el ámbito local;
    (c) Proporcione capacitación y/o sensibilización adecuada y sistemática a grupos de profesionales que trabajan para la infancia, tales como jueces, abogados, fuerzas del orden público, maestros, directores de escuelas y trabajadores de la salud;
    (d) Integre la Convención plenamente en los programas de estudio a todos los niveles del sistema educativo; y
    (e) Busque asistencia técnica de UNICEF, UNESCO y el Alto Comisionado de Derechos Humanos.

Cooperación con ONGs

21. Si bien el Comité ha notado ejemplos de colaboración entre instituciones gubernamentales y organizaciones no-gubernamentales, por ejemplo, en la elaboración del Código de la Niñez y del segundo informe periódico, de todos modos nota que debería promoverse y reforzarse más aún la cooperación con organizaciones no-gubernamentales.

22. El Comité reitera su recomendación de que el Estado Parte (CDN/C/15/Add.75, párr. 31) fomente una cooperación más estrecha con organizaciones no-gubernamentales, en particular en el ámbito de la implementación del nuevo Código de la Niñez.

2. Definición de niño y niña (Artículo 1 de la Convención)

23. El Comité reitera su preocupación por la brecha entre la edad mínima legal para trabajar (12 años) y la edad para la terminación de la educación obligatoria (15 años).

24. El Comité recomienda que el Estado Parte aumente la edad mínima de trabajo a fin de impedir que niños y niñas empiecen a trabajar antes de concluir su educación obligatoria.

3. Principios generales (Artículos 2, 3, 6 y 12 de la Convención)

25. El Comité está preocupado porque los principios de no-discriminación (Artículo 2 de la Convención), interés superior del niño o la niña (Artículo 3), derecho a la vida, y máxima supervivencia y desarrollo posible del niño o de la niña (Artículo 6) y respeto por los puntos de vista del niño o de la niña (Artículo 12) no están plenamente reflejados en la legislación y decisiones administrativas y judiciales del Estado Parte, así como en las políticas y programas pertinentes a escala nacional y local.

26. El Comité reitera su recomendación previa (CDN/C/15/Add.75, párr. 34) de que el Estado Parte:

(a) Integre apropiadamente los principios generales de la Convención, en particular las disposiciones de los Artículos 2, 3, 6 y 12, en todas las legislaciones pertinentes que afectan a la infancia;
(b) Los aplique en todas las decisiones administrativas, judiciales y políticas, así como en los proyectos, programas y servicios que afectan a la infancia; y
(c) Aplique estos principios a todos los niveles de planificación y formulación de políticas, así como en las acciones emprendidas por instituciones de previsión social y de salud, tribunales judiciales y autoridades administrativas.

No-discriminación

27. El Comité está preocupado porque el principio de no-discriminación (Artículo 2 de la Convención) no se implementa plenamente para niños y niñas pertenecientes a grupos indígenas o a grupos que sólo hablan Guaraní; para niños y niñas urbanos y rurales pobres; niñas; niños y niñas de la calle; niños y niñas con discapacidades; y niños y niñas que viven en áreas rurales, especialmente en cuanto a su acceso a centros de salud y educativos adecuados. Además nota con preocupación que no se suele permitir que las niñas embarazadas continúen su educación, especialmente en colegios privados.

28. El Comité recomienda al Estado Parte:
(a) Tomar todas las medidas necesarias para poner fin a la discriminación;
(b) Monitorear la situación de la infancia, en particular de aquellos niños y niñas que pertenecen a los grupos más vulnerables arriba mencionados y expuestos a la discriminación;
(c) Desarrollar, sobre la base de los resultados de este monitoreo, estrategias completas incluyendo acciones específicas y bien dirigidas destinadas a poner fin a todas las formas de discriminación; e
(d) Incluir en el siguiente informe periódico información específica sobre las medidas y programas pertinentes de la Convención de Derechos del Niño y de la Niña emprendidos por el Estado Parte para dar seguimiento a la Declaración y el Programa de Acción adoptados por la Conferencia Mundial contra el Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia e Intolerancia Conexa de 2001, y dar cuenta del Comentario General Nº 1 del Artículo 29(1) de la Convención (finalidades de la educación).

4. Derechos y libertades civiles (Artículos 7, 8, 13-17 y 37 (a) de la Convención)

Registro de nacimiento

29. El Comité nota con preocupación que un alto índice de niños y niñas, en particular aquellos pertenecientes a grupos indígenas y/o viviendo en áreas rurales o distantes, no son registrados por motivos de distancia o porque sus padres ignoran la importancia del procedimiento de registro del nacimiento. Se hace hincapié en que dicho registro no es gratuito.

30. A la luz del Artículo 7 de la Convención y en línea con su recomendación previa (CDN/15/Add.75, párr. 38), el Comité recomienda que el Estado Parte:
    (a) Desarrolle una mayor sensibilización de la importancia de registrar los nacimientos; y
    (b) Mejore el sistema de registro a fin de alcanzar a toda la población, en particular las zonas rurales y distantes, incluso mediante el uso de unidades móviles para el registro de nacimientos.

Castigo corporal

31. El Comité está preocupado porque el castigo corporal de niños y niñas siga siendo socialmente aceptado en Paraguay y que se siga practicando en familias, escuelas y otras instituciones.

32. A la luz de los Artículos 3, 19, y 28(2) de la Convención, el Comité estimula al Estado Parte a:
    (a) Desarrollar medidas para sensibilizar sobre los efectos nocivos del castigo corporal y comprometerse en la promoción de formas alternativas de disciplina en familias a ser administradas de forma coherente con la dignidad del niño o de la niña y en conformidad con la Convención; y
    (b) Explícitamente prohibir el castigo corporal en la familia, en escuelas y otras instituciones.

5. Entorno familiar y cuidado alternativo (Artículo 5; 18 (párr. 1-2); 9-11; 19-21; 25; 27 (párr. 4); y 39 de la Convención)

Responsabilidades de los padres

33. El Comité está preocupado por el aumento del resquebrajamiento de familias, en particular debido a la migración hacia zonas urbanas. Además nota que, particularmente entre familias pobres, los niños y las niñas no son suficientemente estimulados lo cual puede afectar su desarrollo armonioso de forma negativa.

34. A la luz del Artículo 18 de la Convención y en línea con sus recomendaciones previas (CDN/C/15/Add.75, párr. 39 y 43), el Comité recomienda al Estado Parte que:
    (a) Mejore la asistencia social a las familias a fin de asistirles con las responsabilidades de crianza de los niños y niñas, incluso a través de asesoría sicológica y programas con base comunitaria enfocados a la estimulación temprana; y
    (b) Busque asistencia internacional de UNICEF, entre otros.

Maltrato y negligencia

35. El Comité, si bien nota el establecimiento de una Red Nacional contra el Maltrato Infantil (REDNAMI), está preocupado por la falta de recursos humanos y financieros. Además está preocupado por la falta de datos e información sobre el maltrato y negligencia, por la falta de idoneidad de las medidas, mecanismos y recursos para prevenir y combatir el abuso sexual, maltrato físico y negligencia y por el número limitado de servicios para niños y niñas maltratados, en particular en zonas rurales.
36. A luz del Artículo 19 de la Convención y en línea con su recomendación previa (CDN/C/15/Add.75, párr. 40), el Comité recomienda que el Estado Parte:
    (a) Emprenda estudios sobre violencia doméstica, maltrato y abuso, incluyendo abuso sexual, a fin de evaluar el alcance y naturaleza de estas prácticas;.
    (b) Adopte y efectivamente implemente medidas y políticas adecuadas, y contribuya a cambiar actitudes, y en este sentido, proporcione recursos financieros y humanos adecuados a la Red Nacional contra el Maltrato Infantil;

(c) Efectivamente investigue los casos de violencia doméstica y maltrato y abuso infantil, incluyendo el abuso sexual dentro de la familia, con una investigación y procesamiento judicial orientado a los niños y niñas a fin de asegurar una mejor protección de las víctimas infantiles, incluyendo la protección de su derecho a la privacidad;
(d) Tome medidas para proporcionar servicios de apoyo a los niños y las niñas en los procesos judiciales, y para su recuperación física y sicológica así como la reintegración social de las víctimas de violación sexual, maltrato, negligencia, abuso y violencia, de acuerdo con el Artículo 39 de la Convención; y
(e) En este sentido, busque cooperación internacional y asistencia técnica de UNICEF y OMS, entre otros.

6. Salud básica y previsión social (Artículos 6; 18, párr. 3; 23; 24; 26; 27, párr. 1-3 de la Convención)

Salud y servicios de salud

37. Si bien nota la reducción en las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de un año, de todos modos el Comité está preocupado por la falta de estadísticas confiables y por las altas tasas de mortalidad, morbilidad y desnutrición que afectan particularmente a la infancia indígena y aquellos que hablan sólo Guaraní. Nota además las altas tasas de mortalidad materna debido a la alta incidencia de abortos ilegales, especialmente en áreas rurales. También está preocupado por la cobertura insatisfactoria de las vacunaciones.

38. A la luz del Artículo 24 de la Convención y en línea con su recomendación previa (CDN/C/15/Add.75, párr. 45), el Comité recomienda que el Estado Parte:
(a) Asigne los recursos apropiados y desarrolle políticas y programas completos para mejorar la situación de salud de todos los niños y niñas sin discriminación, en particular dando mayor énfasis a la atención primaria y la descentralización de los servicios de salud;
(b) A fin de prevenir la mortalidad y morbilidad infantil y corregir las altas tasas de mortalidad materna, proporcione servicios de salud prenatales y postnatales adecuados y desarrolle campañas para dar a los padres conocimientos básicos sobre salud y nutrición infantil,

las ventajas de la lactancia, higiene y salubridad ambiental, planificación familiar y salud reproductiva;

(c) Desarrolle un programa nutricional completo a fin de prevenir y combatir la desnutrición, en particular entre niños y niñas indígenas y aquellos que hablan sólo Guaraní;

(d) En referencia al programa de vacunaciones, busque cooperación internacional para su implementación plena y eficiente; y

(e) Busque asistencia técnica de OMS, UNICEF y FNUAP.

Niños y niñas con discapacidades

39. El Comité, si bien nota la Acción Nacional en pro de la Discapacidad, expresa su preocupación por la falta de financiación y las barreras mentales y arquitectónicas que impiden la plena implementación de los niños y niñas discapacitados. Además, nota con preocupación que no existen programas y servicios específicos para la niñez. El Comité también está preocupado por la falta general de recursos y personal especializado, especialmente para los que padecen de discapacidades mentales, especialmente en las zonas rurales.

40. A la luz del Artículo 23 de la Convención, el Comité recomienda que el Estado Parte:

(a) Emprenda estudios para determinar las causas y formas de prevenir discapacidades en los niños y las niñas;

(b) Adopte medidas para asegurar que la situación de los niños y niñas con discapacidades sea monitoreada a fin de evaluar efectivamente su condición y necesidades;

(c) Lleve a cabo campañas de sensibilización del público en todos los idiomas, en particular las lenguas indígenas, para sensibilizar sobre la situación y los derechos de los niños y niñas con discapacidades;

(d) Asigne los recursos necesarios para los programas e instalaciones necesarios para niños y niñas con discapacidades, especialmente aquellos que viven en zonas rurales, y fortalezca los programas con base comunitaria a fin de permitirles permanecer en sus hogares con sus familias;

(e) Apoye a los padres de niños y niñas con discapacidades con asesoría sicológica y, en caso necesario, apoyo financiero;

(f) A la luz de las Reglas Normativas sobre la Igualización de Oportunidades para Personas con Discapacidades (Resolución 48/96 de la Asamblea General) y de las recomendaciones del Comité

adoptadas en el día de discusión sobre "Los derechos de los niños y las niñas con discapacidades" (ver CDN/C/69), fomente su integración al sistema educativo normal y su inclusión en la sociedad, incluso mediante capacitación especial para maestros y aumentando la accesibilidad de las escuelas; y

(g) Busque asistencia de OMS, entre otros.

Salud de la adolescencia

41. El Comité expresa su preocupación en relación con las altas tasas de embarazos tempranos, el aumento del número de niños y niñas y jóvenes que usan drogas, el número creciente de casos de VIH/SIDA entre jóvenes. También observa la limitada disponibilidad de programas y servicios en el campo de la salud adolescente, incluyendo la salud mental, y la falta de suficientes programas de prevención e información en escuelas, especialmente con relación a la salud reproductiva.

42. En línea con su recomendación previa (CDN/C/15/Add.75, párr. 45), el Comité recomienda que el Estado Parte:

(a) Emprenda un estudio completo y multidisciplinario para evaluar el alcance y naturaleza de los problemas de salud de la adolescencia, incluyendo el impacto negativo de enfermedades sexualmente transmitidas y VIH/SIDA, y desarrolle políticas y programas adecuados;

(b) Aumente sus esfuerzos por promover la salud de los adolescentes, incluyendo salud mental y políticas particularmente en relación con la salud reproductiva, consumo y abuso de sustancias, y fortalezca el programa de educación sanitaria en las escuelas;

(c) Adopte más medidas, incluyendo la asignación de recursos financieros y humanos adecuados, para evaluar la efectividad de los programas de capacitación en educación sanitaria, en particular en lo que respecta a la salud reproductiva, y desarrolle asesoría sicológica confidencial, atención y centros de rehabilitación orientados a la juventud que sean accesibles sin el consentimiento de los padres cuando sea en el interés superior del niño o de la niña; y

(d) Busque cooperación técnica adicional de FNUAP, UNICEF, OMS y ONUSIDA.

7. Educación, recreación y actividades culturales (Artículos 28, 29, 31 de la Convención)

Educación

43. A la par que acoge con beneplácito la Ley sobre Educación Nacional de 1998 y el alto índice de matriculación en escuelas primarias que supera el 95%, de todos modos el Comité está preocupado por la continua falta de calidad en la educación, los costos de la instrucción obligatoria, el alto índice de repetición y deserción escolar, y el deficiente estado de las infraestructuras. Además nota con preocupación que no se permite que las jóvenes embarazadas continúen sus estudios en el colegio.

44. A la luz de los Artículos 28 y 29 de la Convención, el Comité recomienda que el Estado Parte:
    (a) Adopte medidas apropiadas para aumentar las asignaciones presupuestarias para la educación, en particular para el mejoramiento de las infraestructuras escolares;
    (b) Asegure la asistencia regular a las escuelas y la reducción de las tasas de deserción escolar;
    (c) Tome medidas para prevenir el amedrentamiento físico y otras formas de violencia en las escuelas;
    (d) Mejore la calidad de la educación a fin de lograr las metas mencionadas en el Artículo 29(1), en línea con los Comentarios Generales del Comité sobre las Metas de la Educación; y
    (e) Busque cooperación técnica adicional de UNESCO y UNICEF, entre otros.

8. Medidas de protección especial (Artículos 22, 38, 39, 40, 37 (b)-(d), 32-36 de la Convención)

Niños y niñas en conflictos armados

45. El Comité está profundamente preocupado porque, si bien la legislación del Estado Parte declara que la edad mínima de reclutamiento en las fuerzas armadas es 18 años, los menores de edad constituyen una proporción considerable de los reclutas en las fuerzas armadas y la policía nacional paraguayas y lamenta sobremanera que no se haya implementado su recomendación previa en este sentido (CDN/C/15/Add.75, párr. 36).

El Comité está sumamente preocupado por el número de casos de tortura y maltrato de reclutas, incluyendo de niños, por parte de sus superiores, y por los casos de muertes de reclutas no esclarecidas, que también incluyeron a menores de edad. En particular, nota con preocupación que la mayoría de estas muertes y casos de maltrato no han sido investigados y que existen informes de reclutamiento forzoso de niños, especialmente en zonas rurales, y de falsificación de los documentos que comprueban la edad.

46. El Comité insta al Estado Parte a:
    (a) Poner fin a la práctica de reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y policía nacional paraguayas, en línea con su recomendación previa (CDN/C/15/Add.75, párr. 36) y castigar a los culpables del reclutamiento forzoso;
    (b) Investigar todos los casos de maltrato y muerte de reclutas y suspender de su puesto a los oficiales implicados en tales accidentes;
    (c) Procesar y castigar a los responsables de estas violaciones;
    (d) Compensar a las víctimas de violaciones de derechos humanos durante el servicio militar o a sus familias;
    (e) Proporcionar capacitación sobre derechos humanos, incluso sobre derechos del niño y de la niña, a oficiales del ejército; y
    (f) Ratificar el Protocolo Opcional sobre la Participación de Niños en Conflictos Armados, fijando la edad mínima para todo reclutamiento militar en 18 años de edad.

Explotación económica

47. El Comité expresa su profunda preocupación por el creciente número de niños y niñas económicamente explotados, en particular aquellos menores de 14 años de edad. En particular, nota los casos de maltrato de niñas ofreciendo servicios domésticos y el número de niños y niñas que trabajan en las calles, con frecuencia de noche y en condiciones insalubres, especialmente en la capital Asunción. También nota que no se ha ratificado la Convenio N° 138 de la OIT concerniente a la Edad Mínima de Trabajo.

48. A la luz del Artículo 32 de la Convención y en línea con su recomendación previa (CDN/C/15/Add.75, párr. 43), el Comité reitera que el Estado Parte:

(a) Continúe aplicando y fortaleciendo su legislación de protección para los niños y niñas trabajadores;
(b) Combata y erradique todas las formas posibles de trabajo infantil lo más efectivamente posible, incluso mediante el fortalecimiento de su cooperación con OIT/IPEC; y
(c) Ratifique el Convenio N° 138 de la OIT concerniente a la Edad Mínima de Trabajo.

Explotación sexual

49. El Comité expresa su profunda preocupación por la falta de datos y de legislación adecuada con relación al fenómeno creciente de explotación sexual de niños y niñas, y de que los casos de niños y niñas sexualmente explotados no suelen ser investigados ni procesados, se incrimina a las víctimas y no existen programas de rehabilitación en pie. Además nota que no se ha desarrollado un Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Niños y Niñas.

50. A la luz del Artículo 34 de la Convención y en línea con su recomendación previa (CDN/C/15/Add.75, párr. 47), el Comité recomienda al Estado Parte que:
(a) Realice un estudio sobre este tema a fin de evaluar su alcance y causas, facilitar el monitoreo efectivo del problema y desarrollar todas las medidas y programas necesarios para prevenir, combatir y eliminar la explotación y abuso sexual de niños y niñas;
(b) Desarrolle y adopte un Plan Nacional en contra de la Explotación Sexual Comercial, tomando en cuenta la Agenda de Acción del Congreso Mundial de Estocolmo en contra de la Explotación Sexual Comercial; y
(c) En este sentido, busque cooperación internacional de UNICEF y OMS, entre otros.

Justicia juvenil

51. A la par que nota que el nuevo Código de la Niñez establece un procedimiento penal específico para niños y niñas entre 14 y 18 años de edad y el establecimiento de un Departamento de Juventud de la Policía Nacional, el Comité expresa su preocupación en torno a los largos períodos de detención pre-procesal, por el hecho de que ésta no sea utilizado como último recurso y porque los niños y niñas no son informados de sus derechos y porque no se les provee asistencia legal.

También expresa su profunda preocupación respecto de denuncias de tortura y maltrato de jóvenes detenidos, especialmente en el recientemente destruido Correccional Panchito López, y por la situación de los centros de detención juveniles donde cohabitan hacinados y en condiciones deficientes. El Comité además nota la deficiencia de los programas de educación, rehabilitación y reintegración proporcionados durante el período de detención.

52. En línea con su recomendación previa (CDN/C/15/Add.75, párr. 48) el Comité recomienda al Estado Parte que:
    (a) Continúe revisando las leyes y prácticas relacionadas al sistema de justicia juvenil a fin de cumplir plenamente con la Convención lo más pronto posible, en particular con los Artículos 37, 40 y 39, así como con otras normas internacionales pertinentes tales como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia Juvenil (las Reglas de Beijing) y las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de Delincuencia Juvenil (las Directrices de Riyadh);
    (b) Expedite la plena aplicación del Código de la Niñez de 2001 que garantiza el procesamiento judicial correspondiente a niños y niñas y las medidas correccionales educativas y sociales;
    (c) Utilice la detención pre-procesal solamente a modo de último recurso, lo más breve posible y no más largo que el período prescrito por la ley;
    (d) Utilice medidas alternativas para prevenir la detención pre-procesal y otras formas de privación de libertad cuando fuere posible;
    (e) Incorpore las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Jóvenes Privados de Libertad en la legislación y prácticas, en particular para garantizar acceso a procedimientos efectivos de quejas y reclamos cubriendo todos los aspectos del tratamiento de los jóvenes privados de libertad;
    (f) Asegure que se suspendan de sus funciones a aquellos implicados en actos de tortura y maltrato de detenidos hasta que se realice una investigación completa e imparcial y, en caso de culpabilidad, procesarlos judicialmente;
    (g) Proporcione capacitación sobre derechos humanos, incluyendo los derechos del niño y de la niña, a personal de los centros de detención;

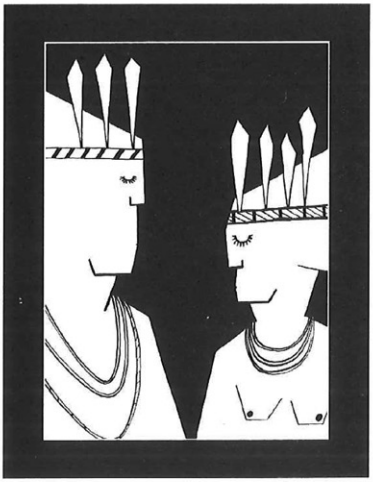
(h) Tome medidas efectivas para mejorar las condiciones de los centros de detención y proporcione educación adecuada a los niños y niñas privados de libertad;
(i) Tome medidas de rehabilitación apropiadas para promover la reintegración social de los niños y las niñas involucrados en el sistema de justicia juvenil;
(j) Busque asistencia del Alto Comisionado de Derechos Humanos, del Centro de las Naciones Unidas para la Prevención del Crimen Internacional, de la Red Internacional de Justicia Juvenil y de UNICEF, entre otros, a través del Panel de Coordinación de las Naciones Unidas sobre Asesoría y Asistencia Técnica en cuestión de Justicia Juvenil.

Protocolos opcionales

53. El Comité incentiva al Estado Parte a:
(a) Ratificar e implementar los Protocolos Opcionales de la Convención de los Derechos del Niño y de la Niña sobre la venta de niños y niñas, la prostitución infantil y la pornografía infantil, y el Protocolo que se refiere a la participación de niños y niñas en conflictos armados;
(b) Aceptar la enmienda al Artículo 43 de la Convención lo más pronto posible.

9. Difusión de los documentos

54. Por último, el Comité recomienda que, a la luz del Artículo 44, párrafo 6 de la Convención, se difundan ampliamente entre el público en general tanto el segundo informe periódico como las respuestas escritas presentadas por el Estado Parte, y que se considere la publicación del informe junto con los registros de sumarios pertinentes y las observaciones de conclusión adoptadas con relación a este tema por el Comité. Tal documento debe ser ampliamente difundido a fin de generar debate y sensibilización acerca de la Convención así como de su implementación y monitoreo en el marco del Gobierno y público en general, incluyendo ONGs.



Pueblos Indígenas

Pueblos indígenas

Rodrigo Villagra*
Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco

La iniciativa del Poder Ejecutivo de reformar la Ley 904/81 "Estatuto de Comunidades Indígenas", dada a conocer por la Secretaría de la Reforma de la Presidencia de la República el 18 de octubre del 2000, es el corolario de la política indigenista nacional de los últimos 3 años y, a su vez, la señal más clara de lo hecho por el Estado en este periodo: negar a los pueblos indígenas sus derechos y hasta su propia existencia, prestándoles la menor atención posible en términos financieros y políticos.

La reforma de la Ley 904/81

La sanción del Estatuto de Comunidades Indígenas en 1981, que reconoció la existencia legal de las comunidades indígenas y su derecho a la titularidad de la tierra indicando una base de restitución mínima por familia: 100 hectáreas en el Chaco y 20 en la Región Oriental, así como la validez del derecho consuetudinario indígena, constituyó un avance jurídico sin precedentes en su tiempo. Asimismo, la creación del Instituto Nacional del Indígena (INDI) estableció, al menos en teoría, un órgano de suficiencia administrativa para aplicar la política indigenista. Sin embargo, ésta no fue más que otra ley "buena" de escasa vigencia en la práctica.

* Las informaciones proporcionadas en el capítulo se basan en publicaciones periodísticas de los diarios La Nación, ABC, Última Hora, Popular y Noticias, del periodo comprendido entre el 1 de enero y el 24 de octubre de 2001, así como en los reportes obtenidos por el autor y la institución Tierraviva, en virtud de su intervención en hechos citados que se relacionan directamente con su trabajo, además de datos adicionales proporcionados por la representante de las entidades indigenistas privadas en el Consejo del INDI, Teresa Vargas, en lo atinente a la migración indígena a las ciudades.

La posterior Constitución Nacional de 1992, en su capítulo V, y la Ley 234/93, que ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), amplían aún más las garantías de las comunidades indígenas del Paraguay, reconociendo su condición de pueblos, su preexistencia al Estado paraguayo y su derecho a la propiedad comunitaria en extensiones determinadas, no simplemente por una cifra arbitraria sino por las necesidades socioculturales de estos pueblos (art. 64 de la Constitución Nacional). No obstante, el parámetro que en la práctica rige para restitución de tierras es el de la Ley 904/81, no así los criterios constitucionales y normativa internacional[1].

Varios son los antecedentes que llevan al gobierno del presidente Luis González Macchi a plantear la iniciativa del proyecto de ley "Que regula el funcionamiento de los mecanismos responsables de la política indigenista nacional": en primer término, el proceso más amplio de la reforma del Estado motivado por el déficit fiscal acumulado de los últimos años; por otro lado, el mayor espacio público de las reivindicaciones territoriales indígenas, consecuencia del creciente protagonismo de las comunidades y organizaciones indígenas, que han cuestionado con plena legitimidad y legalidad, fundadas en la Constitución y el Convenio 169, la injusta distribución de tierras del país, base del poder político y económico; y, por último, la demanda de los gobiernos departamentales de contar con mayores rubros para sus programas asistenciales, de menor costo económico y político para el gobierno central, unidos a la histórica corrupción e ineficacia del INDI. Todas ellas son razones no develadas y argumentos que el Gobierno y los terratenientes ligados al mismo han ido sumando a favor de la reforma de la Ley 904/81.

Desde que apareció el proyecto de ley citado, originado en la Secretaría de la Reforma de la Presidencia de la República, diversas voces se manifestaron en contra del mismo. Durante los primeros meses del año, la Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP), la Coordinadora de Líderes del Bajo Chaco (CLBC), la Red de Organizaciones al Servicio de los Pueblos Indígenas (Red Indigenista), el Movimiento 19 de Abril (M19A) y el mismo INDI cuestionaron ese proyecto de ley. Las observaciones formalmente remitidas al Poder Ejecutivo, no solamente criticaban el contenido del proyecto sino el procedi-

[1] El mínimo estipulado es, en realidad, un máximo, puesto que menos del 30% de las comunidades que cuentan con tierras aseguradas, alcanzan la proporción citada.

miento a través del cual fue elaborado, apuntando al hecho de que no se dio participación ni se consultó a los pueblos indígenas sobre la reforma, requisito que exigen los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT a los Estados signatarios que pretenden sancionar o cambiar leyes que afectan directamente a los pueblos indígenas.

En cuanto a su contenido, el proyecto, por ejemplo, no reconoce a los pueblos indígenas su preexistencia respecto del Estado paraguayo, tal como lo hace la Constitución Nacional, siendo este principio la base de la restitución territorial, de su derecho a la autodeterminación y a su propia identidad. Así también, el proyecto reduce el mínimo de tierras exigibles al Estado para cada familia indígena en un 50% en relación al criterio estipulado por la Ley 904/81. Esto revela la intención de minimizar, y/o legitimar, el déficit de territorios y tierras indígenas restituidos por el Estado, que está lejos de satisfacer el criterio constitucional del artículo 64.

A pesar de esto, y de que el mismo INDI elaboró una propuesta que puso en conocimiento y crítica de las organizaciones indigenistas y de la Asociación de Parcialidades Indígenas (API), el Poder Ejecutivo presentó el 30 de abril de 2001 su cuestionado proyecto de ley a la Cámara de Senadores, y que fue automáticamente girado a cuatro comisiones para su estudio. A finales de mayo, varias organizaciones y representantes indígenas del Chaco y la Región Oriental conformaron una Comisión por la Autodeterminación Indígena para la participación en la reforma de la Ley 904/81, y reclamaron el retiro del proyecto del Poder Ejecutivo y/o la prórroga de su tratamiento en el Congreso, así como también una consulta indígena de alcance nacional y un año de plazo para su realización.

A inicios de junio, la API convocó a más de 250 indígenas quienes llegaron hasta la capital y acamparon frente al Congreso para exigir participación en la reforma de la Ley 904/81. El presidente González Macchi les prometió participación, y los dirigentes de la API acordaron con el ministro de Educación y Cultura y la ministra de la Mujer un plazo de 30 días para realizar la consulta. Este fue el punto de disidencia con la Comisión por la Autodeterminación y otras organizaciones, que exigían un año de plazo para la consulta y una participación y representación más amplia, no exclusivamente mediada por la API. Finalmente, esta asociación se sumó a la propuesta de extender el plazo a un año, firmando un acuerdo con la Comisión por la Autodeterminación, en ocasión de la asamblea de la CLBC realizada a finales de julio.

Otros dos encuentros llevados a cabo en agosto en Boquerón y en Alto Paraguay por integrantes de la Comisión por la Autodeterminación, ratificaron las demandas señaladas más arriba y concertaron la idea de realizar una movilización masiva para obligar al Gobierno el cumplimiento de las mismas. En la Región Oriental, varias organizaciones manifestaron su preocupación y reclamaron la necesidad de la consulta a las comunidades. El Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas, auspiciado por la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI), también demandó al Gobierno la participación de los pueblos indígenas y de las mujeres indígenas en particular, en la definición de políticas que les afectan.

Entretanto, 3 de las 4 comisiones de la Cámara de Senadores que recibieron el proyecto de ley del Poder Ejecutivo dictaminaron a favor del rechazo del mismo. A estos cuestionamientos se agregan las interpelaciones sobre la elaboración y el contenido del proyecto de ley formuladas al Estado paraguayo por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la OIT.

Los días 11 y 12 de octubre se realizó, en Pozo Colorado, una movilización de aproximadamente 5.000 personas pertenecientes a comunidades de todo el Chaco, convocadas por la Comisión por la Autodeterminación. Anticipadamente, una comisión negociadora se entrevistó con el presidente de la República, Luis González Macchi, el ministro de Justicia y Trabajo, Silvio Ferreira, y el gobernador de Boquerón, Orlando Penner. El mandatario se comprometió a posibilitar la participación de los y las indígenas a través de la consulta, arguyendo que el proyecto de ley no podía ser retirado pero sí "congelado" en el Congreso, recomendando el plazo de un mes para realizar la consulta en un único congreso nacional indígena en Boquerón, donde se aprobaría la propuesta indígena de ley. No se trataron en esta reunión otras demandas indígenas que también originaron la movilización, como el pago de los reclamos de tierra ya finiquitados administrativamente.

Finalmente, la Comisión por la Autodeterminación ha preparado una propuesta de consulta que contempla el estudio de un borrador de ley y su posterior discusión en asambleas regionales en todo el país, que finalizará en el congreso nacional indígena. Para las asambleas y el congreso se exigirá financiación del Gobierno, lo que también permitiría asegurar el carácter vinculante de sus resultados.

Reivindicaciones territoriales indígenas

Durante el año 2001 no hubo fondos para el pago de indemnizaciones de propiedades afectadas por reclamos indígenas, y por ende no se ha dado respuesta a reivindicación alguna[2].

Al INDI se le asignaron inicialmente rubros para un funcionamiento mínimo hasta el mes de junio y, luego de un pedido de ampliación presupuestaria que tuvo curso favorable en el Parlamento, se obtuvieron recursos adicionales para completar el año. En el proyecto de ley del Presupuesto General de Gastos de la Nación para el 2002, presentado por el Poder Ejecutivo al Parlamento, se contempla la suma de 4.049 millones de guaraníes para el INDI (aproximadamente 880 mil US$), la mitad de lo asignado este año. Hasta ahora, no se presupuestan los fondos de contrapartida para compra de tierras indígenas exigidos al Gobierno paraguayo como parte de los planes de mitigación de impactos socio-ambientales de proyectos de infraestructura vial en la Región Oriental, financiados por el Banco Mundial, y en el Chaco financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo.

La Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Senadores dictaminó en contra de la expropiación de 158.000 hectáreas reclamadas por la población de Puerto Casado, departamento del Alto Paraguay, en la que se encuentran incluidos aproximadamente 2.000 indígenas maskoy; este pedido afecta a parte de un millón de hectáreas adquiridas por la Secta Moon en el Chaco. Esta decisión, así como las intervenciones poco convincentes de distintas autoridades nacionales en el aseguramiento de las 158.000 hectáreas en las que se encuentra asentada la mitad de la población civil de un municipio, cuestiona no sólo la labor del Gobierno para posibilitar una igualdad en el acceso a los recursos productivos, sino la vigencia de su ordenamiento jurídico en su propio territorio.

La decisión que el año pasado había tomado la citada comisión parlamentaria, confirmada luego por el pleno del Senado, de rechazar los pedidos de

[2] Las reivindicaciones indígenas presentadas ante el Instituto de Bienestar Rural (IBR) sobrepasan el millón de hectáreas, a las que se deberían agregar las numerosas comunidades con poca o ninguna tierra asegurada, que hasta el presente no cuentan con información o asesoría para iniciar el proceso de recuperación territorial. Este panorama, en su conjunto, indica que de las 500 comunidades indígenas –en cifras redondas– existentes en el país, 60% cuenta con poca o ninguna tierra titulada.

expropiación de las comunidades Sawhoyamaxa[3] (14.404 hectáreas) y Xakmok Kásek (10.700 hectáreas) del pueblo Enxet, sirvió de base a dichas comunidades para denunciar al Estado paraguayo ante la CIDH por la arbitrariedad de dicho rechazo. Tras la intervención de esta instancia, el Gobierno solicitó la solución amistosa en ambos casos y se espera contar a fin de año con una propuesta oficial a estos reclamos de tierra.

En otro caso, referente a la reivindicación de la comunidad Yakye Axa (18.179 hectáreas), presentado ante la CIDH el año pasado, a partir de un fallo arbitrario de la Corte Suprema de Justicia en contra de sus derechos de cacería y recolección en las tierras reclamadas, el Gobierno solicitó solución amistosa y, conforme a ello, se realizaron varias reuniones entre representantes del Estado, indígenas y sus abogados. En principio, el Estado reconoció el carácter de hábitat tradicional de la comunidad de las tierras reclamadas, sin embargo, no se pudo llegar a acuerdos satisfactorios por causa de la actitud de la presidenta del INDI, Olga Rojas de Baéz, quien asumió la defensa de los intereses de los supuestos titulares antes que los de la comunidad. Finalmente, en un hecho de mayor gravedad, el juez penal Ramón Ángel De la Cruz Martínez Caimén de la circunscripción judicial de Concepción, dispuso el 29 de agosto del 2001, en prosecución de una denuncia criminal entablada en contra de la comunidad, el desalojo de la misma de su asentamiento en la vía pública, frente a las tierras reclamadas, ordenando la ejecución del mismo al propio INDI, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). Esto, obviamente, motivó el retiro de la comunidad y sus representantes convencionales del proceso de solución amistosa, quienes solicitaron a la CIDH medidas cautelares para evitar el desalojo.

En un acto sin precedentes, la CIDH dictó las medidas cautelares solicitadas, ordenando al Estado paraguayo la suspensión de cualquier orden judicial administrativa que implique el desalojo o levantamiento de las viviendas de la comunidad. El presidente de la Corte Suprema de Justicia solicitó al juez Martínez la remisión de los antecedentes y peticionó al MOPC y al Ministerio del Interior que actúen conforme a lo solicitado por la CIDH. A partir de esto, está pendiente una decisión definitiva de la Corte Suprema respecto a la continuidad del proceso en contra de la comunidad Yakye Axa y del fallo del juez.

[3] En la fecha de su aniversario (19 de abril), el M19A organizó con más de 500 personas, un corte de ruta a la altura de la comunidad Sawhoyamaxa para protestar por el rechazo de la expropiación y exigir la participación indígena en la reforma de la ley.

Unas 250 personas de la comunidad Ypa'u Señorita del pueblo Mbya se instalaron en Asunción desde el 18 de abril del 2001, para exigir el cumplimiento de una orden de desalojo dictada en contra de campesinos/as sin tierra que ocupaban su propiedad, de 2.119 hectáreas, desde el año 1993. Innumerables jornadas de protesta y de negociación con las más diversas autoridades (presidentes de los tres poderes, ministros, presidentes del IBR e INDI) y con representantes del sector campesino, finalmente terminaron, el 25 de junio, con el desalojo pacífico de los y las ocupantes y su reubicación en otras tierras. Sin embargo, los daños que ocasionaron al hábitat de esta comunidad y a la misma integridad física y psicosocial de sus integrantes durante los años que duró la ocupación son, en gran parte, irreversibles. Este conflicto es el único en el que se logró algún tipo de solución. Sin embargo, hay otras 10 comunidades indígenas de la Región Oriental con sus tierras ocupadas sin que se haya practicado algún tipo de intervención a su favor.

Hechos violatorios de otros derechos

Una situación que guarda relación con el tema anterior es la migración de hombres, mujeres, niños y niñas de los pueblos Mbya y Ava Guaraní a los grandes centros urbanos del país, quienes ocupan un nivel aún más bajo dentro de la escala de la marginalidad urbana. Las causas de esta migración son múltiples: inseguridad en las comunidades de origen, falta de alternativas de subsistencia y de apoyo oficial, desempleo, personas foráneas beneficiadas con la prostitución de niñas y niños, etc. Inclusive se citan causas culturales, como una resignificación de la cultura del *oguata*[4] o el respeto a la autonomía personal, extendida también a los niños y niñas.

Ciertamente, todas estas causas concurren, pero debe considerarse como fundamental que el Estado no haya asegurado suficientes tierras a los pueblos indígenas de la Región Oriental para su subsistencia material y cultural. Según la prensa, se realizaron 17 operativos "retorno", implementados por el INDI con exiguos recursos, mediante los cuales aproximadamente mil indígenas fueron llevados de vuelta a sus comunidades. Al menos dos procedimientos judiciales se ensayaron para terminar con el "flagelo". El más llamativo,

[4] Se traduce este modo de ser distintivo de los y las guaraníes como la condición de seres caminantes, transitorios en su paso por el mundo y, por otro lado, la importancia para el ethos comunitario de las visitas entre grupos no limitadas o restringidas a las personas adultas.

llevado a cabo por el fiscal del Crimen Rafael Fernández y la fiscal del Menor Cristina Arévalos, comprendió el "rescate" de 58 niños y niñas indígenas, la detención de 11 indígenas mayores de edad y hasta el procesamiento por omisión de auxilio de la presidenta y los miembros del consejo del INDI. Finalmente, luego de un largo periplo de encierros, los niños y niñas volvieron a sus comunidades, la presidenta y el consejo del INDI fueron absueltos y los indígenas mayores liberados sin que se haya probado que abusaban sexualmente de los y las menores o que se beneficiaban de su prostitución[5]. Lo que queda claro es que existe un camino de ida y vuelta cada vez más transitado de marginalidad y búsqueda de supervivencia entre las comunidades indígenas y las ciudades, y que la marginalidad urbana, indudablemente, es aún más lesiva para las mujeres, niños y niñas indígenas.

Como reflexión accesoria, lamentamos que el fiscal Fernández no haya proseguido a fondo la investigación del delito de omisión de auxilio, lo que le hubiera llevado indefectiblemente a establecer la responsabilidad del Presidente de la República, de sus predecesores en el cargo, de un número mayoritario de miembros parlamentarios y de varias autoridades de menor jerarquía, quienes, al menos en el último quinquenio, han contribuido directamente al agravamiento de la enajenación territorial, indefensión jurídica, pobreza extrema y alienación cultural que sufren actualmente las comunidades indígenas.

En lo que se refiere a la situación de salud de los pueblos indígenas, cabe señalar algunos indicadores ilustrativos publicados este año: según un funcionario de la Organización Panamericana de la Salud, la media de indígenas enfermos de tuberculosis es 10 veces superior a la nacional, y una de las más altas del mundo. Conforme a datos oficiales, el 80% de la población indígena chaqueña tiene mal de chagas, dos de las tres víctimas de Hanta Virus registradas este año fueron indígenas. En cuanto a la educación, un maestro guaraní, en el primer Congreso de Educación Indígena, resumió la situación: "no existe una educación indígena sino una educación escolar paraguaya en comunidades indígenas". Vale citar que el gasto total destinado para educación indígena es de apenas 800 millones de guaraníes, aproximadamente 174 mil dólares.

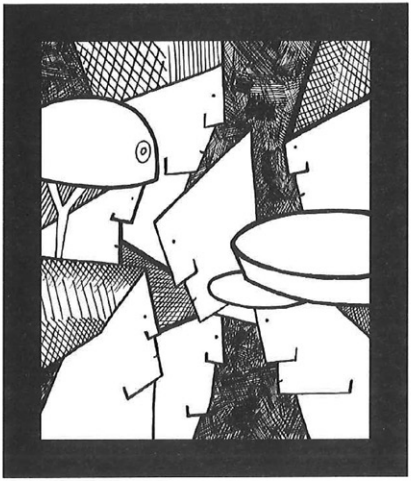
[5] Si bien se reportaron casos de niños y niñas con rastros de abuso sexual, no se encuentra en la carpeta de investigación fiscal un solo diagnóstico médico en ese sentido.

En dos casos de crímenes cometidos al interior de comunidades indígenas, el asesinato de una mujer ayorea embarazada atribuido a su marido, y el asesinato de Heinrich Loewen, enlhet de Peseempo'o, se llegó a un acuerdo conciliatorio entre los familiares de las víctimas y los supuestos homicidas, contemplando el derecho consuetudinario indígena y la nueva legislación procesal penal. Sin embargo, la aplicación de esta legislación ha sido totalmente irregular, en algunos casos se aplica y en otros no, y en varios procesos fue totalmente ignorada, como en el caso de la causa penal en contra de la comunidad Yakye Axa antes señalado. Vale mencionar que varios casos de crímenes y atentados en contra de indígenas no han avanzado en absoluto en su investigación, como el asesinato de Francisco Arce, miembro de la comunidad, que ocurrió en la estancia donde éste trabajaba.

Conclusiones y recomendaciones

El resultado del proceso de la reforma de la Ley 904/81 -conforme al apoyo o no de la consulta indígena y a sus resultados-, será el indicador que determinará una política definitivamente genocida o una política indigenista progresista.

Por todo ello recomendamos apoyar la consulta indígena y reconocer el carácter vinculante de sus resultados, a fin de instaurar una política indigenista adecuada, no sólo en términos jurídicos sino en la disposición efectiva de instrumentos institucionales, financieros y administrativos para la restitución territorial indígena y la vigencia de los derechos de autodeterminación y desarrollo de los pueblos indígenas. Entretanto transcurre este proceso, el Estado debe disponer de todos los medios alternativos posibles para satisfacer los reclamos y las necesidades territoriales indígenas, así como sus demandas de mejoramiento en la salud, la educación, el desarrollo sostenible desde una perspectiva cultural y de género, el acceso a la justicia, etc. Para esto deben considerarse ejecutores y responsables todos los estamentos del Estado.



Fuerzas Armadas y Derechos Humanos

Fuerzas Armadas y Derechos Humanos

Orlando Castillo
Ana Couchonnal
Servicio de Paz y Justicia - Paraguay (SERPAJ-PY)

A lo largo del año 2001 las Fuerzas Armadas han renovado su historial en lo que a violación de Derechos Humanos se refiere, además de traer a cuestas las cargas y los vicios heredados de años anteriores.

Impunidad militar y desacatos a la Justicia

Al interior de las Fuerzas Armadas continuaron tanto la purga de oficiales como los litigios entre supuestos golpistas y antigolpistas que se arrastran desde 1999, incluyendo la realización de procesos judiciales que tendrían algunos vicios que violan el derecho a la defensa.

Los oficiales de Artillería condenados por el Tribunal Militar y presos en Viñas Cué[1] apelaron sus sentencias y pidieron la intervención de la Justicia ordinaria para tener derecho a un debido proceso, ante la falta de garantías en el fuero castrense (ABC 6/06/01). Por su parte, los detenidos en el marco de las causas abiertas por el intento de golpe de Estado de mayo del año pasado, han presentado acciones de inconstitucionalidad contra las medidas restrictivas de libertad que sufren y piden su liberación. Además, siguen insistiendo en que fueron víctimas de torturas en dependencias de la Armada, y acusan al diputado colorado Walter Bower –en aquel entonces ministro del Interior–, como uno de los implicados en estos hechos.

[1] Veáse VV.AA. *Derechos Humanos en Paraguay 2000*. CODEHUPY, Asunción, p.229.

En esta causa judicial se encuentran involucrados, además de militares, políticos y policías, pero éstos tienen procesos abiertos en el fuero ordinario (ABC 23/06/01). Por su parte, el Tte. Coronel Vladimiro Woroniecki, también implicado en la intentona golpista de mayo, presentó una denuncia contra el presidente de la República, Luis González Macchi y los generales Fausto Facetti y Gregorio Rodríguez por el delito de lesión corporal en el ejercicio de sus funciones públicas (La Nación 13/01/01).

La decisión política, a juzgar por los hechos, ha sido evitar la reestructuración de los mandos militares por este año, por lo que los pases a retiro no pasaron de diez y los ascensos sumaron 61, entre los que se incluyeron los cuestionados nombres de los generales Carlos Alberto Ovando y Francisco Mendieta Brossi, vinculados a casos de arbitrariedades en los pases a retiro y corrupción. En el acuerdo que prestó el Senado a estos ascensos de dudosa justicia, puede observarse la incidencia de la institución castrense en la política nacional. Tras el ascenso a General de División, Ovando espera otro acuerdo del Senado para ascender al rango de General del Aire.

Otra constante durante este año fue el conflicto cívico – militar originado por cuestiones de competencia de jurisdicción entre la Justicia Civil y la Justicia Militar. Un claro desconocimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia Militar con respecto a la función jurisdiccional exclusiva y excluyente del Poder Judicial, fue el marco de relacionamiento general.

Dentro de este contexto, podemos señalar el incumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia para la reposición en su cargo del Cnel. Carlos Jara Navero González, quien fuera pasado a retiro en forma irregular y arbitraria por el Gral. Ovando. A pesar de esta orden, el Comando en Jefe dispuso que el mismo pase a conformar la fila de excedentes y así nuevamente lo ubica en la lista de oficiales a ser pasados a retiro, en abierto desafío a la resolución.

A inicios de año se dio un enfrentamiento entre los fiscales de Delitos Ecológicos y el Gral. Fausto Facetti, en el marco de la investigación por la participación de efectivos militares en el tráfico de pieles de animales silvestres en el Chaco, descubierto en el destacamento militar de General Garay.

A pesar de ser éste un delito común, la Suprema Corte de Justicia Militar se declaró competente para la investigación y negó información a la fiscal María Bernarda Álvarez, quien al constituirse en la sede de la Justicia Militar para revisar el expediente abierto y los cuadernos de registro, fue interceptada por efectivos de la Policía Militar que le impidieron realizar su cometido. Debido a este hecho y al carácter desafiante de los uniformados, la fiscal tuvo que recurrir a efectivos policiales de la Fuerza de Operación Policial Especializada (FOPE) para proteger su integridad física, lo que por poco produjo un enfrentamiento entre esta fuerza con la milicia. Con esto, la Justicia Militar habría incurrido en el delito de obstrucción a la justicia y de atentar contra la independencia del Poder Judicial, pero lastimosamente no se estableció ningún sumario al respecto. El Fiscal General del Estado Oscar Latorre, no avaló la actuación de la fiscala, nombrando a otros funcionarios en su lugar.

Aun así, el Ministerio Público tuvo acceso a los mencionados libros, en los que fueron descubiertos elementos que probarían la participación de efectivos militares en el hecho investigado, decretándose la detención del coronel Eladio Báez Llamosas, quien se encuentra recluido en la Primera División de Infantería.

En el ámbito de la Justicia Militar, este año nuevamente se recurrió a la cuestionada constitución de un Tribunal Militar Extraordinario, en este caso para juzgar al Gral. Tomás Pablino González por delitos de corrupción. Con respecto a este proceso, existen denuncias de que estaría plagado de irregularidades. Actualmente dicho Tribunal continúa investigando lentamente el desfalco de 11 mil millones de guaraníes (US$ 2,4 millones) en la Intendencia del Ejército, a pesar de que la legislación establece que estos procedimientos deben ser "breves y sumarios".

Otro hecho que demuestra el hermetismo con el que las Fuerzas Armadas manejan los datos que interesan a la opinión pública, se observa con la denuncia hecha al Fiscal General del Estado por el abogado Nemesio Barreto, quien aportó pruebas de la existencia de 40 mil volúmenes de archivos militares sobre la represión durante el régimen de Alfredo Stroessner que estarían guardados en el Servicio de Inteligencia de las Fuerzas Armadas. Voceros de esta institución negaron la existencia de tales archivos (Última Hora 15/02/01). No se conoce que la denuncia de Barreto haya sido investigada.

Injerencia política

La vinculación política de las autoridades militares no es asunto nuevo. Este año volvieron a evidenciarse las alianzas de la institución castrense con el poder político y la dependencia de éste respecto de aquélla, especialmente con la generosa asignación presupuestaria al Ministerio de Defensa.

Si bien el presupuesto correspondiente al año 2001 había incluido la inusitada novedad de una reducción considerable en la cantidad de conscriptos, debido en parte a los escándalos suscitados en torno al negociado de los "soldados fantasmas"[2], el pedido de aumento no se hizo esperar. El Congreso Nacional decidió incrementar el presupuesto militar en 19 mil millones de guaraníes (US$ 4,1 millones), lo que sumó un total de 281 mil millones de guaraníes (US$ 61 millones) para el ejercicio fiscal 2001, que compensó la reducción presupuestaria a pesar de la disminución de personal. Cabe señalar que el 83% del presupuesto militar de este año va destinado a salarios, cuyo porcentaje crecería debido a la ampliación establecida. Según el Estatuto del Personal Militar sólo podría haberse dado un aumento salarial si Hacienda dispusiese de los fondos; sin embargo, para este año se calcula un déficit fiscal de 600 mil millones de guaraníes (US$ 130,5 millones).

Los Derechos Humanos en el Servicio Militar

Nuevamente, las arbitrariedades han provocado más muertes de conscriptos en los cuarteles en circunstancias irregulares y poco claras. El 16 de diciembre de 2000 el soldado Heriberto Lugo Fernández recibió un tiro a la altura del cuello cuando se encontraba prestando servicio en la Cuarta División de Infantería, con asiento en Concepción. Después de lo ocurrido, fue trasladado a un centro asistencial en Brasil, en circunstancias no aclaradas, luego volvió a ser trasladado a Asunción, donde falleció el 18 de diciembre de 2000.

La fiscal Carolina Bogado pidió informes sobre la lista del personal y la misión del Destacamento N° 2 de Capitán Bado, así como una copia autenticada del informe médico, a lo que las Fuerzas Armadas respondieron diciendo que el

[2] Se denominan "soldados fantasmas" a los conscriptos que se encuentran presupuestados, pero que no existirían en la realidad.

caso debía ser investigado en la Justicia Militar y que se trató de una muerte accidental, lo que fue considerado por la fiscal como obstrucción a la justicia. El caso continúa irresuelto.

Gustavo Báez Ramos, soldado de 18 años que prestaba el servicio militar en una comisaría policial, murió de un disparo el 9 de mayo de 2001. El padre del soldado refirió que los militares dieron la versión de un suicidio, poco creíble por la trayectoria del proyectil. El hermetismo es la respuesta que los militares dan al caso.

Tras ser herido de bala en extrañas circunstancias, falleció el 11 de abril de 2001 el conscripto Héctor Adán Maciel, quien prestaba su conscripción en el Comando de Artillería de la ciudad de Paraguarí. Según el informe militar, se dio inmediata intervención a la justicia castrense, la que estaría llevando a cabo el sumario correspondiente. El hecho de que Maciel, herido de gravedad, fuera trasladado desde el Hospital Nacional de Itauguá a Emergencias Médicas en la capital, y desde allí al Hospital Militar, habría empeorado su estado. Para estos traslados, no se contó con la autorización de la madre. Producida la muerte de Maciel, los militares desoyeron la orden del fiscal Miguel Vera de que la ambulancia con el cadáver no se moviera del nosocomio. Para las autoridades el disparo fue un accidente, y el supuesto autor sería otro conscripto que estaría detenido en la Justicia Militar. También hubo contradicciones en cuanto a la fecha, que variaba en los informes. Había sido enrolado a la edad de 16 años y en el documento presentado por las Fuerzas Armadas, por el cual los progenitores autorizaban su ingreso al servicio militar, se habría falsificado la firma de la madre del soldado.

Héctor Maciel es el niño soldado número 52 que pierde la vida prestando el servicio militar obligatorio. El hecho fue minimizado por las autoridades militares quienes, aunque lamentan lo ocurrido, consideran que la cantidad de muertes es ínfima (La Nación 12/04/01). De los familiares de los 107 muertos conocidos que desde 1989 tiene en su haber el servicio militar obligatorio, sólo cuatro reciben pensiones, que además se cobran con problemas y retrasos.

Otros casos de violencia y agresión tuvieron lugar en los cuarteles. El soldado Arnaldo Andrés Cabañas fue arrestado en agosto de 2000, treinta días después de haber sido dado de baja, por supuesta sustracción de un fusil[3]. Desde ese

[3] Véase VV.AA. *Derechos Humanos en Paraguay 2000*. CODEHUPY, Asunción, pp. 234 – 235.

momento, el soldado permaneció incomunicado sin que las visitas de sus familiares dieran algún resultado. El caso saltó a la luz luego de que una periodista del diario Noticias consiguiera ingresar al recinto y hablar con él bajo una identidad falsa, lo que le permitió constatar la situación de desnutrición en la que se encontraba y las condiciones infrahumanas de su encierro. Con él se encontraba otro ex soldado, de nombre Carlos Ramón Ocampos. A partir de la presión ejercida por las organizaciones sociales y los medios de prensa, Cabañas fue liberado y Ocampos pasó a la penitenciaría de Tacumbú, por tener otras causas con la justicia ordinaria.

El ex conscripto Edgar Federico Romero, de 26 años, reclamó a las Fuerzas Armadas una indemnización por los daños que le causó un disparo de arma de fuego en 1992, cuando cumplía el servicio militar obligatorio en la Caballería. Sin embargo, un informe oficial indica que la lesión fue resultado de un autodisparo. Como consecuencia del siniestro, recibió tratamiento en el hospital San Jorge que no resultó adecuado, ya que una pierna le quedó insensible. El ex conscripto solicita a las Fuerzas Armadas una indemnización y la cobertura del tratamiento que necesita para recuperarse (Noticias 23/03/01).

En la madrugada del 13 de noviembre de 2001, falleció a consecuencia de un disparo de arma de fuego el conscripto policial Mariano Riveros (18 años), en momentos en que se encontraba en su puesto de guardia en la Comisaría 2ª de Fernando de la Mora. Según el informe policial, se sindica como presunto autor al oficial Rubén Villalba, quien se encontraba en compañía del conscripto manipulando su arma y se le habría escapado un tiro que impactó en la cabeza del agente. Los antecedentes del caso señalan que Riveros había desertado por varios días y que fue incorporado nuevamente a la Policía luego de que sus superiores fueran a buscarlo. El caso se encuentra en manos de la justicia para su investigación.

Situación de los niños soldados

A partir de los pedidos de solución amistosa hechos por el Estado en el marco de causas pendientes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[4], se acordó la conformación de una Comisión Interinstitucional con

[4] Para mayor información sobre ese aspecto en particular, véase el capítulo de "Cumplimiento de compromisos internacionales" en este Informe.

miembros de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo y organizaciones de derechos humanos como el SERPAJ, CEJIL y la Asociación de Familiares de Víctimas del Servicio Militar (AFAVISEM), que inició la novedosa experiencia de realizar visitas a los cuarteles para el control de la documentación y la situación de los conscriptos en todas las unidades y destacamentos de las regiones Occidental y Oriental, y las comisarías policiales de todo el país.

La Comisión llegó a inspeccionar 65 instituciones militares, donde se encontraron varias irregularidades, como la presencia de 6 jóvenes indígenas nivaklé prestando servicio militar en el Batallón de Ingeniería ubicado en Filadelfia, departamento de Boquerón, a pesar de estar exonerados constitucionalmente. Así también se constató que 195 menores de edad se encontraban prestando servicio militar sin la venia judicial respectiva. Los mismos contaban con permisos firmados por jueces de paz o escribanos y notarios públicos, en contravención con lo dispuesto por la Acordada N° 167 de la Corte Suprema de Justicia que establece como autoridad competente para tales casos a los Juzgados Tutelares del Menor de la circunscripción de origen del joven. Además, se constató que 13 jóvenes habían sido incorporados a pesar de no contar con las condiciones físicas necesarias, como lo establece el propio Reglamento de Examen Físico de las Fuerzas Armadas.

Con respecto a las documentaciones adulteradas, el Registro Civil de las Personas concluyó, luego de las inspecciones y constataciones realizadas de las actas de nacimiento, que 24 jóvenes se habían enrolado con documentos falsificados que les daban más edad de la que tenían. Estos conscriptos contaban con partidas de nacimiento de oficinas del Registro Civil que habrían producido dichos documentos, presumiblemente a pedido de los reclutadores militares que recorren las localidades del interior en busca de chicos que presten el servicio militar.

Al respecto, se iniciaron sumarios administrativos a los funcionarios del Registro Civil involucrados en la producción de documentos falsificados, y se remitieron sus antecedentes al Ministerio Público. Queda pendiente aclarar la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en el enrolamiento irregular de menores de 18 años que –aunque haya disminuido notoriamente como consecuencia de la reducción de efectivos–, sigue siendo una práctica común.

Intervenciones en conflictos internos

Apoyándose en el art. 257 de la Constitución Nacional[5], y ante el pedido del juez Leonardo Ayala Balmoris, el Poder Ejecutivo ordenó la salida de los militares a las calles de Ciudad del Este para cooperar con la Policía, función que no está expresamente contemplada entre las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas. Para la acción fueron destinados militares de la Tercera División de Infantería en conjunto con la Policía.

La decisión judicial se originó a raíz de una acción de amparo constitucional promovida por el concejal Nicolás Russo, quien solicitó la puesta en marcha de un operativo de seguridad en toda el área metropolitana que integra Ciudad del Este, Hernandarias, Presidente Franco y Minga Guazú. Continúa pues la práctica judicial de crear jurisprudencia peligrosa con respecto a la función de las Fuerzas Armadas[6].

Varios padres y madres de familia denunciaron abusos y maltratos en las intervenciones, afirmando que la presencia militar no redujo la ola de delincuencia, pues que el control alcanzó sólo a los barrios céntricos y no a los periféricos, donde la ola delictiva incluso habría aumentado.

Otro caso de intervención militar se dio a raíz de la marcha campesina por la que los efectivos militares permanecieron en "apresto operacional" en previsión de disturbios.

El viceministro de Ganadería José Luis Laneri solicitó que efectivos de las Fuerzas Armadas acompañen la lucha contra el contrabando. Por su parte, las autoridades de la Asociación Rural del Paraguay (ARP) solicitaron la intervención de los militares para combatir el abigeato; respaldados por el Decreto N° 13.833, los militares se desplegaron en la zona de Caazapá e Itapúa, trabajando con la Policía, en una rápida respuesta del Ejecutivo al pedido de los ganaderos.

Ante la ola de protesta programada para fines de agosto de este año, el presidente González Macchi anunció nuevamente el apresto operacional de

[5] Este artículo dispone que el funcionariado público está obligado a prestar su colaboración a los mandatos de la justicia.

[6] En el informe del año anterior ya se había denunciado esta práctica judicial. Con respecto a la sentencia del joven Rubén Darío Fleitas, véase VV.AA. *Derechos Humanos en Paraguay – 2000*. CODEHUPY, Asunción, p. 237.

militares. El mandatario también comisionó al Ejército la intervención en Amambay para "poner orden" antes de fin de año, como otra respuesta al sector ganadero (Última Hora 16/07/01).

En otro caso, un terreno de propiedad del Ministerio de Defensa ubicado en Villa Hayes, fue desalojado de sus ocupantes precarios mediante el uso de tanquetas Urutú por parte de efectivos militares.

En un arranque de su antigua pero vigente prepotencia, las Fuerzas Armadas lanzaron un comunicado que fue percibido como una amenaza de volver a los reclutamientos forzados[7].

Conclusiones y recomendaciones

Las Fuerzas Armadas se constituyeron este año en un actor político de suma importancia a partir de la inestabilidad estructural de este gobierno. Puede, sin embargo, percibirse un resquebrajamiento al interior de la institución, basado en parte en la obsolescencia de su estructuración y función y en el debilitamiento de su agotada imagen.

En líneas generales, la situación de los derechos humanos en lo que hace a la responsabilidad de las Fuerzas Armadas arrastra los mismos vicios que año tras año son denunciados. Como un punto interesante podría rescatarse la realización de la visita a los cuarteles, que indica el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado.

Sin embargo, sigue siendo de suma y perentoria importancia:

- La abolición del servicio militar obligatorio.
- La supresión de la Justicia Militar como instancia judicial penal.
- La corrección del ordenamiento jurídico militar existente.
- El reforzamiento de los Poderes del Estado y la subordinación de las instituciones militares a ellos.
- La asignación racional del Presupuesto Nacional destinado a las Fuerzas Armadas.

[7] Véase el capítulo de "Objeción de Conciencia y Servicio Militar Obligatorio" de este Informe.

- El fin de la impunidad con el castigo judicial correspondiente a los hechos de corrupción denunciados y comprobados, y a las violaciones de los derechos humanos.
- La pendiente ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados[8].

[8] Véase el anexo a este capítulo.

Anexo

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados

Los Estados partes en el presente Protocolo,

Alentados por el inmenso apoyo de que goza la Convención sobre los Derechos del Niño, que demuestra que existe una voluntad general de luchar por la promoción y la protección de los derechos del niño,

Reafirmando que los derechos del niño requieren una protección especial y que, para ello, es necesario seguir mejorando la situación de los niños sin distinción y procurar que éstos se desarrollen y sean educados en condiciones de paz y seguridad,

Preocupados por los efectos perniciosos y generales que tienen para los niños los conflictos armados, y por sus consecuencias a largo plazo para la paz, la seguridad y el desarrollo duraderos,

Condenando el hecho de que en las situaciones de conflicto armado los niños se conviertan en un blanco, así como los ataques directos contra bienes protegidos por el derecho internacional, incluidos los lugares donde suele haber una considerable presencia infantil, como escuelas y hospitales,

Tomando nota de la aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en particular la inclusión entre los crímenes de guerra en conflictos armados, tanto internacionales como no internacionales, del reclu-

tamiento o alistamiento de niños menores de 15 años o su utilización para participar activamente en las hostilidades,

Considerando en consecuencia que para seguir promoviendo la realización de los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño es necesario aumentar la protección de los niños con miras a evitar que participen en conflictos armados,

Observando que el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño precisa que, para los efectos de esa Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad,

Convencidos de que un protocolo facultativo de la Convención por el que se eleve la edad mínima para el posible reclutamiento de personas en las fuerzas armadas y su participación en las hostilidades contribuirá eficazmente a la aplicación del principio de que el interés superior del niño ha de ser una consideración primordial en todas las decisiones que le conciernan,

Tomando nota de que en diciembre de 1995 la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja recomendó, entre otras cosas, que las partes en conflicto que tomaran todas las medidas viables para que los niños menores de 18 años no participaran en hostilidades,

Tomando nota con satisfacción de la aprobación unánime, en junio de 1999, del Convenio Nº 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, en el que se prohibe, entre otros, el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados,

Condenando con suma preocupación el reclutamiento, adiestramiento y utilización dentro y fuera de las fronteras nacionales de niños en hostilidades por parte de grupos armados distintos de las fuerzas armadas de un Estado, y reconociendo la responsabilidad de quienes reclutan, adiestran y utilizan niños de este modo,

Recordando que todas las partes en un conflicto armado tienen la obligación de observar las disposiciones del derecho internacional humanitario,

Subrayando que el presente Protocolo se entenderá sin perjuicio de los propósitos y principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, incluido su Artículo 51, y las normas pertinentes del derecho humanitario,

Teniendo presente que, para lograr la plena protección de los niños, en particular durante los conflictos armados y la ocupación extranjera, es indispensable que se den condiciones de paz y seguridad basadas en el pleno respeto de los propósitos y principios de la Carta y se observen los instrumentos vigentes en materia de derechos humanos,

Reconociendo las necesidades especiales de los niños que están especialmente expuestos al reclutamiento o utilización en hostilidades, contra lo dispuesto en el presente Protocolo, en razón de su situación económica o social o de su sexo,

Conscientes de la necesidad de tener en cuenta las causas económicas, sociales y políticas que motivan la participación de niños en conflictos armados,

Convencidos de la necesidad de fortalecer la cooperación internacional en la aplicación del presente Protocolo, así como las actividades de rehabilitación física y psicosocial y de reintegración social de los niños que son víctimas de conflictos armados,

Alentando la participación de las comunidades y, en particular, de los niños y de las víctimas infantiles en la difusión de programas de información y de educación sobre la aplicación del Protocolo,

Han convenido en lo siguiente:

Artículo 1

Los Estados partes adoptarán todas las medidas posibles para que ningún miembro de sus fuerzas armadas menor de 18 años participe directamente en hostilidades.

Artículo 2

Los Estados partes velarán por que no se reclute obligatoriamente en sus fuerzas armadas a ningún menor de 18 años.

Artículo 3

1. Los Estados partes elevarán la edad mínima para el reclutamiento voluntario de personas en sus fuerzas armadas nacionales por encima de la fijada en el párrafo 3 del artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño, teniendo en cuenta los principios formulados en dicho artículo, y reconociendo que en virtud de esa Convención los menores de 18 años tienen derecho a una protección especial.

2. Cada Estado Parte depositará, al ratificar el presente Protocolo o adherirse a él, una declaración vinculante en la que se establezca la edad mínima en que permitirá el reclutamiento voluntario en sus fuerzas armadas nacionales y se ofrezca una descripción de las salvaguardias que haya adoptado para asegurarse de que no se realiza ese reclutamiento por la fuerza o por coacción.

3. Los Estados partes que permitan el reclutamiento voluntario en sus fuerzas armadas nacionales de menores de 18 años establecerán medidas de salvaguardia que garanticen, como mínimo, que:
   a) Ese reclutamiento sea auténticamente voluntario;
   b) Ese reclutamiento se realice con el consentimiento informado de los padres o de quienes tengan la custodia legal;
   c) Esos menores estén plenamente informados de los deberes que supone ese servicio militar;
   d) Esos menores presenten pruebas fiables de su edad antes de ser aceptados en el servicio militar nacional.

4. Cada Estado Parte podrá ampliar su declaración en cualquier momento mediante notificación a tal efecto dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, el cual informará a todos los Estados partes. La notificación surtirá efecto desde la fecha en que sea recibida por el Secretario General.

5. La obligación de elevar la edad según se establece en el párrafo 1 del presente artículo no es aplicable a las escuelas que las fuerzas armadas de los Estados partes administren o tengan bajo su control, de conformidad con los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Artículo 4

1. Los grupos armados distintos de las fuerzas armadas de un Estado no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años.
2. Los Estados partes adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y tipificar esas prácticas.

3. La aplicación del presente artículo no afectará la situación jurídica de ninguna de las partes en un conflicto armado.

Artículo 5

Ninguna disposición del presente Protocolo se interpretará de manera que impida la aplicación de los preceptos del ordenamiento de un Estado Parte, de instrumentos internacionales o del derecho humanitario internacional cuando esos preceptos sean más propicios a la realización de los derechos del niño.

Artículo 6

1. Cada Estado Parte adoptará todas las medidas jurídicas, administrativas y de otra índole necesarias para garantizar la aplicación efectiva y la vigilancia del cumplimiento efectivo de las disposiciones del presente Protocolo dentro de su jurisdicción.

2. Los Estados partes se comprometen a difundir y promover por los medios adecuados, entre adultos y niños por igual, los principios y disposiciones del presente Protocolo.

3. Los Estados partes adoptarán todas las medidas posibles para que las personas que estén bajo su jurisdicción y hayan sido reclutadas o utilizadas en hostilidades en contradicción con el presente Protocolo sean desmovilizadas o separadas del servicio de otro modo. De ser necesario, los Estados partes prestarán a esas personas toda la asistencia conveniente para su recuperación física y psicológica y su reintegración social.

Artículo 7

1. Los Estados partes cooperarán en la aplicación del presente Protocolo, en particular en la prevención de cualquier actividad contraria al mismo y la rehabilitación y reintegración social de las personas que sean víctimas de actos contrarios al presente Protocolo, entre otras cosas mediante la cooperación técnica y la asistencia financiera. Esa asistencia y esa cooperación se llevarán a cabo en consulta con los Estados partes afectados y las organizaciones internacionales pertinentes.

2. Los Estados partes que estén en condiciones de hacerlo prestarán esa asistencia mediante los programas multilaterales, bilaterales o de otro tipo existentes o, entre otras cosas, mediante un fondo voluntario establecido de conformidad con las normas de la Asamblea General.

Artículo 8

1. A más tardar dos años después de la entrada en vigor del presente Protocolo respecto de un Estado Parte, éste presentará al Comité de los Derechos del Niño un informe que contenga una exposición general de las medidas que haya adoptado para dar cumplimiento a las disposiciones del Protocolo, incluidas las medidas adoptadas con objeto de aplicar las disposiciones relativas a la participación y el reclutamiento.

2. Después de la presentación del informe general, cada Estado Parte incluirá en los informes que presente al Comité de los Derechos del Niño de conformidad con el artículo 44 de la Convención información adicional sobre la aplicación del presente Protocolo. Los demás Estados partes en el Protocolo presentarán un informe cada cinco años.

3. El Comité de los Derechos del Niño podrá pedir a los Estados partes más información sobre la aplicación del presente Protocolo.

Artículo 9

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de todo Estado que sea Parte en la Convención o la haya firmado.

2. El presente Protocolo está sujeto a la ratificación y abierto a la adhesión de todos los Estados. Los instrumentos de ratificación o de adhesión se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

3. El Secretario General, en su calidad de depositario de la Convención y del Protocolo, informará a todos los Estados partes en la Convención y a todos los Estados que hayan firmado la Convención del depósito de cada uno de los instrumentos de declaración en virtud del artículo 3.

Artículo 10

1. El presente Protocolo entrará en vigor tres meses después de la fecha en que haya sido depositado el décimo instrumento de ratificación o de adhesión.

2. Respecto de los Estados que hayan ratificado el presente Protocolo o se hayan adherido a él después de su entrada en vigor, el Protocolo entrará en vigor un mes después de la fecha en que se haya depositado el correspondiente instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 11

1. Todo Estado Parte podrá denunciar el presente Protocolo en cualquier momento mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará de ello a los demás Estados partes en la Convención y a todos los Estados que hayan firmado la Convención. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Secretario General. No obstante, si al concluir ese plazo de un año el Estado Parte denunciante está interviniendo en un conflicto armado, la denuncia no surtirá efecto hasta que termine dicho conflicto.

2. Esa denuncia no eximirá al Estado Parte de las obligaciones que le incumban en virtud del presente Protocolo respecto de todo acto que se haya producido antes de la fecha en que aquélla surta efecto. La denuncia tampoco obstará en modo alguno para que el Comité de los Derechos del Niño prosiga el examen de cualquier asunto iniciado antes de esa fecha.

Artículo 12

1. Todo Estado Parte podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados partes, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de esa notificación un tercio, al menos, de los Estados partes se declaran en favor de tal conferencia, el Secretario General la convocará con el auspicio de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de los Estados partes presentes y votantes en la conferencia será sometida a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Toda enmienda adoptada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo entrará en vigor cuando haya sido aprobada por la Asamblea General y aceptada por una mayoría de dos tercios de los Estados partes.

3. Las enmiendas, cuando entren en vigor, serán obligatorias para los Estados partes que las hayan aceptado; los demás Estados partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Protocolo y por toda enmienda anterior que hubiesen aceptado.

Artículo 13

1. El presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Protocolo a todos los Estados partes en la Convención y a todos los Estados que hayan firmado la Convención.

Comentarios al Protocolo Facultativo sobre niños soldados

Hugo Valiente

Cuando en 1989 se aprobó la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño, el límite a la edad mínima en 15 años establecido por el artículo 38 para "participar directamente en hostilidades" ya se consideraba insuficiente. Este artículo es el único de toda la Convención en el que se delimita una edad diferente a la del artículo 1 para la definición de niño, y para determinar el alcance de las medidas especiales de protección. Muchos Estados manifestaron, al momento de ratificarla, la disconformidad de sus Gobiernos con los insuficientes estándares establecidos en el artículo 38[1].

La falta de normas más estrictas para detener el uso de niños como soldados tiene trágicas consecuencias: Para 1995 se calculaba que unos 2 millones de niños y niñas ya habían muerto en los 30 conflictos que se encontraban en curso ese año, y que la cifra de heridos y mutilados graves era 3 veces superior[2]. En 1996 se calculaba en 300.000 el número de niños menores de 18 que

[1] Así por ejemplo, España manifestó que "deseando hacerse solidaria con aquellos Estados y organizaciones humanitarias que han manifestado su disconformidad, en el contenido de los párrafos 2 y 3 del art. 38 de la Convención quiere expresar asimismo su disconformidad con el límite de edad fijado en ellos y manifestar que el mismo le parece insuficiente, al permitir el reclutamiento y participación en conflictos armados de niños a partir de los 15 años". Argentina declaró que "hubiera preferido que la Convención prohíba categóricamente el uso de niños en conflictos armados", y declaró que al respecto aplicaría la legislación interna que establecía los 18 años como edad mínima para ingreso en las Fuerzas Armadas. Similares declaraciones formularon Andorra, Austria, Colombia, Ecuador, Alemania y los Países Bajos. Por otra parte, el Uruguay, al momento de ratificar la Convención, manifestó una única reserva a los artículos 38.2 y 38.3 de la Convención y declaró que en "en el ejercicio de su soberanía, no autorizaría a ninguna persona bajo su jurisdicción que no haya alcanzado la edad de 18 años a que tome parte en hostilidades y bajo ninguna circunstancia reclutaría a personas que no hayan alcanzado la edad de 18 años".

[2] En *"Las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños. Informe de la experta del Secretario General, Sra. Graça Machel, presentado en virtud de la resolución 48/157"*. Doc. ONU A/51/306, 26/08/96, párr. 2.

participaban en conflictos armados en fuerzas armadas gubernamentales y grupos de oposición en todo el mundo, y una cifra varias veces mayor revistaba en fuerzas armadas estatales y podrían ser usados en cualquier momento, en caso de desatarse un conflicto[3].

El Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados, aprobado por unanimidad por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 54/263 el 25 de mayo de 2000[4], establece disposiciones de derecho internacional que amplían el artículo 38 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y fortalecen las medidas especiales de protección para los niños y niñas afectados por su participación en fuerzas armadas y su implicación en conflictos armados, garantizando la mejor realización de sus derechos.

Por niño-soldado se entenderá toda persona que aún no haya cumplido los 18 años de edad y que esté integrada a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, sin consideración sobre si dicha incorporación ha sido obligatoria o voluntaria, con el consentimiento del niño y de sus padres o encargados. Del mismo modo, se considerará niño-soldado a todo personal de estas instituciones aunque no esté asignado a tareas propias de un combatiente o con funciones específicamente bélicas o policiales, no asuma responsabilidades de seguridad o no se encuentre autorizado y adiestrado para el manejo y uso de armas. En este sentido, se considerará como niño-soldado a los menores de 18 años que estén desempeñando funciones de servicio en las Fuerzas Públicas, independientemente de su denominación como "conscripto oficinista", "auxiliar", "agregado" o cualquier otra categorización administrativa similar. Del mismo modo, la designación de niño-soldado se hará extensiva a los cadetes y alumnos de institutos militares y/o policiales de enseñanza que no hayan cumplido los 18 años, aunque su incorporación a estos institutos sea voluntaria, reciban una remuneración mensual del Estado y su formación sea parte de la preparación académica necesaria para su incorporación como oficial o sub-oficial militar o policial profesional. Igualmente, esta denominación se dará a los alumnos de establecimientos civiles de enseñanza secundaria establecidos de conformidad a los artículos 76 y 73 de la Constitución Nacional y 28 y 29 de la Convención de Derechos del Niño, que incluyan en su plan curricular la instrucción militar.

---

[3] Asamblea General de Naciones Unidas. *"Informe del Representante Especial del Secretario General encargado de la cuestión de las niñas en conflictos armados"*. Doc. ONU A/53/482, 12/10/98, párr. 19.
[4] Doc. ONU A/RES/54/263 de 26/06/00.

Aun cuando en la terminología jurídica de los instrumentos internacionales se utilice casi exclusiva e inapropiadamente el masculino como género universal, ello no implica desconocer que la utilización de menores de 18 años en conflictos armados es común a ambos sexos:

> *Aunque la mayoría de los niños soldados son varones, los grupos armados también reclutan a las niñas, muchas de las cuales desempeñan las mismas funciones que los niños. En Guatemala los grupos rebeldes utilizan a las niñas para preparar alimentos, atender a los heridos y lavar ropa. También a veces las obligan a tener relaciones sexuales. En Uganda, "casan" a las niñas secuestradas por el Ejército de Resistencia del Señor con dirigentes rebeldes. Si el hombre muere, aíslan a la niña, la someten a ritos de limpieza y luego la casan con otro rebelde*[5].

Igualmente, existen numerosos ejércitos estatales con servicio militar voluntario, en los que tanto hombres como mujeres ingresan desde los 16 años (Canadá, Reino Unido, etc.), por lo que el fenómeno no se restringe a grupos irregulares del tercer mundo.

¿Qué establece el Protocolo Facultativo sobre niños soldados?

Edad mínima para la participación directa en hostilidades: El Protocolo dispone que ningún miembro de las fuerzas armadas menor de 18 años participará directamente en hostilidades, para lo cual los Estados partes "adoptarán todas las medidas posibles". Esta disposición suscita una cuestión de interpretación sobre lo que debe considerarse como participación directa en hostilidades. Durante el tratamiento del proyecto, numerosos miembros del Grupo de Trabajo manifestaron la escasa diferencia que había entre participación directa e indirecta en las hostilidades, y que la prohibición de involucrar a los niños y las niñas debía ser de carácter amplio, sin necesidad de calificar el carácter de dicha participación[6].

[5] En "Las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños. *Informe de la experta del Secretario General, Sra. Graça Machel, presentado en virtud de la resolución 48/157*". Doc. ONU A/51/306, 26/08/96, párr. 45.
[6] Comisión de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo encargado de elaborar un proyecto de protocolo facultativo de la Convención de Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados*. Doc. ONU E/CN.4/1995/96, 10/02/95, párr. 23.

Para el Estatuto de la Corte Penal Internacional "los términos 'utilizar' y 'participar' se han adoptado a fin de abarcar tanto la participación directa en el combate como la participación activa en actividades militares relacionadas con el combate, como la exploración, el espionaje, el sabotaje y la utilización de niños como señuelos, correos o en controles militares. No quedarían abarcadas las actividades que claramente no guardan relación con las hostilidades, como la entrega de alimentos a una base aérea o el uso de servicio doméstico en el hogar de un oficial. Sin embargo, la utilización de niños en funciones de apoyo directo, por ejemplo, como portadores de suministros hasta el frente, o en actividades en el propio frente, quedaría incluida en esos términos"[7]. Además, el término "participación directa" es similar a la utilizada en el artículo 38.2 de la Convención.

De esta manera se precisa el objeto del Protocolo, diferenciando la participación de niños como soldados de la que puede darse como víctima de las repercusiones de un conflicto armado, situaciones que se encuentran protegidos/as por el derecho internacional humanitario. Estas situaciones podrían ser, sin agotar las categorías que se presentan, los niños y las niñas refugiados/as y los internamente desplazados, las niñas víctimas de explotación sexual por fuerzas estatales y grupos disidentes y las niñas víctimas de la violencia basada en el género, los niños y las niñas víctimas de las minas terrestres y municiones sin detonar, los niños y las niñas víctimas del desabastecimiento como consecuencia de las sanciones internacionales impuestas a Estados, etc.

Igualmente, el término "hostilidades" parece ser bastante vago en cuanto a precisión y coherencia con otras denominaciones empleadas en el Derecho Internacional Humanitario, por ejemplo "conflictos armados". Sin embargo, la pretensión de este artículo es que, en base al principio de amplitud de la protección especial a los niños soldados, se cubran todos los supuestos de participación de niños y niñas en situación de guerra. La mayoría de los conflictos armados en los que participan menores a gran escala no son guerras de carácter internacional sino más bien conflictos civiles intestinos en que participan fuerzas armadas no estatales, que a menudo tampoco alcanzan la protección internacional del Protocolo Adicional II[8]. Se estimó que el Proto-

[7] Naciones Unidas. Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional. *"Informe del Comité Preparatorio para el establecimiento de una Corte Penal Internacional"*. Doc. ONU A/CONF.183/2/Add.1, 14/04/98, pág. 21.

[8] Este se aplica específicamente a los conflictos armados entre un Estado parte con una fuerza armada disidente o grupo armado organizado que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte de dicho territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenibles y concertadas y observar la aplicación del Protocolo (art. 1 párr. 1 y 2 del Protocolo Adicional II).

colo no alcanzaría su propósito de impedir que niños y niñas se involucren en los conflictos armados, a menos que abordase el problema de su participación en las fuerzas o grupos armados no gubernamentales y en los conflictos armados, cualesquiera sean su naturaleza y extensión[9]. Igualmente, el término "hostilidades" es coherente con la terminología utilizada en el artículo 38.2 de la Convención.

Edad mínima para el reclutamiento obligatorio: Los Estados partes del Protocolo deben observar que sus Fuerzas Armadas no recluten obligatoriamente a ningún menor de 18 años. Para el reclutamiento obligatorio debe atenderse a la naturaleza jurídica del servicio militar según la ley aplicable. Es decir, si un Estado parte establece el servicio militar obligatorio en su legislación interna, la edad mínima para el ingreso al mismo debe ser taxativamente los 18 años cumplidos, independientemente de la voluntad de la persona que ingresa al servicio militar o de la eventual autorización de su padre y/o madre.

En el Paraguay, al estar el servicio militar establecido en forma obligatoria para todos los ciudadanos varones desde los 18 años en la Ley 569/75 y en la Constitución Nacional (artículo 129), la aplicación del Protocolo en este aspecto viene a reforzar la protección prevista en la legislación interna. De este modo, la edad mínima para ingresar al SMO en Paraguay debe ser siempre los 18 años cumplidos, no permitiendo la eventual posibilidad de adelantar la edad por quienes quieran presentarse antes de esa fecha como "voluntarios".

Edad mínima y salvaguardias para el reclutamiento voluntario: Para el ingreso como soldado voluntario, los Estados partes podrán admitir a menores de 18 años pero mayores de 15, siempre dando prioridad a los de más edad. Para asegurar que el reclutamiento es efectivamente voluntario, el Protocolo dispone las siguientes salvaguardias:

a) El servicio militar del que se trate debe ser efectiva y realmente voluntario, es decir, su voluntariedad debe estar establecida por ley, y las personas que se alistan en las Fuerzas Armadas como soldados deben tener la posibilidad de rescindir el contrato de soldado cuando así lo deseen.

[9] Comisión de Derechos Humanos. *Informe sobre su segundo periodo de sesiones del Grupo de Trabajo encargado de elaborar un proyecto de protocolo facultativo de la Convención de Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados.* Doc. ONU E/CN.4/1996/102, 21/03/96, párr. 31.

b) El reclutamiento debe ser realizado con el consentimiento informado de los padres o quienes tengan la custodia legal del niño, y mediante los procedimientos previstos en la ley interna para el otorgamiento de venias.

c) Los niños deben haber aportado prueba documental fehaciente y fiable de su identidad y edad.

d) Tanto los niños como sus padres o encargados deben haber sido informados plenamente de las responsabilidades y riesgos inherentes al servicio.

No obstante, estos niños soldados voluntarios no pueden ser utilizados directamente en hostilidades hasta que no hayan alcanzado los 18 años.

Cuando un Estado se adhiera o ratifique el Protocolo, deberá manifestar una declaración vinculante en la que establezca la edad mínima a la que admitirá voluntarios en sus fuerzas armadas. Esta declaración podrá ser modificada en cualquier momento, en el sentido de elevar la edad mínima de ingreso a filas.

Edad mínima para reclutamiento en grupos armados de oposición: El Protocolo prohibe a los grupos armados distintos de las fuerzas armadas estatales el reclutamiento y la utilización en hostilidades de niños menores de 18 años.

Desde un principio, en el debate sobre el Protocolo se consideró que debía contener una disposición especial para prohibir el reclutamiento por parte de grupos armados de oposición, formaciones armadas irregulares o grupos rebeldes que, de acuerdo a la experiencia, utilizan de un modo extensivo a niños como combatientes en sus filas[10]. Sin embargo, un problema de aplicación práctica surge en esta cuestión, ya que la responsabilidad internacional que surge del Protocolo sólo es exigible a los Estados como sujetos de derecho internacional. Sin embargo, al final prevaleció la posición de que el Protocolo debía incluir una prohibición de reclutamiento por parte de los agentes no estatales y considerar delictivas sus acciones contrarias al Protocolo.

Con esto, los Estados partes contraen la obligación de tipificar en su legislación penal interna la práctica de reclutar y utilizar niños como soldados por

[10] Comisión de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo encargado de elaborar un proyecto de protocolo facultativo de la Convención de Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados*. Doc. ONU E/CN.4/1995/96, 10/02/95, párr. 24.

parte de grupos rebeldes, con penas proporcionadas a la gravedad del hecho, y consecuentemente perseguir y castigar a quienes realicen estas prácticas.

La mención a grupos armados no estatales en el Protocolo no confiere personalidad jurídica internacional a los mismos y no pueden, a partir de ello, obtener la consideración de ser reconocidas internacionalmente como partes en el conflicto.

Excepción de las escuelas administradas por las Fuerzas Armadas: En relación con las escuelas militares, se establece una excepción importante a la regla de los 18 años cumplidos. No obstante, el Protocolo reafirma que el carácter de estas escuelas debe ser efectivamente educativo, y como tales deben estar bajo la supervisión del Ministerio de Educación y del Ministerio de Defensa, y que deben incluir salvaguardas que protejan a los alumnos menores de 18 años de ser utilizados en un conflicto armado.

Principio pro homine o prevalencia del mejor derecho aplicable (Art. 5): De acuerdo con este principio del Protocolo, que concuerda con el artículo 41 de la Convención sobre Derechos del Niño, las disposiciones establecidas por el mismo deben considerarse como un piso y no un techo en materia de reconocimiento de medidas especiales de protección para niños afectados por su participación en las Fuerzas Armadas o conflictos bélicos. De este modo, nada impide que el Estado paraguayo aplique principios más estrictos para el respeto de la edad mínima de 18 años que los prescriptos por el Protocolo.

Compromisos internacionales del Estado

El Paraguay ha firmado este Protocolo, pero aún está pendiente su ratificación por el Poder Legislativo. Sin embargo, una vez firmado un convenio internacional, el Estado debe abstenerse de realizar actos que no sean consecuentes con los fines y propósitos del instrumento en cuestión.

Normas de aplicabilidad inmediata: Existen normas del Protocolo que establecen obligaciones directas de abstención de realizar determinados actos, que son normas de aplicación directa, sin necesidad que exista una adecuación legislativa. Específicamente, la obligación de no utilizar a menores de 18 en hostilidades (artículo 1) y la obligación de no reclutar obligatoriamente a los mismos (artículo 2), se encuentran en esa categoría. Esto significa que una vez

que el Protocolo sea ratificado, esas dos disposiciones derogan los artículos de las leyes internas que se le opongan, pasando a ser aplicables directamente en su reemplazo.

Deber de adopción de medidas internas (Art. 6.1): A su vez, el Estado parte que ratifique el Protocolo contrae la obligación de adoptar medidas internas, que de acuerdo al artículo 6.1 deben ser "todas las necesarias" para lograr la aplicación y la vigilancia efectivas de lo dispuesto en el Protocolo. El carácter de las medidas comprende las jurídicas, como por ejemplo, la modificación de las leyes internas que permiten el reclutamiento de niños menores de 18 años, la tipificación como delito del reclutamiento de menores de 18 años, la sanción judicial de esas prácticas, etc., además de las medidas de carácter administrativo, como son el fortalecimiento del sistema nacional de registro de la identidad civil de las personas, la modernización de los procedimientos y mecanismos de enrolamiento de personas para el servicio militar, las medidas para fortalecer el contralor de los organismos jurisdiccionales del Estado para el control del procedimiento de reclutamiento, entre otras.

Obligación de elevar la edad para el reclutamiento voluntario (Art. 3.1): Los Estados partes del Protocolo que admitan el servicio militar voluntario para niños menores de 18 años pero mayores de 15, tienen la obligación de elevar progresivamente la edad, en aplicación del principio de dar prioridad a los de mayor edad, y en atención a que las personas menores de 18 años tienen derecho a una protección especial, que incluye su protección de las repercusiones de los conflictos armados.

Deber de difundir el Protocolo (Art. 6.2): Existe un deber primario de difundir ampliamente los principios y disposiciones de los instrumentos de Derechos del Niño, tanto de la Convención como del Protocolo, por los medios adecuados. Esta divulgación debe realizarse por igual tanto a niños y niñas como a adultos, mediante los medios, técnicas y lenguajes adecuados a cada grupo etario y cultural. El Comité de Derechos del Niño ha manifestado en diversas ocasiones que la divulgación y la información de los principios y disposiciones de la Convención debe tener el objetivo explícito de vencer las actitudes culturales tradicionales o las prácticas administrativas que constituyan obstáculos para la plena realización del principio del interés superior del niño.

Deber de desmovilización (Art. 6.3): Una primera y lógica medida a consecuencia de la ratificación del Protocolo es la obligación de promover la desmovilización y/o separación del servicio militar de todos los niños que estén siendo utilizados en hostilidades o se encuentren en filas en contradicción con las disposiciones del Protocolo. En las fuerzas armadas de los Estados partes del Protocolo que se encuentren en tiempo de paz, el cumplimiento de este deber resulta de aplicación bastante más sencilla que en otros casos. Este deber supone que se identifique a todos los soldados que se encuentran en filas prestando servicio activo en todas las unidades previstas, se acredite fehacientemente y con documentación válida su edad verdadera, y en aquellos casos en que se detecte que son menores de 18 años, se proceda a su licenciamiento definitivo o temporal, y se compute –en este último caso– el tiempo de servicio prestado para que complete el faltante una vez que haya alcanzado la edad requerida.

Deber de restitución, reparación y rehabilitación (Arts. 6.3 y 7): Esta obligación supone múltiples medidas de carácter de asistencia directa a los niños víctimas de actos contrarios al Protocolo, así como acciones contrarias a los derechos reconocidos en la Convención cometidos contra niños soldados, como medidas de reparación material y psicológica por los daños sufridos. Según el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Louis Joinet, el deber de reparación comprende:

> *A escala individual, las víctimas, ya se trate de víctimas directas o de familiares o personas a cargo, deberán disponer de un recurso efectivo. Los procedimientos aplicables serán objeto de la más amplia publicidad posible. El derecho a obtener reparación deberá abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima. De conformidad con el Conjunto de principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho humanitario a obtener reparación, establecido por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial de la Subcomisión (E/CN.4/Sub.2/1996/17), este derecho comprende los tres tipos de medidas siguientes:*
>
> *a) medidas de restitución (cuyo objetivo debe ser lograr que la víctima recupere la situación en la que se encontraba antes);*
>
> *b) medidas de indemnización (que cubran los daños y perjuicios físicos y morales, así como la pérdida de oportunidades, los daños materia-*

les, los ataques a la reputación y los gastos de asistencia jurídica); y

c) *medidas de rehabilitación (atención médica y psicológica o psiquiátrica)*[11].

Para la aplicación del deber de restitución, reparación y rehabilitación, además de los recursos propios de los Estados partes, se deben obtener recursos provenientes de la asistencia financiera y la cooperación técnica entre Estados y organizaciones internacionales concernidas, mediante programas bilaterales o multilaterales, como por ejemplo, un fondo voluntario establecido de conformidad con las normas de la Asamblea General.

Deber de prevención y garantías de no repetición (Art. 7): La aplicación efectiva y simultánea de las normas del Protocolo y su vigilancia constituyen la mejor garantía de no repetición del reclutamiento de niños como soldados y su utilización en hostilidades. De todos modos, teniendo en cuenta que "dado que las mismas causas producen los mismos efectos"[12] la mejor medida de prevención consiste en atacar las situaciones sociales complejas y estructurales que en muchos casos empujan a los niños a ingresar al servicio militar o a alistarse en grupos armados estatales o no estatales en conflictos.

Exigibilidad del Protocolo

Los derechos contenidos en el Protocolo Facultativo pueden ser exigidos por las organizaciones de derechos de la infancia y por los particulares lesionados o sus familias, en tres instancias directas:

Exigibilidad ante el Comité de Derechos del Niño (Art. 8): El Protocolo recibe el mismo procedimiento de vigilancia y observación sobre su cumplimiento por parte del Estado que la Convención (Art. 44). En ese sentido, el Estado que haya ratificado el Protocolo está obligado a presentar después de dos años de su entrada en vigor, un informe general sobre las medidas que haya adoptado

[11] Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. *Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión.* Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 /10/97, párr. 41.
[12] Ibídem, párr. 43.

para aplicar el Protocolo, en especial las disposiciones destinadas a evitar el reclutamiento y participación de menores de 18 años en las fuerzas armadas. Después de este informe, los Estados deberán incluir una sección adicional a sus informes periódicos sobre el cumplimiento del Protocolo en la información periódica que presentan cada cinco años al Comité de Derechos del Niño. Asimismo, el Comité puede solicitar más información que la recibida primariamente.

Exigibilidad ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: En los textos convencionales de derechos humanos del Sistema Interamericano no se tiene una definición de niño, pero sí la obligación de los Estados partes de promover para los mismos medidas especiales de protección (Artículo 19 de la Convención Americana). El desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana ha establecido, fundada en la doctrina de la interpretación evolutiva de los tratados, que la Convención de Derechos del Niño contiene "un muy comprensivo corpus iuris internacional de protección de los niños que debe servir a esta Corte para fijar el contenido y los alcances de la disposición general definida en el artículo 19 [Derechos del Niño] de la Convención Americana"[13]. En esa línea, el estándar para la fijación de los términos de la edad del niño era el establecido en el artículo 1 de la Convención de Derechos del Niño[14]. Esta sentencia marca un punto importante de aplicación y exigibilidad de los derechos de la infancia en América, porque los particulares lesionados podrán peticionar contra su Estado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de la Convención de Derechos del Niño y de sus Protocolos Facultativos, en concordancia con el artículo 19 de la Convención Americana, de acuerdo a los procedimientos de este instrumento.

Aplicabilidad por parte de los tribunales de justicia internos: Tanto las normas de la Convención como las del Protocolo Adicional son directamente aplicables por parte de los tribunales de justicia locales, y por lo tanto exigibles por los procedimientos ordinarios internos. El Comité de Derechos del Niño ha sostenido en diversas ocasiones que las disposiciones de la Convención de Derechos del Niño son ejecutables en el orden interno[15].

[13] Corte IDH. *Caso Villagrán Morales y otros*. Sentencia del 19 de noviembre de 1999. Serie C, Nº 63, párr. 194.
[14] Ibídem. párr. 188.
[15] Comité de Derechos del Niño. *Observaciones finales*, Perú, Doc. ONU CRC/C/15/Add. 8, 18/10/93, párr. 4; *Observaciones finales*, Chile, Doc. ONU CRC/C/15/Add. 22, 24/04/94, párr. 4; *Observaciones finales, Sierra Leona*, Doc. ONU CRC/C/15/Add.116, 24/02/00, párr. 6-7.

Cuando las disposiciones de un convenio de derechos humanos son ejecutables sin necesidad de interposición legislativa, las leyes internas que sean contradictorias de aquéllas deben tenerse simplemente por derogadas, en razón de la jerarquía superior del tratado internacional. La doctrina del derecho internacional de los derechos humanos también ha sentado relevantes criterios para la determinación de cuándo una norma de un tratado es directamente aplicable a un caso particular en el ámbito local:

> *En suma, y salvo disposición expresa en contrario del texto del instrumento internacional de que se trate, puede concluirse que la norma de origen internacional que haya sido incorporada al orden interno puede ser invocada para exigirse su cumplimiento cuando es autoejecutable; esto es, si:*
>
> *(i) establece un derecho de un modo claro y específico, y*
> *(ii) contiene elementos necesarios para que un juez aplique tal derecho al caso concreto, sin necesidad de que una norma secundaria o reglamentaria complete a la primera, a los efectos de que pueda ser aplicada y resulte garantizado el derecho internacionalmente reconocido*[16].

Esto resulta de particular relevancia porque deroga la práctica de los Juzgados de la Infancia y Adolescencia de otorgar venias o permisos judiciales para que menores de 18 años ingresen al servicio militar obligatorio, y fundamenta las garantías constitucionales (amparo, hábeas corpus, etc.) que se interpongan a favor de niños que hayan sido reclutados arbitrariamente, a fin de que recuperen su libertad.

[16] Instituto Interamericano de Derechos Humanos. "Las normas de derechos humanos de origen internacional y el derecho interno". En *Guía sobre Aplicación del Derecho Internacional en la Jurisdicción Interna*. IIDH, San José, 1996, p. 33.

Cumplimiento de compromisos internacionales

Raquel Talavera*
Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

El Paraguay es parte de varias convenciones, pactos y protocolos internacionales de protección de los Derechos Humanos, por tanto tiene la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en ellos y de garantizar su libre y pleno ejercicio. La regla del *pacta sunt servanda*, es la obligación de los Estados de dar cumplimiento de buena fe a sus compromisos internacionales, y no puede invocarse para su incumplimiento la legislación interna[1]. Esta regla es un principio general del Derecho Internacional Público.

Desde el advenimiento de la democracia, el Paraguay ratificó la mayoría de los instrumentos internacionales más importantes de Derechos Humanos. El primero, lleno de simbolismo, fue la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 1/89), aceptándose la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 22 de marzo de 1993. En el sistema de la OEA, Paraguay ratificó casi la totalidad de los tratados: la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Ley 56/90), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de Belém do Parâ (Ley 605/95), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (Ley 1.040/97), la Convención

* Este capítulo fue redactado con la colaboración de Soledad Villagra, de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

[1] Art. 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (Ley 933/96) y el Protocolo a la Convención Americana sobre la Pena de Muerte en el año 2001. No se ha ratificado aún la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, Paraguay es parte, entre otros, de los siguientes instrumentos: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 5/92), del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 400/94), el que, a pesar de habilitar al Comité para la recepción de casos, no ha registrado denuncias contra el Paraguay; no obstante, se han enviado casos en general para los informes alternativos. Asimismo, se encuentran ratificados el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 4/92), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Ley 69/90), la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 57/90) y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Ley 1.215/86). Se han aprobado recientemente el Estatuto de la Corte Penal Internacional (Ley 1.663/01), el Protocolo a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley 1.683/01) y la Convención para Prevenir y Sancionar el Delito de Genocidio en el año 2001. Se encuentra en estudio en el Congreso para su aprobación, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Igualmente, ya fueron firmados por Paraguay y se encuentran pendientes de ratificación los dos Protocolos Facultativos a la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre niños-soldados y explotación sexual, respectivamente.

Aunque las condiciones del respeto a los Derechos Humanos son enteramente diferentes respecto a la época de la dictadura stronista, no se puede decir que se hayan acabado las violaciones de los mismos en la democracia. Se ha desmantelado el aparato político represivo de la dictadura, pero el Estado no está del todo preparado para cumplir el mejor estándar internacional de respeto a los derechos humanos.

Para dar respuesta eficaz a las violaciones de derechos humanos, un Estado democrático necesita de un marco legal que pueda permitir que éstas sean reparadas, y que se respeten los mínimos derechos humanos reconocidos a nivel internacional. Para esto es muy importante no sólo la ratificación de los tratados, sino que, una vez incorporados a la legislación positiva, tengan una aplicación real, sobre todo en la adecuación de las normas inferiores del

ordenamiento jurídico a estos instrumentos internacionales y su amplio conocimiento por la comunidad jurídica[2].

La recepción en la Constitución Nacional del derecho internacional de los derechos humanos trajo aparejada que las violaciones a los mismos signifiquen la inconstitucionalidad o ilegalidad de tal violación y, por ende, la responsabilidad internacional del Estado. Esto adquiere particular importancia en el caso de tratados que prevean mecanismos de supervisión y control. Todos estos procedimientos suelen exigir, como requisito previo a su puesta en funcionamiento, el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, salvo que se puedan amparar en excepciones tales como retardo injustificado de justicia, impedimentos de agotar estos recursos o la inexistencia de los recursos idóneos dentro del derecho interno. De modo que, prácticamente en todos los casos de denuncias internacionales por violación a los derechos humanos, estará implicado algún tribunal nacional que ha incumplido la obligación de garantizar el efectivo goce de los derechos reconocidos[3].

Los Estados parte de las convenciones internacionales de derechos humanos pueden ser entonces responsables por acción u omisión: de manera inmediata cuando sus órganos o agentes violan los derechos de la persona humana, o de modo mediato cuando, en presencia de atentados a los derechos y libertades por acción u omisión de particulares, faltan a la debida diligencia para prevenir la violación. La actuación de organismos de control internacional tiene lugar cuando el propio Estado omite dar cumplimiento a su deber de garantía, es decir, no previene, investiga o sanciona las violaciones de derechos humanos que tienen lugar dentro de su propia jurisdicción.

---

[2] La jerarquía de los tratados está determinada en el artículo 137 de la Constitución Nacional de 1992, que establece que "la ley Suprema de la República es la Constitución Nacional. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional, en el orden de prelación enunciado". Los tratados están entonces, por encima de los códigos y leyes aprobados por el Congreso. Así también, la Constitución Nacional de 1992 equiparó a su propia jerarquía, en cuanto a estabilidad se refiere, en el artículo 142, a los tratados relativos a Derechos Humanos, ya que éstos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de la Constitución. En relación a la conducción de la política exterior del Estado, la Constitución establece que "la República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a (...) la protección internacional de los Derechos Humanos". Refuerza esta pauta de relacionamiento internacional el artículo 145, que establece que el Paraguay admite un orden jurídico supranacional siempre y cuando, entre otras condiciones, se garantice la vigencia de los derechos humanos.

[3] Ver Dulitzky, Ariel. *"Los tratados de Derechos Humanos en el constitucionalismo latinoamericano"*. En *Estudios especializados de Derechos Humanos I*, San José, IIDH.

Adecuación del sistema penal

No cabe duda de que los tratados internacionales de derechos humanos son la guía por la cual los tribunales deben regirse para aplicar procedimientos que aseguren el debido proceso garantizado en múltiples convenciones, y aplicar en sus decisiones los principios del derecho internacional de los derechos humanos. Así, el Paraguay se compromete a dar un recurso efectivo a quienes han sido lesionados en sus derechos o libertades fundamentales, desarrollar las posibilidades de los recursos, así como a cumplir las decisiones en que el mismo se haya estimado procedente. Este remedio judicial debe ser idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos, debiendo el Estado proveer lo necesario para reparar la situación.

Con la reforma de los códigos Penal y Procesal Penal (sancionados en los años 1997 y 1998, respectivamente) y el consiguiente cambio de un sistema inquisitorial a uno garantista, se ha adaptado la legislación interna a los estándares internacionales, con sus consecuencias positivas en cuanto a los remedios judiciales a las violaciones de derechos humanos. Se ha mejorado en cuanto a la demora en los procesos y se permite la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad más acordes con la dignidad humana, tendiéndose a revertir el proceso cultural en virtud del cual la prisión se constituyó en una pena anticipada sin juicio previo. Con la reforma se produjo una revalorización de la víctima como sujeto de protección jurídica en su interés particular, garantizandose mecanismos de acceso a la justicia y la determinación de la pena privativa de libertad como último medio de reacción penal.

Dentro del marco de la reforma del sistema penal, se constituyeron juzgados penales de liquidación y sentencia y juzgados de garantía; se instalaron una serie de unidades de servicios del sistema penal para optimizar el funcionamiento de estos juzgados y de los tribunales de apelación y sentencia, conforme a la nueva legislación. Los fiscales del crimen se convirtieron en investigadores y acusadores en el proceso penal para los delitos de acción penal pública; sin embargo, la falta de infraestructura administrativa y financiera para la Fiscalía y la Defensoría Pública (dependiente de la Corte Suprema de Justicia), y la desaparición de la querella autónoma en los delitos de acción penal pública, dificultan y retrasan los cambios importantes y atentan contra la efectividad del sistema.

Una de las peores consecuencias de esta escasez de medios es la falta de acceso a la justicia pues, al no tener la Fiscalía suficientes medios ni estructura para poder impulsar los casos de violaciones a los derechos humanos, y siendo privativa la acción penal pública del Ministerio Público, queda el proceso penal dependiendo únicamente de la acusación fiscal. Con esto no se puede cumplir lo de proveer un recurso sencillo y rápido a las víctimas para hacer efectivo su derecho a obtener justicia. No es de extrañar, entonces, que el 90% de los casos por los cuales se denuncia al Estado por violaciones a los derechos humanos, guarda alguna relación judicial deficiente.

Estructura institucional del Estado para los derechos humanos

En la transición fueron creándose diversos mecanismos dentro del Estado que funcionaron de distintas formas, casi siempre supeditados tanto a la sensibilidad y capacidad de las personas encargadas de las diferentes dependencias, como a la estructura de las mismas, en general deficitaria. Sin embargo, debemos destacar la gran labor realizada por las unidades de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo (desde 1990), Ministerio Público, del Ministerio del Interior (desde 1997), Fuerzas Armadas (desde 1999), Corte Suprema de Justicia y Ministerio de Relaciones Exteriores (desde el 2000).

Además de sus funciones específicas en sus respectivos ámbitos, se buscó establecer desde febrero de 2000 una coordinación interinstitucional entre las distintas unidades para trabajar, en principio, en los casos presentados ante instancias internacionales y preparar los informes especializados a ser presentados, para luego reunir el concurso de los representantes del Congreso en diferentes temas de derechos humanos, incluyendo un proyecto de Plan Nacional de Derechos Humanos que sería elaborado conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil.

El 11 de octubre de 2001, el Congreso nombró como primer Defensor del Pueblo a Manuel Páez Monges y a su Adjunto, Héctor Raúl Marín. La Defensoría del Pueblo, establecida en la Constitución Nacional de 1992 para la defensa de los Derechos Humanos, la protección de los intereses comunitarios y la canalización de los reclamos populares, había permanecido vacante hasta la fecha. Con este nombramiento se abre la posibilidad de que las víctimas de la dictadura de Alfredo Stroessner cobren sus simbólicas

indemnizaciones, debido a que por Ley N° 838/96 que indemniza a víctimas de violaciones en el periodo 1954-1989, el Defensor del Pueblo tiene entre sus funciones la calificación de los hechos y la determinación de los montos de las reparaciones.

La respuesta a casos internacionales

En este aspecto, se deben establecer líneas de acción definidas en cuanto a la contestación de los casos presentados ante instancias internacionales. De la veintena de peticiones formalizadas mediante la utilización de los sistemas internacionales de protección, sólo dos han sido a través del sistema de las Naciones Unidas y no precisamente por la ausencia de hechos, sino porque los mecanismos, tanto convencionales como extra-convencionales del sistema, son poco conocidos por la sociedad. La gran mayoría de casos ha sido presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Casos de Paraguay presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

- Caso N° 11.558 - Julián Cubas. Tortura en la época de la dictadura de Alfredo Stroessner. Proceso en Solución Amistosa.

- Caso N° 11.559 - Miguel Ángel Soler: Presentado por violación del derecho a la vida y desaparición forzada en la dictadura de Alfredo Stroessner. Proceso en Solución Amistosa.

- Caso N° 11.560 - Agustín Goiburú: Presentado por violación del derecho a la vida y desaparición forzada en la dictadura de Alfredo Stroessner. Proceso en Solución Amistosa.

- Caso N° 11.665 - José Mancuello: Presentado por retardo judicial y violación del derecho a la vida en la dictadura de Alfredo Stroessner. Proceso en Solución Amistosa.

- Caso N° 11.667 - Rodolfo y Benjamín Ramírez: Presentado por violación del derecho a la vida y retardo judicial en la dictadura de Alfredo Stroessner. Proceso en Solución Amistosa.

- Caso N° 11.666 - Instituto Panchito López: Último pedido de los peticionarios sobre aplicación del Art. 50 de la Convención y que el caso pase a la Corte Interamericana. En esta petición presentada por malas condiciones de reclusión, entre otras violaciones a los Derechos Humanos y Derechos del Niño, habiéndose comprometido el Estado en varias oportunidades a cerrar este correccional y mejorar las condiciones de los internos, se incumplió el compromiso, registrándose de nuevo un incendio en el correccional el 25 de julio del 2001. Todos los internos fueron trasladados en forma brutal a diferentes penitenciarías de adultos, estando en condiciones inhumanas en Emboscada, Coronel Oviedo y Encarnación. La CIDH concedió medidas cautelares que no fueron implementadas ni cumplidas por el Estado. La jueza del Menor Irma Alfonso de Bogarín, hizo lugar a un hábeas corpus genérico al cual tampoco se dio cumplimiento. El nuevo Centro Educativo Integral de Itauguá representa un régimen comunitario en oposición al penitenciario, que tendría condiciones humanas mínimas para los menores en infracción con la ley.

- Caso N° 1.843 – Napoleón Ortigoza: Se comunicó a la CIDH en septiembre del año 2001 la confirmación de la indemnización en segunda instancia del Poder Judicial. Proceso en Solución Amistosa.

- Caso N° 11.607 - Soldado Víctor Hugo Maciel: Fue presentando por SERPAJ-PY y CEJIL. Proceso en solución amistosa.

- Caso N° 12.032 - Ricardo Canese: Fue presentada la denuncia ante la CIDH por violación de la libertad de expresión y libre circulación. Último pedido de los peticionarios sobre aplicación del Art. 50 de la Convención Americana y que el caso pase a la Corte Interamericana.

- Caso N° 12.000 - Aníbal Miranda: Violación de derechos humanos durante la dictadura de Alfredo Stroessner.

- Caso N° 11.506 - Waldemar Pinheiro y José Víctor Dos Santos: La CIDH publicó un informe de admisibilidad del caso el pasado año.

- Caso N° 12.296 – Rubén Ayala Bogado: Presentado debido a que la Corte Suprema de Justicia rechazó varios recursos del peticionario en un juicio de desacato iniciado por el mismo.

- Caso N° 12.300 – Gerardo Vargas Areco: Es el caso de un soldado que fue muerto por torturas en 1990. Presentado por SERPAJ-Py y CEJIL por violación del derecho a la vida. Proceso en Solución Amistosa.

- Caso N° 12.329 – Vicente Ariel Noguera: Presentado por AFAVISEM en el año 2000. Proceso en Solución Amistosa.

- Caso N° 11.836 - Feliciano Orué Coronel: Caso de violación de derechos en la dictadura de Alfredo Stroessner.

- Caso N° 11.865 - Juan Carlos Hrase Von Bargen: Caso presentado por posibles afectados a obras futuras de Yacyretá.

- Caso N° 12.313 –Yakye Axa: Presentado por Tierraviva y CEJIL por derecho a la protección judicial del derecho a la propiedad comunitaria de la tierra. Medida cautelar concedida por la CIDH, cumplida por el Estado.

- Caso N° PO137/01 – Defensor del Pueblo: Son peticionarios la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), algunos representantes de las víctimas de la dictadura stronista y CEJIL. El 11 de octubre del 2001 se nombró Defensor del Pueblo.

- Caso N° 12.330 - Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Nuñez Lugo: Presentado por SERPAJ-PY y CEJIL sobre la situación de dos soldados desaparecidos, por violación del derecho a la vida, y con ofrecimiento de abrir el trámite a solución amistosa si las madres reciben noticias sobre la verdad de lo ocurrido con sus hijos.

- Caso N° 12.358 - Octavio Rubén González Acosta: Caso de la dictadura de Alfredo Stroessner presentado en el año 2001.

- Caso N° 12.359 - Cristina Aguayo Ortiz y otros: Petición relacionada a las redadas de los niños que estaban en la calle realizadas por la jueza María Mercedes Brítez de Buzó. Presentado en el año 2001 por violación del derecho a la libertad, malos tratos, al deber del Estado de respetar los derechos humanos y garantizar su vigencia para todos sus ciudadanos y los Derechos del Niño. Excepción preliminar opuesta por el Estado.

- Caso N° 12.374 – Jorge Enrique Patiño Palacios: Por violación al derecho a la vida y deber del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos. El Estado dio informes a la CIDH.

- Caso N° 12.375 – Víctor Jorge Reichelt: Por un caso penal ante la justicia ordinaria.

- Petición de información de Eudoro Olguin y Angel Canziani: Cuestiones comerciales, caso también tramitado en el Centro de Arbitraje en Washington y ya ganado por el Estado paraguayo.

- Peticiones de información de María de Lourdes Aquino Echeguren, otro de Hermes Rafael Saguier y sobre el Proyecto de ley indígena (pedido a la CIDH por la ONG Tierraviva).

- Petición de Wenceslao Ojeda Miranda: Presentado por un pedido de pensión no satisfecho el año pasado, y aún pendiente de contestación por parte del Estado.

Casos de Paraguay presentados ante la Organización de Naciones Unidas

- Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Solicitud referente al paradero de las siguientes personas: Octavio Rubén González Acosta, Lorenzo López y Diego Rodas, desaparecidas durante el régimen de Stroessner.

- Relator Especial para la Tortura del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: Denuncias formuladas en 1995 por cuatro jóvenes en edad del servicio militar: César Barrios, Pablo Osorio, Venancio Vera y Sebastián Coronel, quienes fueron supuestamente golpeados y sometidos a vejámenes.

- Recomendación en el Caso Semillas Delta & Pine: la empresa Delta & Pine se deshizo de 30.000 bolsas de semillas de algodón vencido (sin poder germinativo) en Rincón-i (Dpto. de Paraguarí). Las 660 toneladas fueron esparcidas al aire, registrándose varios casos de muertes que los pobladores atribuyen a los agrotóxicos. Realizado el análisis, se determinó que la mayor parte de los agrotóxicos corresponde al producto ORTHENE, un

órgano fosforado de clase toxicología II. La recomendación dispone, entre otras cosas, el retiro de las semillas y atención médica para los pobladores afectados.

La coordinación interinstitucional dentro del Estado

Se supone que un Estado, cuando es democrático, tiene organizada su estructura y coordinadas sus instituciones para dar respuesta a las violaciones de derechos humanos; no solamente ésta no es la norma en Paraguay, sino que cuando las instituciones de la democracia son débiles, como en nuestro país, y ha transcurrido una transición de elecciones en elecciones, sin programas de Estado, se puede deducir que cada vez que cambia una autoridad, se tiene que comenzar de nuevo, ya que la anterior no ha dejado nada para quien le sucede. La coordinación de las instituciones y la posibilidad de articular programas y conseguir resultados sólo se puede dar a través de un trabajo en conjunto, no solamente a nivel del Poder Ejecutivo, sino también, con el Poder Judicial y el Poder Legislativo. En este sentido, se ha hecho un avance importante al formarse este año, por primera vez, una Comisión Interinstitucional Gubernamental en Derechos Humanos.

Al inaugurarse en el año 2000 el área de Derechos Humanos de la Cancillería, se impulsó la creación de una Comisión Interinstitucional Gubernamental, compuesta por todas las direcciones de los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo encargadas del tema. La inclusión del Poder Judicial en esta estructura significó un avance importante, ya que por normas internas constitucionales, este poder tradicionalmente se creía excluido o era excluido por los otros del cumplimiento y la supervisión de los órganos internacionales, lo que es inaceptable para un Estado democrático que se precie de querer cumplir con sus compromisos internacionales[4].

[4] En el caso Canese, el Estado había contestado en 1999 que el Ejecutivo no puede interferir en los asuntos jurisdiccionales, así sea para atender requerimientos de órganos intergubernamentales y muchos menos para obligarse en procedimientos de Solución Amistosa, quedando claro que se manejaba una noción compartimentada del Estado. Se negó a comprometerse a impulsar un pronunciamiento inmediato de la Corte Suprema de Justicia porque dicho planteamiento atentaba contra disposiciones constitucionales fundamentales, ya que el artículo 248 de la Constitución Nacional establece que sólo el Poder Judicial puede decidir en actos de carácter contencioso; igualmente dispone expresamente que en ningún caso los miembros de otros poderes, ni otros funcionarios podrán arrogarse atribuciones judiciales, ni intervenir de cualquier modo en los juicios.

Desde el punto de vista del derecho internacional no se pueden excluir las decisiones judiciales del ámbito de responsabilidad del Estado, ya que a través de los tratados, el Estado se obliga en su conjunto, con todos sus poderes y órganos, a cumplir las obligaciones internacionales adquiridas. El artículo 27 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados establece que "una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado".

Por lo tanto, como el Gobierno es el representante internacional del Estado, tiene el deber de trabajar con los demás estamentos del Estado en la aplicación del principio constitucional de colaboración armónica de los poderes públicos para cumplir sus obligaciones internacionales. Así, el Poder Ejecutivo antes de apresurarse a decir que no puede asumir un compromiso que involucre al Poder Judicial, en desconocimiento de los principios del derecho internacional, debe acordar con éste la mejor forma de asumirlo.

Es así que, en el marco de la solución amistosa de los casos de soldados menores tramitados ante la CIDH, y para prevenir el ingreso de menores de 18 años a los cuarteles en cumplimiento de compromisos internacionales firmados, se ha organizado y realizado de manera inédita la primera visita de organismos gubernamentales y no gubernamentales a cuarteles militares[5]. Estas visitas fueron hechas con el fin de prevenir e investigar el ingreso de menores de 18 años en los cuarteles, en todas las localidades militares del país, encontrándose una vía de solución en el trabajo interinstitucional entre organismos gubernamentales y no gubernamentales a los problemas crónicos de Derechos Humanos, ya que se han hallado documentos falsos de identidad y de nacimiento de algunos conscriptos, tras lo cual se han enviado a los menores a sus casas, sumariando a los funcionarios responsables de emitir estos documentos falsos y elevando los antecedentes al Ministerio Público.

[5] Las instituciones participantes de la visita fueron la Comisión de DD HH del Senado, Dirección de DD HH del Ministerio de Justicia, Dirección de DD HH del Ministerio de Relaciones Exteriores, Poder Judicial, Fiscalía General del Estado, Dirección del Registro Civil, Dirección de DD HH y DIH del Ministerio de Defensa, Dirección de DD HH y DIH de las Fuerzas Armadas, Dirección del Servicio de Reclutamiento y Movilización, Justicia Militar, AFAVISEM (Asociación de Familiares y Víctimas del Servicio Militar Obligatorio), SERPAJ-PY (Servicio Paz y Justicia-Paraguay), y CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional).

Conclusiones y recomendaciones

- Posibilidades dentro del MERCOSUR: sin pretender de manera alguna formar otro sistema regional de protección que reemplace o se superponga a los sistemas existentes, sería oportuna la creación de un Grupo de Derechos Humanos en el MERCOSUR, para que la integración avance no sólo en lo económico sino también en la protección internacional de los derechos humanos. Este grupo, por tanto, no tendría competencia para recibir denuncias, ya que se formaría sólo por representantes de Cancillerías y con el fin de consensuar criterios en la política exterior.

- Educación: Incluir en los programas educacionales de escuelas, colegios, cursos regulares y superiores de enseñanza de los diferentes órganos del Estado, el estudio de la Protección Internacional de los Derechos Humanos, así como también promover la difusión de los instrumentos de Derechos Humanos ratificados por el Paraguay y los mecanismos de exigibilidad en las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la Academia Diplomática, el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia e integrantes del Poder Legislativo.

- Adecuación del derecho interno: Adoptar una legislación de derecho interno que implemente un mecanismo que facilite la reparación interna y para canalizar los casos presentados en instancias internacionales, así como las recomendaciones de los órganos de control internacionales.

- Dar cumplimiento a las medidas cautelares de la CIDH referente a condiciones humanas mínimas de los adolescentes en infracción con la ley, a fin de que la pena cumpla realmente con la finalidad de reeducación e inserción en la sociedad.

- Ratificación de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos que se encuentran pendientes de aprobación legislativa.

Comentario al Estatuto de la Corte Penal Internacional - Ley 1.663/01

Aldo Pelli
Nidia Arias
Elodia Almirón
Amnistía Internacional - Paraguay

Conscientes de que todos los pueblos están unidos por estrechos lazos y sus culturas configuran un patrimonio común, y teniendo presente que millones de niños y niñas, mujeres y hombres han sido víctimas de atrocidades que desafían la imaginación y conmueven profundamente la conciencia de la humanidad, se ha instituido una Corte Penal Internacional (CPI), con carácter de una institución permanente.

Dicha Corte está facultada para ejercer su jurisdicción sobre aquellas personas que han cometido los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad al Estatuto de Roma, y tendrá carácter complementario (relevancia del principio de complementariedad) a las jurisdicciones penales internas de los Estados ratificantes del mencionado Estatuto.

La República del Paraguay lo firmó el 7 de octubre de 1998, ratificándolo por Ley 1.663 del 17 de abril de 2001; el instrumento respectivo fue depositado en sede de la Organización de las Naciones Unidas el 14 de mayo de 2001. El Paraguay, se debe destacar, fue el tercer país de América del Sur en ratificarlo, posteriormente a Venezuela y Argentina. Para la entrada en vigencia de la Corte Penal Internacional se necesitan sesenta ratificaciones.

Implicancias

El Paraguay, al ratificar el Estatuto, lo ha convertido en ley de cumplimiento obligatorio para todo el territorio nacional, pues al internalizarlo por el proceso de formación y sanción de las leyes, ha adquirido una categoría especial entre los tratados internacionales, como categoría de instrumento internacional de derechos humanos, con una naturaleza cuasiconstitucional, por el principio regido en el artículo 137 de la Carta Constitucional paraguaya, en concordancia con el artículo 141 y 142 del mismo cuerpo.

Ya en su ordenamiento interno (Código Penal), el Paraguay reconoce como hechos punibles el Genocidio (artículo 319) y los Crímenes de Guerra (artículo 320), en concordancia con el artículo 5 de la Constitución que declara como imprescriptibles los delitos de genocidio, tortura, desaparición forzosa de personas, el secuestro y el homicidio por razones políticas, delitos tipificados en la Ley 1.663/01.

El Paraguay, a los efectos de una aplicación efectiva del Estatuto, debería conformar una Comisión Interinstitucional con el fin de estudiar y analizar la adecuación de la normativa penal paraguaya con la internacional, asegurando de este modo la complementación eficaz entre ambas y la aplicación sin contratiempos ni interpretaciones erróneas del Estatuto de Roma. Lo importante sería un complemento efectivo de los tribunales nacionales con las autoridades extraterritoriales, y que las autoridades de los primeros estén preparadas jurídicamente para cooperar plenamente con la Corte. Ello requiere una legislación complementaria a la Ley 1.663/01 que garantice los principios de complementariedad y de cooperación internacional del Estatuto.

Los Estados tienen el deber primario de hacer comparecer ante la justicia a los autores de delitos comprendidos en el derecho internacional. Sólo en los casos en que éstos no puedan o no quieran hacerlo, podrá actuar la Corte. Pero, para que la Corte sea un complemento efectivo de los Estados en el sistema internacional de justicia respecto de tales delitos y no se vea abrumada por el exceso de asuntos, los Estados tiene que cumplir su obligación (una de las implicancias más importantes que conlleva la ratificación del Estatuto de Roma). Sobre esta base, se debe promulgar y hacer aplicar una legislación nacional que disponga que estos delitos comprendidos en el derecho internacional son también delitos en su derecho interno dondequiera que se hayan cometido, e independientemente de quien los haya cometido o quien sea la víctima.

El Estado que no cumpla con este compromiso correrá el riesgo de que se considere que no está dispuesto a someter a investigación y enjuiciamiento delitos de la competencia de la Corte, o que no puede realmente hacerlo. En cambio, la existencia de una legislación sobre la aplicación efectiva del Estatuto demostrará que el Estado es consciente de que, en virtud del derecho internacional, tiene la obligación primaria de garantizar que se rinde cuentas por estos hechos y se asegurará que los tribunales nacionales, no la Corte, realicen la tarea.

Otra implicancia para el Estado paraguayo será que, una vez que la Corte haya determinado que puede ejercer su jurisdicción conforme el principio de complementariedad, se deberá cooperar plenamente con ella en relación a la investigación y el enjuiciamiento de crímenes de su competencia. Para ello, se deberá garantizar que el Fiscal y la defensa puedan realizar investigaciones efectivas en sus jurisdicciones, y que los tribunales y demás autoridades nacionales presten plena cooperación para la obtención de información, localizar bienes del acusado e incautar sus documentos, practicar allanamientos y decomisos de pruebas, localizar y proteger a testigos, o detener y entregar a personas acusadas de crímenes a la Corte.

Además de lo mencionado, existe la obligación de cooperar con la Corte en relación con la ejecución de las penas, para lo cual se dispondrán de instalaciones para la reclusión de las personas condenadas.

Para que la cooperación con la Corte sea real y plenamente efectiva, el Estado comprometido con ella (como es el caso de Paraguay), debe educar a la ciudadanía y formar, en todos los niveles, a todo el funcionariado judicial y penitenciario y a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, conjuntamente con los operadores de justicia, con respecto al alcance de las obligaciones que se han de cumplir en virtud del Estatuto.

A fin de garantizar un sistema internacional de justicia plenamente integrado en el que los tribunales nacionales e internacionales se refuercen mutuamente, se debe prever la cooperación con la CPI en forma integrada e integral.

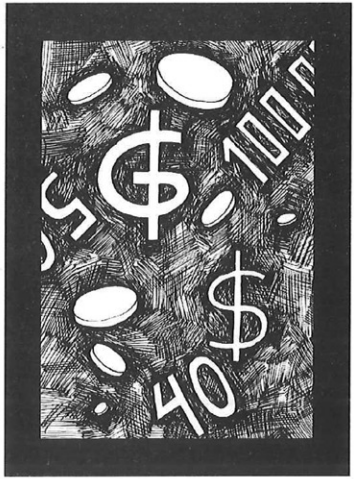
El compromiso que ha asumido el gobierno paraguayo al ratificar el Estatuto de Roma, representa una señal más del impulso mundial contra la impunidad, y puede suponer un estímulo en los procesos de ratificación de los Estados vecinos. Por último, se estaría rompiendo con el pasado de autoritarismo y violencia que afectó a Latinoamérica en épocas anteriores.

Conclusiones y recomendaciones

- El Gobierno deberá impulsar la creación de la Comisión Interinstitucional.
- Se debe difundir masivamente el Estatuto de Roma.
- Se debe promover la capacitación inmediata de operadores del sistema de justicia y agentes del Estado, que estarían involucrados en la aplicación de la CPI.

SEGUNDA PARTE

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES



Coyuntura Económica

Análisis de coyuntura económica

Gladys Benegas

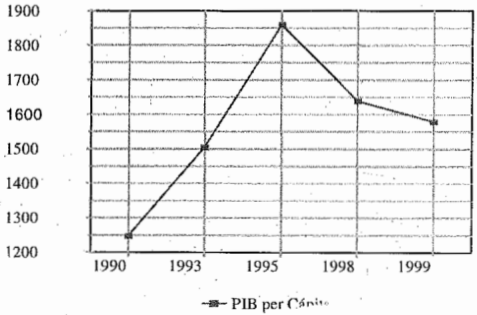
Los vientos helados de la recesión norteamericana enfriarán también las perspectivas de crecimiento económico del Paraguay y de las demás economías latinoamericanas. Los inversores europeos también se encuentran retraídos y se muestran reticentes a enviar recursos a este lado del Atlántico. Las perspectivas de crecimiento económico de la economía mundial –que, por primera vez en diez años, será menor a la tasa de crecimiento de la población mundial– presagian un recrudecimiento de las precarias condiciones de vida en la mayoría de los países de menor desarrollo relativo.

En el caso del Paraguay, indicadores macroeconómicos que hayan experimentado una leve mejoría con respecto al año anterior son difíciles de encontrar. La mayoría de los índices de desarrollo económico y social se deterioraron igual o más rápidamente que la calidad de las rutas y la seguridad ciudadana. Según encuestas, Paraguay se ubicó en el puesto 72 entre 75 países de una lista de competitividad Global 2001[1], superado por países latinoamericanos como Ecuador, Honduras y Panamá. Por otro lado, el Informe de Desarrollo Humano 2001 de Naciones Unidas, que analiza los avances tecnológicos –como mecanismo para lograr el desarrollo humano– demuestra la ubicación desventajosa del Paraguay en el uso de herramientas informáticas. Así, sólo 2 de cada 100 estudiantes están matriculados en una institución terciaria especializada en ciencias, el índice más atrasado del MERCOSUR. Todos estos indicadores son reflejo de la situación de deterioro económico y social que vive el país.

1 World Economic Forum y Universidad de Harvard, 2001.

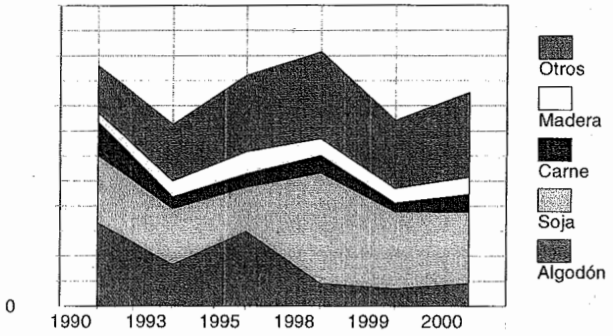
Así, el crecimiento económico del país se situará por tercer año consecutivo en el 0,5% aproximadamente, muy por debajo del índice de crecimiento de la población y menor a las estimaciones de un crecimiento del 2% de inicio del año (Gráfico 1). Esta falta de dinamismo de la economía paraguaya se debe, por un lado, al menor impacto de cultivos tradicionales y por otro, a la drástica reducción del comercio de triangulación. No obstante, el sector agrícola es el único que presenta un comportamiento aceptable. Se estima un crecimiento del cultivo de soja y algodón de alrededor del 20%. En el sector ganadero, la comercialización de ganado en feria (a junio de 2001) muestra una reducción del 17,8%, mientras que la producción de aves faenadas se redujo en un 8,1%. La leche cruda recibida en planta se incrementó en 21%. Para este sector, expertos de la Unión Europea fiscalizaron los establecimientos nacionales, dando su aprobación para que el Paraguay acceda a la cuota Hilton.

Gráfico 1: Crecimiento del PIB, 1990-2000



Las exportaciones paraguayas continúan dirigiéndose principalmente al mercado de la Unión Europea y al MERCOSUR. Dentro de este bloque regional, el Brasil es el principal mercado de destino. Los principales productos son la soja, carne y madera.

Gráfico 2: Paraguay: Principales Productos de Exportación



Fuente: Banco Central del Paraguay, 2001.

Tanto el Brasil como la Argentina establecieron límites o cupos para las compras de productos provenientes de terceros mercados. Esta situación es considerada por algunos como restricción al libre comercio; en cambio, para otros, representa el derecho de los países vecinos a defenderse de productos que compiten en condiciones desiguales. En otras palabras, se refiere a productos que cumplen con las normas de origen del MERCOSUR, y no a artículos que han ingresado al país sin pagar los derechos arancelarios correspondientes. Como resultado, la situación de desempleo y recesión que predomina en la zona de Ciudad del Este se intensifica, sin que hasta la fecha se hayan encontrado actividades económicas alternativas que ocupen a la mano de obra expulsada por el proceso comercial, que en el pasado absorbió la mano de obra que emigró del campo hacia la ciudad.

De las exportaciones paraguayas, sólo un 2% está catalogado como productos de tecnología alta y media. De hecho, el 85% de los productos exportados provienen del sector primario, con poco o ningún valor agregado.

Cuadro 1: Destino de las Exportaciones Paraguayas

Año	Argentina	Brasil	Uruguay	Mercosur	Resto del Mundo	Total
1990	55,490	312,303	11,553	379,341	579,340	958,681
1993	64,943	215,123	7,211	287,277	437,941	725,218
1995	83,278	410,825	33,946	528,049	391,282	919,331
1998	152,737	349,317	28,718	530,772	483,331	1,014,103
1999	53,283	234,969	19,225	307,476	433,294	740,770
2000	90,897	335,986	108,794	535,677	316,156	851,832

El ambiente de inflación y el tipo de cambio guaraní/dólar, que se mantuvieron relativamente estables en los años anteriores, se deterioró rápidamente en el último trimestre del año. Así, se estima que la inflación se ubicará alrededor del 9%. Las autoridades buscan que este indicador se ubique por debajo de los dos dígitos.

La política cambiaria mostró cambios. A diferencia de años anteriores, cuando el tipo de cambio se mantenía relativamente estable, este año se registró una importante depreciación del mismo, estimándose una pérdida acumulada de alrededor del 30% para fines del periodo (a octubre, este valor fue de 27,9%). La política cambiaria del Paraguay estuvo muy "pegada" a los acontecimientos de la región, y principalmente a los vaivenes de la economía brasileña, una de las principales compradoras de productos paraguayos. La depreciación de la moneda paraguaya aumenta los costos del sector público y privado (componentes de producción), encarece las importaciones afectando el nivel de consumo y la calidad de vida de la población, que ante el encarecimiento de los productos, debe optar por otros de menor calidad pero más bajo precio. El vertiginoso aumento provocó, por un lado, el acogotamiento de numerosas empresas y personas que se habían endeudado en dólares, aunque, por otro lado, el sinceramiento del tipo de cambio permitirá reorientar la economía hacia las actividades de exportación.

En cuanto a los ingresos del Gobierno, la recaudación fue muy modesta, en parte relacionada a la recesión económica pero, por otra, debido a la caída del comercio de triangulación, que se redujo notablemente, así como también por la mayor evasión fiscal. Urge una modificación del sistema tributario para

permitir que la base impositiva aumente y se descomprima la carga de los tributos en unos pocos contribuyentes. El déficit del Gobierno central en el año 2000 representó cerca del 4,5% del PIB. El Plan Sombra del Gobierno con el FMI acordó reducir este déficit hasta un 2% del PIB. Como medida para cumplir con este acuerdo, el Ministerio de Hacienda aplicó la política de desembolsar de acuerdo a los ingresos. Si bien esta política refleja una cierta austeridad, la calidad del gasto continuó deteriorándose, pues se siguió privilegiando a los gastos corrientes (72%) sobre los gastos de inversión, y a los gastos de defensa antes que los sociales (salud y educación). La causa del déficit fiscal se relaciona también con el desequilibrio entre los aportes jubilatorios y los pagos de pensiones y jubilaciones. En este sentido, urge la reforma del sistema previsional público para otorgar a los aportantes la seguridad de que podrán disfrutar de una jubilación justa, en cuyo defecto, se continuaría con la experiencia de atentar contra un derecho inalienable.

Las mejoras que la privatización de la empresa estatal de telefonía básica y de agua potable traería a la sociedad paraguaya se dificultan ante las barreras legales, la postura de los sindicatos y la falta de apoyo político claro y contundente a la reforma. La importancia que adquiere la realización del proceso de venta de la empresa estatal se presenta con dos caras. En una primera etapa, mostrar que es posible realizar la venta de una empresa, iniciar un proceso que la mayoría de los países de la región ya ha superado, para luego entrar en la segunda etapa y demostrar a los inversionistas el compromiso del Gobierno paraguayo en llevar adelante el proyecto, caso contrario, huirán espantados ante la falta de previsibilidad en la toma de decisiones. El Paraguay es un país de alto riesgo y el retroceso afectará el flujo de recursos frescos en la economía paraguaya.

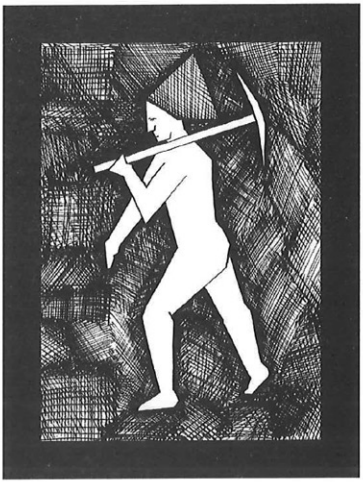
Finalmente, un hecho distintivo del 2001 fue la implementación del régimen de maquila. La base legal de este régimen es la Ley N° 1.064/99 que tiene por objetivo básico la promoción de fuentes de trabajo y la generación de divisas. Como efecto indirecto, tiene la promoción de la industria nacional, dado que permite a las empresas nacionales utilizar su capacidad ociosa. Se permite que hasta un 10% de la producción pueda ser vendida en el mercado nacional. Las firmas que se acogen a este régimen sólo deben abonar 1% en concepto de impuesto a la renta. En el Cuadro 2 se observa que diez firmas se encuentran operando (confecciones, productos solubles, insecticidas e industria gráfica) y otras seis se encuentran próximas a iniciar actividades.

Se debe mencionar que alrededor de 60 empresas ya han manifestado su intención de acogerse al régimen, aunque no han presentado los proyectos para su estudio y aprobación por parte del Consejo de la Maquila. Entre los proyectos en estudio se encuentra la generación de energía termoeléctrica en el Paraguay. En este caso, el régimen de maquila permitirá la importación de materia prima (gas natural, en este caso proveniente de Bolivia), su reconversión en energía eléctrica y su posterior exportación al Brasil (Dinero & Negocios 25/10/01, p. 8).

Cuadro 2: Situación de los Proyectos de Maquila

Empresas Maquiladoras	N° de Firmas	Inversión US$
Operando	10	7.024.548
Con proyectos aprobados	6	4.650.000
Con proyectos a la firma	2	727.758
Total	18	12.402.306

Fuente: Consejo de la Maquila, 2001.



Derecho al Empleo

Derecho al empleo

Gladys Benegas

Uno de los mayores desafíos de la humanidad, en los inicios del siglo XXI, es cómo enfrentar el aumento de la población y satisfacer el deseo de mayor bienestar material, tanto en los países más desarrollados como en vías de desarrollo, sin poner en peligro el equilibrio ecológico y la calidad del medio ambiente. Los mercados de trabajo de toda América Latina se caracterizaron, en general, por una capacidad limitada para generar puestos de trabajo productivo, crecientes niveles de desempleo, concentración de trabajo en el sector informal, una creciente brecha de ingresos entre la mano de obra calificada y no calificada y la elevada disparidad de condiciones de empleo entre hombres y mujeres.

En el año 2001, el empleo en el Paraguay sufrió las consecuencias de la recesión económica que vive el país y la región. El Paraguay, por sexto año consecutivo, tuvo un crecimiento inferior al crecimiento poblacional. La delicada situación económica y social de la Argentina afectó el flujo migratorio hacia ese país, principal receptor de mano de obra desocupada. Así, según la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/2001, la tasa de desempleo abierto del Paraguay, o la proporción de la mano de obra que no tiene empleo pero que desea tenerlo y ha hecho alguna gestión para obtenerlo, fue del 7,3%, superior a la tasa del 6,8% evidenciada en 1999. A nivel de áreas de residencia, el comportamiento del desempleo abierto fue similar al observado para el país total (Cuadro 1).

Cuadro 1: Tasa de Desempleo Abierto en Paraguay (1999-2000)
En porcentaje

Área de residencia	1999	2000
Urbana	9,4	10,0
Rural	3,4	3,9
Total	6,8	7,3

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), 2001.

El aumento del subempleo fue más notorio pues creció del 17,6 % en 1999 al 21,6% en el año 2000, siendo un reflejo del estancamiento económico que se arrastra desde 1996. Según la DGEEC, la subocupación en el área urbana aumentó debido al incremento de los desocupados/as por ingresos y horas trabajadas, y en el área rural por el aumento sólo de los primeros/as (Cuadro 2). De cada cinco subocupados/as, tres lo son por ingresos insuficientes (invisibles). El desafío es lograr una mayor generación de empleo productivo en las actividades formales que no vaya en detrimento de la productividad y competitividad.

Cuadro 2 : Tasas de Subempleo en Paraguay

	1999		2000	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Subempleo visible (%)	5,3	7,1	8,2	9,9
Subempleo invisible (%)	12,2	10,5	15,1	9,6
Subempleo Total (%)	17,6	17,6	23,3	19,5

Fuente: DGEEC, 2001.

Los riesgos del mercado de trabajo son el desempleo, la reducción de salarios y la necesidad de aceptar empleos precarios y de baja calidad. Todos ellos tuvieron alta presencia en el año 2001, debido a la recesión económica del país. El cierre de numerosas empresas o la reducción de horas de trabajo, tanto en el sector de producción (por ejemplo, Manufacturas Pilar) como de servicios, afectó el nivel de ingresos de los/las trabajadores/as. Esta reducción de ingresos se manifestó con mayor fuerza en personas con formación terciaria.

Asimismo, los/as trabajadores/as desplazados/as en el sector de producción son esencialmente quienes cuentan con poca instrucción, que no están capacitados/as para trabajar en las industrias incipientes. A esta situación, todavía no se agrega el efecto de los programas de desvinculación del personal de las empresas públicas como Antelco y Corposana, que están en proceso de privatización. Por otro lado, la escasa inversión realizada por el Gobierno en obras de infraestructura, tampoco fue de ayuda para los trabajadores desempleados.

La economía paraguaya está cimentada fundamentalmente en la mano de obra independiente, donde predomina el/la trabajador/a por cuenta propia (36%), seguido de los trabajadores/as familiares no remunerados (15%) y el empleador o patrón (6%). Es decir, dos de cada tres trabajadores paraguayos ocupados no dependen de manera directa de su fuerza de trabajo, o sea, no reciben salario; de hecho, generan sus ingresos a través de la venta directa de sus productos. Según Alterburg, Qualmann y Weller[1], la expansión de actividades de baja productividad en el sector informal, no ofrece una solución sustentable de los problemas de empleo, ingresos y pobreza, sino que, en el mejor de los casos, es un paliativo transitorio.

El empleo sigue concentrándose en las Pymes. El 75% de los/as trabajadores/as están ocupados en empresas de 1 a 5 empleados (DGEEC, 2001). Las Pymes están mejor capacitadas para sobrevivir en periodos largos de recesión económica, sin que ello signifique precisamente desarrollo tecnológico o una mayor productividad. Sin embargo, se debe mencionar que la generación de empleo sólo es sostenible si las respectivas actividades económicas son competitivas a largo plazo. Esta situación requiere un claro aumento de la productividad y una mayor eficiencia. Con respecto al tipo de establecimiento donde laboran los/as trabajadores/as del país, según la EIH 2000/2001, prácticamente la mitad se encuentra en empresas o establecimientos pertenecientes al sector terciario de la economía (comercio, servicios, transporte, establecimientos financieros). El sector primario o extractivo absorbe al 35,2% de los ocupados y el secundario al 15,9% (manufactura, construcción, electricidad, agua). Según Galeano[2], la disminución de la producción campesina afecta al mercado laboral rural, por lo cual vaticina que se producirá una fuerte

[1] Altenburg, Tilman; Qualmann, Regine y, Weller, Jurgen. *Modernización Económica y Empleo en América Latina. Propuestas para un Desarrollo Incluyente.* Cepal, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Santiago de Chile, marzo de 2001.

[2] Galeano, Luis. *Empleo Rural: Crisis y Vías de Superación.* En *Revista Acción,* Asunción, junio de 2001, pp. 10-12.

intensificación de la migración campo-ciudad que saturará el mercado laboral urbano por encima de los niveles actuales. Es necesario revertir el éxodo rural como medida para reducir el avance de la pobreza y la exclusión social, potenciando la generación de empleo en el campo.

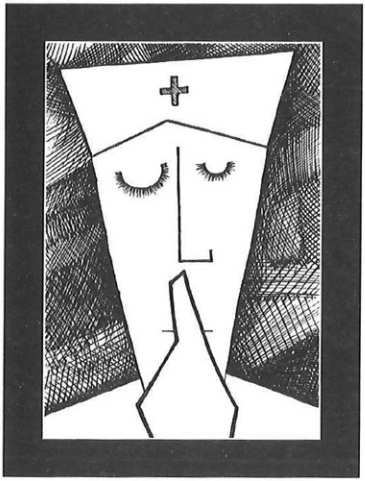
Conclusiones y recomendaciones

Las reformas del Estado significan también reformas del mercado. El buen funcionamiento de los mercados (laboral, productos y servicios) contribuye a impulsar el crecimiento y ampliar las oportunidades para los diversos sectores. De manera especial, el buen funcionamiento de los mismos es importante para los pobres, pues éstos dependen de los mercados formales e informales para vender su trabajo y sus productos, financiar inversiones y asegurarse contra posibles riesgos. El desarrollo de los mercados lleva asociado el desarrollo de las instituciones que las respaldan. En el caso del Paraguay, no se ha producido la reforma del Estado ni la reforma del mercado y, consecuentemente, las instituciones no tienen un funcionamiento eficiente. Como resultado, el sector de menores recursos es el más desfavorecido.

Un aspecto ligado a la creación de empleo es la expansión del libre comercio, que crea posibilidades de especialización, intercambio y crecimiento económico. Para asegurar que el libre comercio alcance su total potencial como elemento catalizador del desarrollo, la nueva riqueza creada debe ser distribuida en forma justa entre los países y dentro de ellos. Además, en esa distribución justa, es aconsejable proporcionar ventajas a los sectores frecuentemente excluidos del progreso social, como son los desempleados y subempleados, que no están en posición adecuada para negociar condiciones de trabajo y de salarios. En la economía globalizada del siglo XXI, los instrumentos regulatorios para asegurar que el libre comercio se transforme en igualdad social son relevantes.

Las leyes laborales nacionales deben balancear la necesidad de flexibilización de parte de los empleadores con la protección a los derechos de los empleados.

Es importante reformar la capacitación profesional con una orientación hacia una mayor flexibilidad para satisfacer la demanda cambiante. Se imponen una cooperación más intensiva entre las instituciones de formación profesional y las empresas privadas, y medidas para mejorar la transparencia del mercado correspondiente.



Derecho a la Salud

Derecho a la Salud

Esperanza Martínez
Círculo Paraguayo de Médicos (CPM)

El Paraguay, como la mayoría de los países latinoamericanos, ha suscrito y se ha comprometido con todas las políticas y estrategias planteadas por la OPS/ OMS en los últimos cincuenta años. Sin embargo, a pesar del compromiso político de proveer a toda la ciudadanía de un nivel básico de protección en salud (APS) y de los esfuerzos que ha realizado, un gran porcentaje de la población está aún excluida de los mecanismos existentes para mantener su salud, y no cuenta con los recursos mínimos para resolver sus problemas en esta área. Ello está relacionado directamente con ciertas condiciones que actúan generando una situación de la cual la gente afectada no puede salir sin medidas de apoyo del resto de la sociedad. Este apoyo se llama Protección Social en Salud[1].

La protección social en salud puede definirse como la garantía que los poderes públicos otorgan para que un individuo o grupo de individuos puedan satisfacer sus demandas de salud, obteniendo acceso a los servicios en forma oportuna y de una manera adecuada. Es importante notar que la definición no sólo se refiere a garantizar acceso, sino también calidad y oportunidad de la atención.

La ausencia o la inadecuada implementación de mecanismos de protección social genera el fenómeno de la exclusión social. Este fenómeno generalmente es multicausal y se relaciona en nuestro país con la pobreza, la desigualdad entre grupos sociales, la injusticia social, la corrupción y la impunidad (el 40%

[1] Concepto extraído del Protocolo sobre Exclusión elaborado por OPS y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional en un estudio elaborado para Ecuador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana, 2001.

más pobre de la población recibe el 10% del total de ingresos generados, mientras que el 10% más rico, recibe el 40%). Otros factores que intervienen son el aumento del desempleo, subempleo y empleo informal, el déficit del sistema de educación formal, la insuficiencia de la red de servicios de salud que otorga el Estado, la mínima cobertura de la seguridad social, la baja cobertura de agua segura y saneamiento básico, especialmente en el área rural, el bajo e ineficiente gasto en salud y la gran centralización de los servicios y recursos del Estado en general.

La exclusión no debe confundirse con la pobreza o con la informalidad laboral, aunque a menudo se superponen. La exclusión responde a diversas causas que determinan que el sistema no pueda, en la práctica, garantizar cobertura de salud para toda la población que, por mandato legal o por afiliación, está teóricamente cubierta por él.

La Constitución Nacional declara que el Estado protegerá y promoverá el derecho fundamental a la salud, proveyendo dentro del Sistema Nacional de Salud las condiciones, recursos, planes y políticas integradas al desarrollo social (Arts. 68 y 69).

Problemas en el ámbito de la salud

Población y Pobreza

La situación actual del desarrollo social en nuestro país está estrechamente ligada al modelo de desarrollo económico, que en los últimos años ha incrementado la situación de pobreza, de inequidad social y de exclusión, especialmente de las poblaciones rurales y urbano-marginales, de los niños y niñas, de las mujeres y de indígenas.

El Paraguay está en una transición demográfica de altas tasas de fecundidad y mortalidad hacia tasas más bajas, como ya se ha observado en otros países latinoamericanos. Para el año 2000 se estimaba una población de 5,5 millones habitantes, de los cuales 774 mil eran niños/as menores de 5 años y 1 millón 256 mil mujeres en edad fértil (15 a 49 años). Las mujeres tienen en promedio 4,1 hijos, y aquellas con menos de 3 años de instrucción formal tienen 6,1 hijos. El 26% de los hogares pobres urbanos son encabezados por mujeres solas.

El 49,4% de los hogares no satisfacen sus necesidades básicas. Un 33,7% de la población vive bajo niveles de pobreza y un 15,5% bajo niveles de pobreza extrema, de los cuales, el 61% reside en el área rural. Un 42% de la población del país son menores de 14 años que viven en condiciones de pobreza[2].

Perfil epidemiológico

La información sobre morbi-mortalidad en el Paraguay debe ser analizada teniendo en cuenta la escasa confiabilidad de los datos por el importante nivel de subregistro, por la imprecisión e inadecuado registro de los datos y, especialmente, porque los indicadores nacionales se refieren sobre todo a la población cubierta por los servicios públicos.

El perfil epidemiológico se corresponde al de los países en condiciones de pobreza y en transición a modelos más desarrollados. En ese sentido, al analizar las causas de mortalidad general, las tres primeras se corresponden a las enfermedades cardiovasculares, causas externas (accidentes, homicidios, etc.) y tumores. A partir de la cuarta causa de mortalidad general ya se observan los problemas respiratorios, las enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias.

Mortalidad materna

Según registros oficiales, la mortalidad materna se ha reducido desde 1990 a 1999 de una tasa de 150,1 por cien mil nacidos vivos a una tasa de 114, 4 por cien mil nacidos vivos (23,8%). Sin embargo, en el periodo 1989-1995, según estimaciones de la última Encuesta Nacional de Salud Reproductiva, las tasas llegaron a 192 por cien mil nacidos vivos.

A pesar del descenso registrado, la mortalidad materna tiene en el Paraguay una alta prioridad por el impacto negativo sobre la sociedad. Las tasas de nuestro país siempre fueron una de las más altas de Latinoamérica, y lo más significativo es que la mayoría de sus causas son altamente prevenibles con atención médica adecuada y la tecnología disponible. Las principales son la hemorragia y las infecciones del parto y el puerperio, y el aborto.

[2] Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC); FNUAP. *Población en el Paraguay - Año 1999*. Asunción, 1999.

Las complicaciones en el embarazo, parto y puerperio constituyen la cuarta causa de mortalidad general en mujeres de 15 a 49 años; la segunda causa de muerte en mujeres de 15 a 19 años y de 20 a 24 años y la primera en mujeres de 25 a 29 años. En el caso de la mortalidad materna de adolescentes, el Paraguay tiene la tasa más alta de Latinoamérica.

Mortalidad infantil

La mortalidad infantil ha sido para el quinquenio 1990-1995 de 34 por 1.000 nacidos vivos (ENDES '90), correspondiendo el 60% de esta tasa al periodo neonatal. Estas tasas, según datos oficiales, se redujeron a 19,4 por 1.000 nacidos vivos para 1999. Sin embargo, el subregistro estimado para el periodo 1990/1999 es de 70 a 75%. Es por ello que las Conferencias de Naciones Unidas (Beijing 1995, El Cairo 1994 y Nueva York 1990) plantean la reducción de la tasa promedio del quinquenio 1990-1995 a un tercio del mismo para el año 2015[3].

En cuanto a los factores más importantes que inciden en la mortalidad infantil se señalan: la localización urbana o rural, el nivel de instrucción de la madre, las condiciones de higiene y la disponibilidad de agua potable. A manera de ejemplo, la tasa aumenta drásticamente en niños y niñas cuyas madres no han accedido al sistema formal de educación o tienen sólo dos años de escolaridad (ENDES 90).

Las causas de mortalidad neonatal e infantil son las lesiones debidas al parto, infecciones, prematuridad, anomalías congénitas, neumonías, diarrea y tétanos.

Situación nutricional

Según datos del periodo 1997-1998, el estado nutricional de niños y niñas menores de cinco años era el siguiente: 5 de cada 100 niños/as mostraba un peso menor al correspondiente a su edad; 11 de cada 100 mostraban retardo en su talla con relación a su edad. También se determinó que el 20,5% de la niñez está en riesgo de sufrir desnutrición en el Paraguay. Según indicadores del

[3] Sistema de Naciones Unidas. *Visión Conjunta Paraguay*, 2001.

periodo 90/97-98, la desnutrición proteico–calórica global se incrementó del 4% al 5% y la desnutrición aguda de 0,3% a 1%. Sin embargo, la desnutrición crónica disminuyó en el mismo periodo de 17% a 11%[4].

Otros problemas de salud

Dentro del espectro de las causas generales de los problemas de salud, hoy se observan varias enfermedades endémicas que ya habían sido controladas y ahora son reemergentes; algunas que emergen en la actualidad y otras que han tenido carácter epidémico. Aquí tenemos los casos del paludismo, dengue, chagas, leishmaniasis, tuberculosis y SIDA. El problema más grave, por su gran impacto social y económico, ha sido la gran epidemia de dengue clásico tipo I, que se registró en el periodo diciembre 1999–2000. Los registros oficiales no revelan la magnitud real de la epidemia; se estima que más de 500 mil personas fueron afectadas. Esta situación pone hoy al Paraguay como un país de alto riesgo para el ingreso del dengue hemorrágico que, frente a la infraestructura sanitaria y los recursos asignados al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), permite pronosticar con facilidad el grave impacto que tendría dicha situación.

En el caso de las enfermedades prevenibles por vacunación, para el año 2000 los registros oficiales de cobertura fueron de DPT (78,3%), de polio (73%), de BCG (79%) y de antisarampionosa (92%). El irregular suministro de vacunas a los establecimientos ha sido un grave inconveniente que se ha observado en los últimos tres años, por problemas presupuestarios.

Agua y saneamiento básico

Según el último Censo de 1992, la cobertura de agua corriente a nivel nacional era de 27,10% del total de la población, con una distribución de cobertura del 50,58% en el área urbana y 1,07% en el área la rural. La provisión del servicio de agua potable es una competencia exclusiva de dos entidades públicas: CORPOSANA (para poblaciones mayores de 4.000 habitantes) y SENASA (para poblaciones menores a 4.000 habitantes y zonas rurales). Actualmente el 43,6 % de la población total accede a agua segura. En la zona rural la cobertura es sólo del 12,8% de la población.

[4]DGEEC/FNUAP. 1999, op. cit.

En cuanto a saneamiento básico, el 44,5% de la población tiene acceso a un sistema de eliminación sanitaria de excretas. Sólo el 13% de la población urbana tiene red de alcantarillado; en el área rural el 99,05 % dispone sus excretas in situ. Este déficit de cobertura se relaciona directamente con las altas tasas de diarrea, parasitosis, paludismo, escabiosis y desnutrición.

Acceso y cobertura

Las dos instituciones públicas más importantes del sector salud son el MSPBS y el Instituto de Previsión Social (IPS); este último es el único sistema de seguridad social más completo existente en el país. Se reconocen oficialmente niveles de cobertura para cada subsector, pero realmente son sólo estimaciones de la población a ser asistida. Así, al MSPBS le corresponde el 60% y al IPS del 18 al 20%. En realidad, un tercio de la población carece totalmente de cobertura asistencial efectiva. A manera de ejemplo, el parto por personal entrenado fue del 36% en 1995, la tercera más baja de la región (después de Bolivia con 28% y Guatemala con 35%).

La Encuesta Integrada de Hogares 1997/1998 ha permitido realizar un mejor análisis de la cobertura de los seguros de salud, debido a que incluye el área rural. El siguiente cuadro revela que la cobertura a nivel nacional de cualquier tipo de seguro sólo llega al 18,2%, y el 81,8% no posee ningún tipo de seguro médico. En la población urbana, el 72% no tiene seguro médico, mientras que en el sector rural la proporción llega al 93,3%.

Cobertura por tipo de seguro de salud
(Población urbana y rural: Año 1997/1998)

Tipo de Seguro:	Urbana	Rural	Total
Población	2.905.127	2.500.347	5.405.474
IPS	16,4%	5,1%	11,2%
Otro tipo de Seguro*	11,7%	1,6%	7,0%*
No tiene	71,9%	93,3%	81,8%

Fuente: Sandra Villalba. Situación Actual del Sistema de Seguros en el Paraguay. Año 2000.

* Otro tipo de Seguro incluye al Seguro Privado Individual con 3,7% de cobertura a nivel nacional, al Seguro Privado Laboral con 2,1% de la población total y a la Sanidad Policial y Militar con 1,1% de cobertura.

Existen serios problemas de accesibilidad geográfica, económica y cultural, principalmente para la población de menores recursos, para las zonas rurales y para las poblaciones marginales como indígenas y pobres de los cinturones peri-urbanos.

En la última Encuesta Integrada de Hogares de la Dirección de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC 2000), se han obtenido algunos datos muy significativos: casi la mitad de menores con problemas de salud fueron automedicados. Se estimó una incidencia anual de 9 episodios de enfermedad para menores de 5 años (enfermedades respiratorias y diarrea) y de 2,5 episodios anuales entre los mayores de 5 años.

El análisis de la oferta de servicios de nuestro país muestra un alto grado de ineficiencia, distribución inadecuada, infraestructura y equipamiento deteriorados y con bajo mantenimiento. La población usuaria se queja frecuentemente del mal trato recibido y de la mala calidad y calidez de la atención.

En el Paraguay la atención de la salud nunca fue gratuita, siempre se han cobrado aranceles en los establecimientos de salud. Esta situación crea una de las barreras más importantes para el acceso de las familias de menores recursos.

Modelo de gestión: la descentralización

La reforma sanitaria en Paraguay formaba parte de un proceso más amplio de democratización, reforma del Estado y de fortalecimiento de los gobiernos locales, siendo un aspecto central del mismo la descentralización de servicios básicos prestados por el sector público.

Entre 1989 y 1995 se enfatizó en un proceso de desconcentración, otorgándose mayor libertad de gestión a los Hospitales y Regiones Sanitarias (RS). Esta estrategia fue formulada a inicios de 1989, asignándose un rol importante para las Regiones Sanitarias en el gerenciamiento de los servicios. En 1993, la Resolución N° 373 amplía las facultades a las RS, incluyendo la función de coordinación con las Gobernaciones, recientemente creadas en ese entonces. A partir del año 1996 se generó un proceso de descentralización parcial de los servicios básicos de salud, consistente en la transferencia temporal por parte del MSPBS de ciertos establecimientos sanitarios a los gobiernos municipales,

para que éstos los gerencien en forma conjunta con los Consejos Locales de Salud, bajo la modalidad de administración convenida. Los establecimientos sometidos a descentralización fueron algunos Centros y Puestos de Salud del Departamento Central, siendo el instrumento de transferencia un acuerdo contractual por el cual se estipularon las responsabilidades de las partes (MSPBS, Gobiernos municipales y Consejos Locales de Salud). El proceso efectivo fue de muy corto tiempo (4 meses).

La descentralización es una estrategia válida para mejoran la transparencia y el control de la gestión pública, así como una herramienta que propicia la participación ciudadana. Pero los intereses partidarios en el gobierno colorado, que sustentan su caudal de votos en el sector público, se oponen de manera sistemática a su desarrollo e implementación.

Presupuesto y gasto en salud[5]

El Presupuesto del MSPBS entre 1997/2001 presenta el siguiente comportamiento (en miles de millones de guaraníes):

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	339	438	535	587	559
Ejecutado	265	318	349	423	172
% Ejecución	78,2%	72,5%	65,2%	72,1%	30,9%
Variación (Presup.)		29,2%	22,3%	9,6%	-4,8%
Variación (Ejec.)		19,8%	9,8%	21,3%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación. Ejecución año 2001 al 30/06/2001.

La ejecución presupuestaria promedio entre los años 1997–2000 es inferior al 75% de la previsión presupuestaria, nivel que también es inferior a la ejecución promedio de la Administración Central. Este relativo deterioro en la ejecución presupuestaria evidencia la insuficiente transferencia de fondos, y la escasa capacidad de gestión de la entidad en materia de los recursos institucionales y del crédito público.

[5] Lic. Rubén Gaete. Análisis Presupuestario del MSPBS. 2001

En cuanto a la clasificación económica, ésta nos brinda un panorama claro sobre el destino de las asignaciones presupuestarias de la Entidad:

Descripción	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	**438**	**535**	**587**	**559**
Gastos Corrientes	295	331	358	376
Gastos de Capital	143	205	229	160
Gastos de Financiamiento				22
Ejecutado	**318**	**349**	**423**	**172**
Gastos Corrientes	262	273	323	143
Gastos de Capital	56	76	101	22
Gastos de Financiamiento				8
% /Ejec./Presup.)	**72.5%**	**65.2%**	**72.1%**	**30.9%**
Gastos Corrientes	88.7%	82.5%	90.1%	37.9%
Gastos de Capital	39.1%	37.2%	44.0%	13.6%
Gastos de Financiamiento				35.5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación.

En los años 1999 y 2000 ha existido aparentemente una mayor participación de los gastos de capital, debido principalmente a las asignaciones adicionales realizadas con los recursos del crédito chino y el préstamo del gobierno español (provisión de bienes y servicios para los programas de fortalecimiento de equipamientos de la Entidad). En promedio, la ejecución presupuestaria de los gastos corrientes entre los años 1998 y 2000 se sitúa alrededor del 87%, mientras que los gastos de capital no sobrepasan el 40%, lo que estaría indicando una insuficiente capacidad de gestión de la Entidad en materia de administración y ejecución de los proyectos, pues los gastos de capital en su mayoría constituyen recursos del crédito público.

En cuanto a la ejecución presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2001 se evidencia un bajo nivel al cierre del primer semestre, debido principalmente a las restricciones en materia de asignación de recursos, que es el reflejo de la situación de la Tesorería del Ministerio de Hacienda y de la falta de contrapar-

tida local para los programas de inversión financiados con recursos del crédito público.

Con relación al Presupuesto General de Gastos para el año 2002, en el mes de noviembre de este año se conocieron públicamente los recortes para el sector salud, efectuados por la Comisión Bicameral de Estudio del Presupuesto del Parlamento Nacional. En el caso del Hospital de Clínicas, hospital escuela de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional, el recorte es de 4.469.989.771 guaraníes (aproximadamente 1 millón de US$), por debajo del presupuesto vigente en el año 2001. Los mismos afectan a rubros de personal, mantenimiento de equipos y edilicios, inversión física, papeles e impreso en general, y supresión total del rubro de combustible para las ambulancias. Estos recortes tendrán impacto en el funcionamiento del pabellón quirúrgico, unidades de terapia intensiva, servicio de tomografía, laboratorio en horario nocturno y en el Centro Materno Infantil, banco de sangre y servicio de anestesia.

Los gremios del Hospital de Clínicas, unidos en una lucha común se unieron en un Frente Intergremial y acompañaron sus reivindicaciones con marchas al Parlamento y paros docente-asistenciales. Una de estas marchas tuvo una irracional y brutal respuesta de la Policía Nacional, cuando varios gremialistas fueron golpeados. Uno de estos actos fue fielmente filmado por varias cámaras de televisión donde la ciudadanía pudo constatar como al Prof. Dr. Guillermo Agüero, presidente de la Asociación de Profesores de la Facultad de Medicina, tres policías lo atajan mientras un cuarto hombre, el Comisario César Escurra, le propina un brutal rodillazo en el bajo vientre.

El Comisario Escurra es nada más y nada menos que Jefe de Orden y Seguridad de la Policía Metropolitana. Se han presentado denuncias de los hechos a la Fiscalía General del Estado y a instituciones de Derechos Humanos. Será muy importante que las autoridades nacionales castiguen ejemplarmente esta brutal agresión, que permita dar fin a los frecuentes hechos de impunidad sobre la violencia policial en el país.

El PIB para el sector social en el Paraguay durante el periodo 1995/1998 (educación, salud y saneamiento) ha sido del 2,2%. De este total le corresponde a salud el 18,8% y para agua potable y saneamiento el 2,1% (8 y 1 dólar per cápita respectivamente en 1996). Si comparamos la inversión de Paraguay con otros países latinoamericanos, vemos que se sitúa entre los países de más baja inversión en salud y saneamiento básico, similar a Bolivia y Perú e inferior a Ecuador.

El déficit de transferencia de recursos, sobre todo en los últimos tres años, mantiene a los hospitales, centros y puestos de salud prácticamente en estado de desabastecimiento ("paro técnico"), ya que no pueden brindar servicios a la población. La falta de recursos e insumos afecta a la totalidad de los programas de salud y sus posibilidades de ejecución, lo cual tiene un gran impacto sobre los ya deficitarios indicadores epidemiológicos.

Derecho a la información

Creemos importante destacar aquí un hecho sucedido recientemente. El Paraguay, como los otros países latinoamericanos, ha tomado el compromiso de realizar un taller a nivel nacional para la Medición del Desempeño de las Funciones Esenciales de la Salud Pública. Dicha actividad tenía por objetivo obtener un diagnóstico sectorial del nivel actual del país y medir la brecha existente entre la situación actual y la deseada, según algunos parámetros establecidos por la OPS para los países latinoamericanos.

El taller fue realizado los días 9 y 10 de octubre del 2001, con participación de representantes de varias instituciones relacionadas al sector salud (MSPBS con el nivel central y regional, gremios profesionales, Municipalidades, Secretaría Técnica de Planificación, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Facultad de Medicina, Cooperativas, entre otros). Para sorpresa de muchas de las personas, el taller no pudo concluir por orden del ministro de Salud, aparentemente por falta de claridad en el instrumento. Al cierre de la edición de este informe no se sabe con certeza si el taller será realizado nuevamente con participantes del sector salud. Esta situación ha creado un alto grado de desconfianza entre las personas invitadas al evento, sobre todo porque tras este hecho se produjeron traslados de algunos de los funcionarios que participaron en el taller con una postura abierta y sincera sobre la situación sanitaria nacional. Ello nos hace recordar situaciones similares en el Paraguay, donde durante décadas en la época de la dictadura, se procedía de la misma manera para evitar la transparencia de los datos sanitarios.

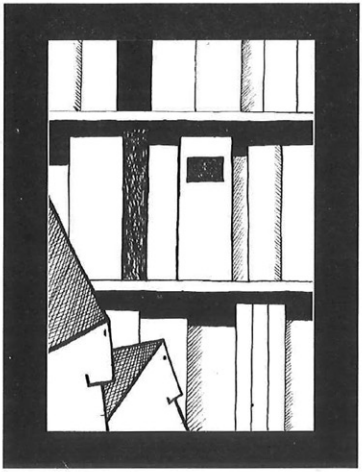
Conclusiones y recomendaciones

Las condiciones de salud de la población son aún propias de los países en vías de desarrollo, donde predominan las enfermedades ligadas a la pobreza. La mortalidad materna e infantil son todavía muy elevadas. Se registra una gran inequidad en el acceso y la calidad de la atención.

Existe un insuficiente e ineficiente gasto público en salud. El modelo de gestión es centralizado, aumenta la partidización de la administración de los recursos humanos del sector público, y se presentaron obstáculos permanentes para la descentralización y la participación social en los dos últimos periodos de Gobierno. Existe una inadecuada distribución de recursos y servicios, sobre todo en las áreas rurales.

Estos graves problemas requieren:

- Una concienciación de la clase política sobre los problemas sociales en general, y en particular sobre la salud y el saneamiento básico.
- Definir un nuevo modelo sanitario que priorice la inversión en salud, racionalice y haga eficiente el gasto actual del sector; que controle y castigue la corrupción y el prebendarismo político en la gestión pública en el Ministerio de Salud y la Seguridad Social.
- El desarrollo de un modelo descentralizado de atención básica en salud, con programas y proyectos que focalicen las acciones y recursos para el sector rural, para la población materno-infantil y para las poblaciones más carenciadas.
- Desarrollar mecanismos que fomenten la participación y la organización comunitaria, que contribuyan a fortalecer el modelo democrático y ayuden al control de la gestión de los gobiernos nacionales y locales.



Derecho a la Educación

Derecho a la educación

Cristina Coronel
Gabriela Walder
Servicio Paz y Justicia - Paraguay (SERPAJ-PY)

El sistema educativo continúa siendo afectado por los permanentes vaivenes y cambios políticos, debido a que el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es utilizado como plataforma política del partido oficialista de gobierno. En febrero de 2001, Nicanor Duarte Frutos –ministro de la citada cartera– debió renunciar a su cargo para postularse como candidato a la presidencia de la Junta de Gobierno del Partido Colorado, nombrándose en su lugar al doctor Darío Zárate Arellano. El nuevo ministro tiene un perfil vinculado más bien al ámbito universitario y técnico que al básico y medio, con los cuales ha tenido poco contacto.

Los cambios constantes en la dirección del ministerio, cuando éste se encuentra sumergido en el desarrollo de la reforma educativa, han debilitado la implementación de la misma por la incertidumbre que se genera sobre la dirección de las políticas educativas a implementar. Esta debilidad, cuyas causas son político-partidarias, ha afectado negativamente a la calidad y cobertura de la enseñanza del país.

Por otro lado, según denuncias públicas de las organizaciones sindicales de docentes, sigue vigente en las instituciones educativas el prebendarismo y el padrinazgo que dan lugar a despidos, nombramientos injustificados y aumento de "planilleros" (ABC 1/06/01). El Partido Colorado sigue utilizando la estructura ministerial para mantener su base electoral partidaria.

También, a lo largo del 2001 se realizaron diferentes estudios de evaluación del proceso de la reforma, sobre todo del nivel escolar básico. Allí se han constatado múltiples logros tales como el protagonismo infantil en el contexto

escolar o un mejoramiento del rendimiento de los niños y niñas que aprenden en su lengua materna, entre otros. Estos avances se fortalecen con los diferentes proyectos que organizaciones no gubernamentales vienen desarrollando al interior de la escuelas. Entre los temas que se fueron abordando, se encuentran: cambio de la práctica docente, participación infantil, proyectos comunitarios, inclusión de los padres y madres en la dinámica escolar y el componente género.

Se ha recibido un aporte importante de diferentes organismos internacionales (Banco Mundial, BID) que apuntalan el proceso de reforma, como por ejemplo el Proyecto Escuela Viva Hekokatuva[1], la producción de materiales educativos o un fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Permanente de la Educación a través del proyecto SNEPE.

Sin embargo, en este contexto de los proyectos financiados por organismos internacionales, las instancias de fiscalización se han mostrado ineficientes. No ha existido un claro control de la ejecución de dichos proyectos, lo que ha impedido que se lleguen a los resultados esperados o que éstos sean sostenibles.

Por último, la Ley General de Educación promulgada en el año 2000 sigue teniendo dificultades para su aplicación. Por ejemplo, en lo que se refiere al cumplimiento de los 200 días de clase, al igual que el año anterior, el cuerpo docente se ha manifestado en contra de esta normativa, lo que ha traído como consecuencia la pérdida de días de clase y una mayor inestabilidad al interior de las instituciones educativas. Este calendario pone en desventaja principalmente a los niños y niñas de las escuelas públicas respecto de sus pares del sector privado, debido a que los colegios privados sí toman medidas para cumplir con el calendario establecido, mientras que los otros, por múltiples motivos, van reduciéndolo paulatinamente[2].

Cobertura educativa

Según datos de la Dirección de Planificación, Estadística e Información del MEC, la cobertura estimada para el año 2001 en las escuelas públicas era de más de 1.400.000 estudiantes en todo el país. Esta cantidad desbordó las

[1] En guaraní: Cultura auténtica.

[2] Ver *Suplemento inicio de clases* del Diario *ABC*, del 21 de febrero del 2001.

previsiones del MEC, y hasta el propio ministro Zárate Arellano tuvo que manifestar públicamente que dicha secretaría de Estado no contaba con los recursos para atender esta demanda (La Nación 10/02/01). En el siguiente cuadro se muestra la cantidad de alumnos y alumnas matriculados por grado y Curso en el presente año:

Cantidad de alumnos/as en el sistema educativo
Año 2001

Grado/curso	Matriculados /as
1° Grado	212.923
2° Grado	183.218
3° Grado	164.720
4° Grado	151.272
5° Grado	135.430
6° Grado	123.037
7° Grado	109.521
8° Grado	93.613
9° Grado	86.142
4° Curso	69.845
5° Curso	54.888
6° Curso	53.587
Total	1.438.196

Fuente: La Nación, 10 de febrero del 2001, p. 20.

Los cambios propuestos por la reforma educativa en relación con la ampliación de la educación escolar básica, tuvieron como consecuencia necesidades no previstas a nivel de presupuesto, infraestructura, materiales y capacitación docente. Durante este año se evidenciaron las consecuencias de la imprevisión en la planificación ministerial. Por ejemplo, se inició el noveno grado[3] y, debido al escaso presupuesto asignado, no se pudo responder a las necesidades de cobertura, por lo que muchos niños y niñas no pudieron iniciar sus actividades escolares en el noveno grado porque no contaban con la cantidad necesaria de docentes para las diferentes asignaturas (Última Hora 10/02/01).

[3] Con esto llega a su culminación el proceso de modificación estructural de la Educación Escolar Básica, dando inicio el año próximo a la educación media.

Siguiendo con los datos de la Dirección de Planificación, Estadística e Información del MEC, el número de matriculados/as disminuye conforme mayor es el nivel de educación. El alto índice de deserción escolar sigue siendo una situación recurrente en el sistema educativo paraguayo. Este año hubo 212.923 estudiantes en el primer grado, pero sólo 53.587 en el sexto curso, lo que representa el 25% del total de matriculados/as en el primer grado.

Calidad educativa

Repitencia en la educación escolar básica

Los niños y niñas de escuelas públicas tienen un índice de repitencia del 8,8% frente al 1,1% de quienes asisten a escuelas privadas. En las escuelas de zonas rurales el índice llega al 8,8% y en las urbanas al 7,1% (ABC 17/05/01). Estos porcentajes denotan que la calidad educativa que brindan las escuelas públicas y rurales es inferior a las escuelas privadas y urbanas. Existen actualmente varios subsistemas educativos que se van consolidando, y entre ellos se va ampliando una brecha que no hace más que fortalecer las diferencias sociales. Esta situación trae como consecuencia a corto plazo la deserción escolar, y a largo plazo la marginación o exclusión del aparato productivo que es selectivo y promovedor de aquellos que son más capaces.

La implementación de la educación media

El proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (MECES) realizó una investigación sobre los y las docentes de la educación media (ABC 7/09/01). Entre otros puntos concluye que:

- El profesorado que constituye la muestra del estudio posee una deficiente compenetración con las materias o contenidos de educación propios de su especialidad.
- El dominio de los conocimientos básicos en cuatro de las cinco especialidades evaluadas demostró ser en general regular y menos que regular: 48% en física; 56,2% en matemáticas; 53,9% en estudios sociales y 39,7% en ciencias naturales.
- Sólo los y las docentes de lengua y literatura mostraron un rendimiento alto: entre 63 y 97%.

El bajo nivel demostrado por el profesorado es consecuencia de la insuficiente formación recibida, así como de los pocos espacios de formación y capacitación promovidos por el MEC. Además, habría que señalar la falta de estímulo y reconocimiento por parte de las autoridades educativas hacia aquellos/as que se esfuerzan por actualizarse, pareciendo más bien que lo que se intenta es mantener la mediocridad y el conformismo por encima de la iniciativa y la creatividad.

La propuesta curricular de la educación media está descontextualizada del medio donde debe ser desarrollada, ya que carece en algunos casos de pertinencia (importante desnivel entre la realidad del alumnado y materias impartidas) y, en otros, de formación de los recursos humanos e infraestructuras (ausencia de nivel académico y conocimiento de docentes, falta de laboratorios, bibliotecas, etc.). Por ello, los contenidos que se incluyen son inadecuados pues se imparten materias que no responden a las necesidades del alumnado, y no se enseñan otras que sí se ajustan a las demandas de su entorno social y personal.

El problema de la implementación de la educación media se agudiza si se toman en cuenta los recursos económicos asignados por el presupuesto de educación. Los miembros del Consejo Nacional de Educación y Cultura han denunciado que el presupuesto para la educación media sólo cubre el 58% del dinero que le fue asignado el año pasado (La Nación 13/02/01), lo que es abiertamente insuficiente para cubrir las demandas educativas de este nivel.

Como consecuencia de esta disminución presupuestaria, un número importante de jóvenes no pudo ingresar al nivel medio y ni siquiera fue posible cubrir el crecimiento natural del alumnado de educación secundaria. La directora de dicho nivel, Dora Rejala, explicó que el MEC pidió al Poder Legislativo rubros para 198.000 horas cátedras, pero sólo le asignaron 65.000 (un déficit de 133.000 horas cátedras en todo el país), lo cual supuso dejar a 15.000 jóvenes fuera de los colegios públicos (La Nación 22/02/01).

Este hecho se ha agravado durante el segundo semestre como consecuencia de la recesión económica que afecta al país, la que, entre otras cosas, ha motivado el masivo traslado de matrícula desde el sector privado al público de la educación. En el sector privado además, se produjeron no pocas situaciones críticas y entredichos de administradores de estos establecimientos y el MEC por la intención de aquéllos de negar el derecho a examen a alumnos y alumnas con cuotas atrasadas.

Conclusiones y recomendaciones

La primera recomendación, de carácter general, sería la despartidización del MEC, es decir, que el Ministerio no sea utilizado para intereses electorales partidarios y que la selección de las personas para los diferentes cargos no esté influenciada por intereses políticos partidarios, sino que se acceda mediante concurso de méritos y aptitudes público, abierto y transparente, sustentado en la capacidad e idoneidad de los y las postulantes.

Se deberían canalizar mayores rubros a aquellas escuelas que se encuentran en una situación de mayor precariedad, redefiniendo los criterios y mecanismos de distribución de recursos gubernamentales y coordinándolos con los canalizados por las ONGs. Se considera pertinente promover la creación de una mesa de coordinación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para racionalizar los recursos humanos y financieros destinados a la educación.

Se debe revalorizar y potenciar la educación pública, mejorando su calidad, personal, infraestructura y recursos disponibles. La educación pública, gratuita y de calidad es una garantía de equidad que evita profundizar las desigualdades sociales, y promueve la construcción de valores ciudadanos y democráticos.

Se deben racionalizar los recursos humanos y financieros del MEC para mejorar la cobertura y calidad de la enseñanza, sin duplicar esfuerzos ni asignar recursos a sectores que no lo requieran prioritariamente.

Es necesario ofrecer cursos gratuitos de capacitación en pequeños grupos de docentes que permitan incorporar, en el proceso de aprendizaje, los valores de la reforma: autonomía, iniciativa, creatividad, participación, respeto, etc. Sólo con una formación permanente de calidad se podrá contar con un cuerpo docente que responda a las exigencias de la reforma en marcha.

Se deben impulsar algunas de las estrategias incluidas en la propuesta teórica de la reforma educativa, por ejemplo, en el aspecto curricular, atender a una mayor flexibilidad y adaptación de los contenidos programados a las necesidades presentes y futuras del alumnado y su entorno social; igualmente, respecto de la metodología, incorporar en la práctica docente estrategias de enseñanza/aprendizaje significativas, superando las prácticas tradicionales

del dictado, copia, memorización y valorización del producto frente al proceso.

Por último, se debe cumplir con el mandato constitucional respecto al presupuesto mínimo destinado a educación (20% del Presupuesto de la Administración Central), dotando al MEC de los recursos necesarios para responder a las demandas sociales en este ámbito.

Derecho al Ambiente Sano

Derecho a un Ambiente Sano

Víctor Benítez Insfrán
Red de Organizaciones No Gubernamentales
Ambientalistas del Paraguay

Constantemente se está debatiendo en el ámbito ambientalista acerca de la conservación de la diversidad biológica, la inequidad para el acceso a los recursos naturales y la pobreza extrema en las comunidades rurales y urbanas. Se parte de la premisa de que la conservación está en crisis y debe asumirse que los conceptos convencionales ya no funcionan; en la mayoría de las regiones, las especies animales y de las plantas desaparecen, los ecosistemas (sistemas biológicos) se destruyen o se perjudican y la diversidad biológica se pierde.

El poder centralizado y la planificación vertical muchas veces han violentado los derechos de las comunidades rurales en cuanto al uso de los bosques, aguas, pesquería y animales silvestres, sin ofrecerles compensación. Por consiguiente, muchas de ellas consideran la conservación como una fuerza contra su desarrollo y contra su comunidad.

Por un lado, se cuenta con leyes ambientales que ofrecen mucha garantía por parte de las autoridades encargadas, pero, por otro lado, existe un estancamiento en su aplicación ya que no existe una contraloría ciudadana que ejerza la presión social para que los procesos se terminen. Pareciera que el tema ambiental es un lujo en un país donde la pobreza extrema es irreversible, y la coyuntura política difícilmente permita la participación de la ciudadanía para el cumplimiento de estas leyes.

Éste es el escenario global y local sobre el derecho a un ambiente sano durante el 2001. A continuación se mencionan los principales acontecimientos ocurridos en el año.

La prepotencia militar obstaculiza la investigación de la Justicia Ordinaria

Una orden de allanamiento firmada por un juez, mediante la cual representantes de la Fiscalía General del Estado pretendían incautar documentos sobre el tráfico de pieles que comprometen a los militares, no fue respetada ni acatada por éstos. Luego de innumerables trabas a la labor judicial, los Fiscales del Ambiente fueron separados de la investigación sobre los supuestos hechos de contrabando de 4.800 cueros de yacarés y carpinchos, hallados el 31 de marzo de 2001 en el cuartel general de la VI División de Infantería, en Gral. Eugenio A. Garay (Chaco).

En un Estado de derecho, el poder militar está subordinado al poder civil, garantizado por la Constitución Paraguaya en su Capítulo V de las Fuerzas Públicas, en el Art. 173 que establece taxativamente que "las Fuerzas Armadas de la Nación constituyen una institución nacional que será organizada con carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinado a los poderes del Estado y sujeta a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes...". El esclarecimiento de los casos relacionados con el contrabando de pieles es competencia exclusiva de la Justicia Ordinaria, por tratarse de un delito ecológico y no un delito militar, como lo expresa el Art. 174 que señala: "Los tribunales militares sólo juzgarán delitos o faltas de carácter militar, calificados como tales por la ley, y cometidos por los militares en servicio activo...".

La intervención del Servicio Forestal Nacional

Ante hechos de público conocimiento que involucran al Servicio Forestal Nacional (vinculados principalmente al tráfico ilegal de recursos forestales en reiteradas ocasiones durante el año), se decretó la intervención de la citada entidad. Es hora de poner de manifiesto la voluntad de llevar adelante cambios por parte del poder político, que mejoren el desempeño de las instituciones y que no se apañen procesos de corrupción o cualquier tipo de falta de transparencia. Con el nombramiento de un responsable como interventor del Servicio Forestal Nacional, se dio inicio al proceso que llevaría a la identificación y al castigo de los culpables de la agónica situación que atraviesan los bosques aún remanentes del Paraguay.

Flexibilizar la multiplicación de semillas de la soja transgénica

La Resolución N° 631 del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), por la cual se flexibilizan las condiciones de permiso de introducción de soja modificada genéticamente, proveniente del evento de transformación 40-3-2 (RR) que serán destinadas a la multiplicación de semillas, es una decisión exclusiva del titular de dicha secretaría de Estado, Agrónomo Pedro Lino Morel.

La Comisión de Bioseguridad, a través de las consideraciones técnicas de los representantes de las distintas instituciones que la integran, no ha recomendado la flexibilización de la multiplicación de las semillas de soja que contienen el evento de transformación 40-3-2 o soja RR, por considerar que los datos acumulados en los dos años de experimentación son todavía incompletos. Aún no fue probado de manera positiva que organismos modificados genéticamente no causan daños al ambiente y a la salud.

Este hecho constituye una violación del Convenio sobre Diversidad Biológica ratificado por Ley 253/93, que en su art. 8 inciso g. dice: "Establecerá o mantendrá medios para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la Biotecnología", así como la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental y la Ley 1.334/98 de Defensa del Consumidor.

En momentos en que el mercado exterior da muestras cada vez más claras de su preferencia hacia productos orgánicos, sería un despropósito que el Paraguay, ante la oportunidad de tener asegurado el mercado y con precios superiores si garantiza no tener Organismos Genéticamente Modificados, flexibilice la multiplicación de semillas de la soja transgénica.

El grave deterioro de la cuenca y delta del Pilcomayo

El problema del río Pilcomayo debe ser estudiado tomando en consideración el hecho de que el delta del río, que actualmente comprende todo el territorio regado por los ríos Verde, Montelindo y Negro, en territorio paraguayo, y el Pilcomayo inferior que sirve de frontera entre Paraguay y Argentina, y el riacho Porteño, en territorio argentino, constituye una unidad cuyo equilibrio hídrico debe ser mantenido.

El desvío en la parte superior de la cuenca disminuye el aporte de agua a toda la región del delta, la mayor parte de la cual se encuentra en territorio paraguayo, afectando críticamente el equilibrio ambiental y la vida de todas las comunidades asentadas en esa extensa área.

Consideramos que la mortandad por falta de agua ocurrida este año, la situación de degradación y de pérdida de caudales hídricos ha llevado a la merma de gran cantidad de componentes de la biodiversidad de esos ecosistemas. Entre ellos, además de los yacarés (Caimán sp.), también podemos citar a los carpinchos (Hydrochaeris hydrochaeris), jurumi (Myrmecophaga tridactyla), venado (Mazama guazoupira), tañy katï (Tayassu pecari), ñandú (Rhea americana), tujuju (Jabiru mycteria) y plantas de importancia fundamental para recarga de acuíferos, como la totora y los camalotes.

La falta de agua también ha afectado al sector ganadero de la zona, incidiendo esto en la deteriorada economía nacional. Pero, como siempre, los sectores más desprotegidos, como la población indígena de esa región, se han visto obligados a migrar buscando "changas", en establecimientos de la zona.

Por lo expuesto, se deben tomar las siguientes medidas para revertir el proceso y para garantizar que estos hechos no se repitan:

- La división de las aguas del río Pilcomayo por mitades entre Paraguay y Argentina es inaceptable desde la perspectiva ambiental, social y económica.

- La República Argentina debe renunciar a los derechos de uso sobre el 50% del caudal del río Pilcomayo, pues esta distribución afecta necesariamente y de modo permanente al equilibrio ambiental en el área del delta del río, situado casi totalmente en el territorio del Paraguay; por tanto, peligra la sobrevivencia de los ecosistemas, de las comunidades indígenas e impide la sostenibilidad de los sistemas productivos de la región.

- El canal de desvío del río ejecutado por la Argentina en el año 1992 debe ser cerrado tan pronto como sea técnicamente factible.

- Que se evalúen y cuantifiquen económicamente los daños resultantes, declarándolos deuda ambiental a ser pagada por los responsables de dichos daños.

Apoyo a la pausa ecológica forestal

El Decreto N° 15.146, firmado el 30 de octubre de 2001, "Por el cual se establece una pausa ecológica forestal para los departamentos de Concepción y Amambay", constituye un primer paso valioso para frenar el alto grado de deforestación y pérdida de la diversidad biológica en esas dos regiones y, en particular, en el área de reserva para el Parque Nacional Paso Bravo, departamento de Concepción, creado por Decreto N° 20.712/98.

Esta pausa ecológica forestal necesariamente debe ir acompañada de una estrategia intersectorial que tienda a la solución de todos los aspectos que amenazan gravemente a nuestros bosques y, por consiguiente, a la frágil diversidad biológica de la región.

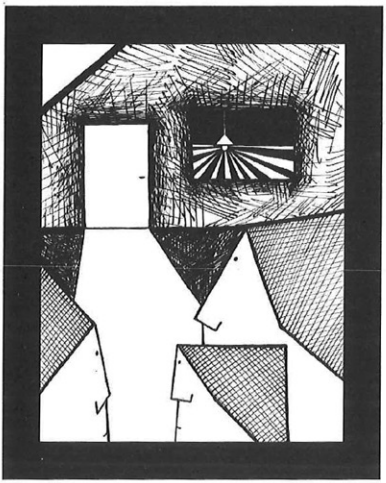
Conclusiones y recomendaciones

- La ciudadanía debe ganar un espacio para estar informada permanentemente y tomar algunas acciones en contra de las violaciones de los derechos ambientales, que constituyen también violaciones de preceptos constitucionales y ponen en peligro nuestra frágil democracia.

- Establecer alianzas estratégicas con los diferentes sectores de la sociedad que busquen el fin de la impunidad y la corrupción.

- Buscar mecanismos de descentralización del Ministerio Público para tener fiscales ambientales con alto grado de autonomía, priorizando los Departamentos de mayor nivel de deforestación, involucrando a los gobiernos departamentales, municipales y a la sociedad civil local organizada.

- Realizar una campaña nacional involucrando a los diferentes medios de comunicación para que los procesos judiciales iniciados a través de las denuncias ciudadanas sobre las violaciones de las leyes ambientales culminen, demostrando la culpabilidad o inocencia de los implicados.



Derecho a la Vivienda Digna

Derecho a una vivienda digna

Ricardo Canese
Cristina Vila
Comité de Iglesias para Ayudas
de Emergencias (CIPAE)

Desde 1981, el Paraguay vive una etapa de estancamiento económico y, desde 1995, de una abierta recesión que ha reducido su producto interno bruto (PIB) per cápita a un nivel similar al de 1985, según estadísticas del Banco Central del Paraguay (BCP). A ello se suma un creciente proceso de urbanización no planificada, traducida normalmente por asentamientos precarios en el Gran Asunción y principales centros urbanos del país, con numerosos conflictos de tierra, expulsiones y el aumento de familias viviendo en muy precarias condiciones.

El derecho a la vivienda digna es uno de los derechos humanos fundamentales y está consagrado en el artículo 100 de la Constitución Nacional. Sin embargo, se ve cada vez más deteriorado en el país. Este creciente déficit está claramente reconocido incluso en los informes oficiales.

La situación por la cual atraviesa el CONAVI, con gran parte del funcionariado despedido o sin cobrar sus sueldos ni sus indemnizaciones, ha vuelto más crítico el simple registro del déficit habitacional, a ojos vista muy agravado en el curso de este año, durante el cual el Estado fue absolutamente incapaz de llevar a cabo ningún proyecto nuevo de vivienda por la vía tradicional, por lo que el déficit habitacional creció enteramente libre. Esta situación del CONAVI se debe a la implementación de un peculiar programa de "reforma del Estado" y despido de 10 mil funcionarios públicos para fines del 2001, situación que ha derivado en un programado recorte presupuestario que afectó directamente a esta institución.

Información estadística sobre la situación de la vivienda

El déficit habitacional que calcula CONAVI

En el 2001, de acuerdo al Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), el déficit de viviendas se elevó a 400.000 unidades, lo que implica un déficit de casi 47% de la población total, un 11% más que en 1992, apenas nueve años después.

El CONAVI determina el déficit habitacional en base a criterios de (i) hacinamiento y (ii) calidad de la vivienda; es por ello que, según sus estadísticas, el mayor déficit habitacional (si bien algo estable) se concentra en áreas rurales en las cuales la calidad de la vivienda o rancho campesino es muy baja y, además, existe un marcado hacinamiento por causa de que las familias son extensas y por la escasez de habitaciones. En áreas típicamente rurales, el déficit habitacional se mantiene, según los criterios señalados, continuamente elevado, en torno al 2/3 de la población de cada departamento predominantemente rural (Concepción, Paraguarí, Guairá), lo que indica que el Estado nada ha hecho para mejorar la vivienda campesina.

Lo más preocupante es el incremento del déficit de viviendas registrado en el Gran Asunción (Capital, departamentos Central y Presidente Hayes), donde, según CONAVI, creció a casi 108.000 viviendas en 2001, nada menos que un 35% más que hace 3 años. Sobre la base de 6 miembros por familia, existían 648.000 personas "sin techo" o con vivienda precaria en el Gran Asunción.

Caracterización del déficit habitacional en áreas urbanas

Las características del déficit habitacional que padecen las 648.000 personas (108.000 familias) del Gran Asunción, son las siguientes:

i. Aproximadamente unas 30.000 familias (180.000 personas) viven en zonas inundables de Asunción y municipios vecinos, así como en zonas de riesgo, como salamancas (cuencas profundas de arroyos y raudales) y cerca de basurales y emisarios de efluentes cloacales o industriales. A pesar de la insalubridad de estos lugares, se instalan en ellos porque se trata de terrenos fiscales o particulares carentes de valor inmobiliario, y

porque las familias carecen de recursos económicos para adquirir o alquilar una vivienda fuera de una zona de riesgo.

ii. Una cantidad muy significativa, unas 60.000 familias, o más, muchas de las cuales viven en asentamientos precarios (ocupaciones de terrenos privados o públicos no sujetos a riesgos naturales), expuestas a desalojos, y otras en antiguos asentamientos, aunque ya legalizados o en vías de serlo, pero hacinadas y con carencia, en muchos casos, de servicios sanitarios básicos. También es precaria la vivienda en sí misma, en la generalidad de los casos.

iii. El resto del déficit habitacional está constituido por inquilinatos, que son pequeños cuartos dados en alquiler, a muy alto costo y en condiciones de hacinamiento muy elevadas.

En otras áreas urbanas, cabe estimar un 30% del déficit habitacional del Gran Asunción (32.000 familias más), la mayoría de ellos en asentamientos precarios.

Ante la ausencia de medidas estatales para mitigar el déficit habitacional y la práctica falencia del CONAVI, se han multiplicado este año los conflictos por tierra urbana, desalojos de pobladores "sin techo", en muchas ocasiones, en forma violenta.

En los asentamientos urbanos precarios no existe desagüe cloacal y, en muchos casos, las familias carecen de agua potable en sus hogares. El agua se vende en "tambores" de 200 litros, a un precio muy elevado. En ciertos asentamientos populares, ante la falta de respuesta del Estado, han proliferado las "aguaterías" privadas, también de elevado costo, que no tienen la menor consideración social. En cambio, las juntas vecinales impulsadas por el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) han logrado resultados, en general, positivos: agua potable de alta calidad y bajo costo, similar al servicio público. Con respecto a la energía eléctrica, es alto el porcentaje de asentamientos urbanos precarios que acceden al servicio.

La mayor precariedad de las viviendas se da con respecto a los materiales de construcción utilizados (chapas, tablones de madera e incluso material plástico y cartones), los espacios reducidos, con el consiguiente hacinamiento; respecto al hacinamiento en el mismo barrio, al tratarse de ocupaciones

precarias, las casas se encuentran muy cercanas unas de otras, con pasillos que no permiten, por ejemplo, el paso de una ambulancia en casos necesarios.

Además de la precariedad de sus viviendas, los pobladores y pobladoras que viven en zonas inundables se ven en la necesidad de migrar a la parte alta de la ciudad en épocas de crecientes estacionales del río, en condiciones todavía más graves, viviendo, así, gran parte del año en las calles del Gran Asunción.

Caracterización del déficit habitacional en áreas rurales

El déficit habitacional rural es crónico, aunque, en general, no tiende a aumentar porque la población rural está más bien estancada a raíz de la permanente migración campo-ciudad.

Las deficiencias de la mayoría de las viviendas campesinas son (i) la precariedad de los materiales que la hacen inadecuada para el frío; (ii) la precariedad de la cocción de alimentos, que atenta contra la salud de la mujer y sus hijos, (iii) el hacinamiento, debido a lo extensa que son las familias campesinas y las pocas habitaciones disponibles; (iv) la falta de servicios sanitarios adecuados y (v) la falta de agua potable en la vivienda, salvo excepciones, circunstancias que se convierten en foco de ciertas enfermedades infecciosas. Por ser un problema crónico, el Estado carece de planes para mitigar las deficiencias de la vivienda campesina.

Estadísticas sobre servicios básicos

Agua potable: Según estadísticas oficiales, el 55% de la población posee agua potable suministrada por el servicio estatal (CORPOSANA), próximo a ser privatizado, las Juntas de Saneamiento de SENASA, las aguaterías privadas, y las familias que se autoabastecen con agua potable (pozo artesiano o similar); en tanto, el resto, un 45% de la población (principalmente rural), carece del servicio de agua potable.

En áreas urbanas, el estrato más pobre y situado en asentamientos precarios, principalmente los ilegales, carece de agua potable en su vivienda. Aproximadamente un 20% de la población urbana del país (un 55% del total), carece del servicio de agua potable y más del 90% de la población rural (45% del total).

Desagüe sanitario/cloacal: Apenas un 15% de la población del país – distribuida en Asunción y algunos centros urbanos– posee el servicio de alcantarillado sanitario. Estimativamente, un 20% de la población posee un tratamiento medianamente adecuado de sus efluentes cloacales en su propio terreno (cámara séptica y pozo ciego), en tanto que un 65% de la población carece por completo de un tratamiento sanitario adecuado de los mismos.

Energía eléctrica: El 80% de la población paraguaya cuenta con servicio de energía eléctrica. En áreas urbanas, más del 95% de la población posee este servicio y en áreas rurales, más del 60%, si bien muchas veces en forma muy precaria (prolongados cortes del suministro, baja tensión, baja potencia disponible, etc.), que impide su uso productivo y la conservación de alimentos.

Sectores en situación vulnerable en materia de vivienda

Número de personas en asentamientos precarios o ilegales

Una de las alternativas más comunes asumidas por los sin techo para solucionar la necesidad de la vivienda son las ocupaciones de hecho, formándose de ese modo los asentamientos precarios, muy generalizados en el área metropolitana. Si bien no existen estadísticas enteramente confiables ni actualizadas, cabe estimar que, en todo el país, 120.000 familias (aproximadamente 720.000 personas) viven en asentamientos precarios (zonas inundables fiscales, salamancas, sitios cercanos a vertederos) o ilegales (predios privados o públicos ocupados). Este número va en rápido aumento.

Número de personas expulsadas de su vivienda

En el Paraguay, lo más frecuente son los desalojos de ocupaciones precarias, pero también se registran cada vez más casos de: (i) familias expulsadas de viviendas construidas por el sistema CONAVI, por imposibilidad de pagar las cuotas; (ii) y personas desalojadas de inquilinatos, por no poder pagar el alquiler del cuarto que ocupan.

En los últimos 5 años, unas decenas de miles las personas fueron expulsadas de sus viviendas (de 20 a 30 mil familias, aproximadamente), según datos parciales y estimaciones propias.

Número de personas cuyos gastos de vivienda son superiores a su disponibilidad

En el Paraguay, lo más frecuente en áreas urbanas es la ocupación precaria del suelo y, allí, la construcción de una vivienda. En muchos casos, aunque parezca increíble, la familia, abrumada por sus gastos, vende la "derechera" (el derecho de ocupación) y las mejoras (su vivienda precaria) a otra familia de igual condición, o algo superior, y migra a un sitio aún más precario. Fácilmente, un 10 a 20% de las personas (tanto a nivel rural como urbano) abandonan su vivienda, empeorando su condición habitacional (40.000 a 80.000 familias, incluyendo áreas urbanas y rurales).

Algo similar ocurre en el caso de las familias que están pagando cuotas al CONAVI. Este año se realizaron imponentes manifestaciones frente al Congreso, con el fin de pedir una sustancial quita a sus deudas y la reducción de las tasas de interés, lo que fue concedido parcialmente. Pero aun con estos subsidios (que se suman a los ya otorgados por el sistema de CONAVI), se produce una permanente pérdida de la vivienda por incapacidad en el pago las cuotas. En este caso, se trata de por lo menos del 5 al 10% de familias que se ven obligadas a dejar sus viviendas y trasladarse a otras de peor condición (1.000 a 2.000 familias por año, que ingresan, así, al grupo de familias "sin techo").

Lo mismo ocurre en el caso de familias de escasos recursos que alquilan pequeñas viviendas y que, debido al deterioro de sus ingresos, deben abandonar sus viviendas que eran medianamente dignas, para sumarse al déficit habitacional. Se calcula también un porcentaje similar al anterior (5 a 10% al año), resultando unas 1.500 a 3.000 familias/año, aproximadamente.

Como se ve, las propias áreas urbanas, debido a la recesión y a la falta de respuestas del Estado, generan unas 2.500 a 5.000 familias/año que engrosan el déficit habitacional. A ellas cabe sumar las familias campesinas que migran hacia la ciudad y que nos sitúa en aproximadamente 10.000 familias más que, cada año, carecen de vivienda digna.

Personas en listas de espera

Las listas del CONAVI han dejado de tener relevancia, ante la falta de presupuesto de la institución en este año y la ausencia total de planes de

viviendas. No existen listas de espera, porque directamente no hay más financiamiento para viviendas populares.

Títulos de las viviendas

Como ya se indicó, a nivel urbano, las viviendas asentadas en terrenos precarios (zonas inundables, particularmente) son terrenos fiscales cedidos en uso, a veces muy precariamente, a sus ocupantes. Algo similar ocurre con las personas que viven en salamancas o sitios cercanos a vertederos (en total, 30.000 familias, en el Gran Asunción, según se indicó).

Por otra parte, existe a nivel urbano una gran cantidad de ocupaciones de terrenos privados o públicos en situación precaria (más de 60.000 viviendas sólo en el Gran Asunción), si bien el Estado ha iniciado un proceso de titulación de los asentamientos reconocidos y que no están en conflicto (aproximadamente la mitad de la totalidad de ellos). Aproximadamente, 18.000 familias viven en inquilinatos (cuartos precarios).

En el resto urbano del país, existe un 30% más de cada una de estas categorías de viviendas precarias. No se incluyen las viviendas sociales construidas por el CONAVI y de propiedad del Estado hasta que sean totalmente pagadas, pues se las considera mínimamente dignas.

Regulación legal del Derecho a la vivienda

Leyes relativas al derecho a la vivienda

La Ley del CONAVI es el instrumento a través del cual el Estado busca satisfacer y dar cumplimiento al derecho a la vivienda. Asimismo, en el ámbito municipal se cuentan con leyes que contemplan este derecho. El problema estriba fundamentalmente en el incumplimiento de tales leyes y en la falta de la formulación de una política habitacional, con previsión y liberación de recursos financieros, a fin de garantizar soluciones integrales a través de proyectos habitacionales replicables, dirigidos a los sectores populares.

El otro factor que atenta en contra del cumplimiento de este derecho es la corrupción cada vez más aguda que impera en la entidad oficial de aplicación.

Las familias de los sectores populares no pueden reclamar al CONAVI el cumplimiento de este derecho, pues el ente está en quiebra, despidiendo a sus funcionarios en forma progresiva. No existe ningún plan oficial de vivienda en curso, a diferencia de años anteriores en que habían urbanizaciones sociales financiadas con fondos públicos.

La alternativa asumida por los sin techo, en la mayoría de los casos, son las ocupaciones de hecho de predios baldíos, sean éstos privados o fiscales. Esta situación, acentuada por la grave crisis social y económica imperante en el país, es respondida por el Estado con "mano dura", desalojando a los ocupantes con el uso de la fuerza pública de los asentamientos precarios, con mayor violencia que en años anteriores. Además, no existe legislación específica que proteja a los distintos sectores que se encuentran con déficit habitacional, como son:

Leyes de personas sin hogar

Si bien existen las leyes arriba indicadas para resolver la problemática de las personas sin hogar o "sin techo", su eficacia fue muy reducida en el pasado y, actualmente, es nula.

Además de la falta de una política y planes de vivienda, tampoco existen leyes de ordenamiento territorial ni urbano, mucho menos para fomentar el uso social de la tierra. Rige la más descarnada especulación sobre el suelo urbano, bajo el dominio de inmobiliarias privadas con fines de lucro, que venden lotes en áreas suburbanas a precios muy elevados. Los pocos planes de desarrollo urbano aprobados por algunos municipios del Gran Asunción son extremadamente complacientes con la especulación inmobiliaria.

La persona de bajos recursos económicos que vive en inquilinato carece de toda protección. El dueño de la propiedad puede establecer los precios que mejor le convengan y desalojar sin mayores miramientos o consideraciones sociales, sin que ninguna ley proteja a la persona afectada.

Existen ordenanzas municipales de construcción, pero están encaminadas tan sólo a la vivienda formal. No existen normas para viviendas populares.

Leyes a favor de sectores no protegidos tradicionalmente

No existe protección contra el desahucio, y las pocas disposiciones que existen en leyes generales, no se aplican. Los procedimientos de desalojo están estipulados en las leyes de fondo y de procedimientos a nivel judicial pero, en muchos casos, los propietarios, apoyados por la fuerza pública, proceden con violencia, sin mediar la imprescindible orden judicial

No existe ningún proyecto para limitar las posibilidades de desalojo de inquilinos incapacitados de pagar el alquiler, por ejemplo, así como en ningún otro campo que tienda a fortalecer la vivienda como un derecho humano inalienable.

No existe ningún tipo de proyecto de ley que restrinja la especulación inmobiliaria.

En el campo de las medidas legislativas para conferir el título a quienes viven en el sector "ilegal", se avanzó significativamente en los primeros años de la denominada transición a la democracia, expropiándose antiguas ocupaciones de terreno y dándoseles estatus legal. Sin embargo, esta tendencia se está invirtiendo en los últimos años, y el Poder Legislativo se muestra cada vez más renuente a tomar medidas de este tipo, sin que el Estado ofrezca otras soluciones a la falta de vivienda.

Medidas para poner en práctica el derecho a la vivienda

Medidas adoptadas para fomentar "estrategias de facilitación"

No se restringe el accionar de organizaciones no gubernamentales que promueven comunidades de "sin techo" para construir viviendas a través de la ayuda mutua, aunque, muy pocas veces reciben apoyo oficial o presupuestario.

Medidas adoptadas por el gobierno para construir unidades de vivienda

Los pocos y decepcionantes planes de construcción de vivienda llevados a cabo por el CONAVI se paralizaron enteramente este año. En lugar de plantearse la sustitución de la absurda política habitacional del ente que lo llevó a su quiebra, como única política, el Gobierno ha decidido desarticularlo, encaminándolo hacia su cierre.

El modelo del CONAVI se basó en:

- Construcción de barrios planificados centralmente, sin mayor participación de los beneficiarios/as.
- Compra de terrenos a precios comerciales, con ganancias para los especuladores inmobiliarios.
- Contratación de empresas a precios comerciales, con ganancia para poderosas empresas de construcción.
- Subsidio directo a la familia, sobre el valor total de la vivienda construida a precios comerciales.
- Cuotas reajustables y con intereses.
- Mantenimiento de una costosa infraestructura en el CONAVI.
- Trabajo exclusivamente en áreas urbanas, desconociendo la problemática del déficit habitacional rural.

Este modelo fracasó completamente en los últimos años. El CONAVI dilapidó enormes sumas de dinero público para exclusivo provecho de especuladores inmobiliarios y empresas de construcción, dando una pésima solución habitacional de altísimo costo, lo que ha dificultado que las familias que allí se asientan puedan pagar las cuotas, pese a los subsidios públicos financiados por todos los contribuyentes o de gravosos préstamos externos que deberán ser devueltos por generaciones futuras.

El modelo que sí ha resultado exitoso es el de la ayuda mutua llevado a cabo por ONGs, con soluciones dignas, baratas y al alcance de los pobladores.

Medidas adoptadas para ocupar tierras no utilizadas

Uno de los principales suelos urbanos del Gran Asunción es el que pertenece a las zonas inundables. El Proyecto de Franja Costera, elaborado por la Municipalidad de Asunción, no ha podido concretarse hasta la fecha, en gran medida porque desea combinar la especulación inmobiliaria, en una zona claramente social, con la solución a la vivienda de los/as pobladores/as de dichas zonas. La falta de un auténtico compromiso social ha impedido llevar

a cabo una solución sencilla y barata en Asunción, como se hizo en otras ciudades del interior (Concepción, Pilar), donde, con bajo costo, se eliminaron las inundaciones.

Medidas financieras adoptadas por el Estado

El Estado, en lugar de aumentar el presupuesto para la vivienda, lo ha restringido significativamente en los últimos años, no sólo por la práctica quiebra del CONAVI, sino también de otros entes como el Banco Nacional de Trabajadores (BNT), que llevaron a cabo ciertos proyectos habitacionales, aunque en medio de una tremenda corrupción.

La solución ofrecida por el Gobierno para acabar con la corrupción ha sido la destrucción de las entidades encargadas de proporcionar vivienda a los sectores más vulnerables. Es como si, para curar una enfermedad, se matara al paciente. Aunque parezca increíble, eso es lo que ha hecho el Estado paraguayo en los últimos años, eliminando, en la práctica, todo presupuesto para construcción de viviendas populares.

Medidas adoptadas para garantizar la asistencia internacional

El CONAVI no ha cambiado la política de la vivienda; tampoco se han adoptado modelos mucho más exitosos y sustentables, como el de ayuda mutua, que permitirían un modelo replicable de vivienda popular, con financiamiento externo. Las agencias multilaterales, como el BID, estarían dispuestas a apoyar otros modelos, pero no existen propuestas serias del Gobierno en ese sentido.

Medidas para el desarrollo de pequeños y medianos centros urbanos

El Gran Asunción sigue creciendo en forma incontenible, sin que exista política pública alguna que intente mitigar este fenómeno.

Programas de renovación urbana

Salvo el Proyecto de Pelopincho, llevado a cabo por la Municipalidad de Asunción para algunos centenares de familias, bajo la modalidad de ayuda

mutua, no existe plan alguno de mejoramiento de lugares ni renovación urbana. El Proyecto de Franja Costera, diseñado ya en 1992, sigue, hasta la fecha, sin llevarse a cabo.

Cambios de políticas, leyes y prácticas nacionales que afectan al derecho a la vivienda

La desaparición, en medio de grandes escándalos de corrupción, de las organizaciones privadas de ahorro y préstamo para la vivienda, entre 1995 y 1998, así como del Banco Nacional de Trabajadores (BNT) en 1998 y, en la práctica, del CONAVI, elimina los pocos organismos privados y públicos que debían atender la demanda de vivienda popular, sin que nada nuevo las sustituya.

Ciertamente, el BNT y el CONAVI fueron, a nivel oficial, un antro de corrupción[1], pero no por ello se debe dejar a las familias más vulnerables sin una alternativa de solución a su problemática de la vivienda.

Al mismo tiempo, se ha reforzado la práctica de los desalojos de las ocupaciones de tierras privadas ociosas a nivel urbano. Estos asentamientos, si bien pueden ser calificados de "ilegales", son la consecuencia de la falta de una política habitacional del Estado. Por ello, al reforzarse las medidas represivas, policiales y judiciales, no se está sino favoreciendo a los grandes especuladores de la tierra urbana, sin ofrecer alternativa alguna a los que no tienen un techo donde vivir.

Igualmente, si bien el Gobierno impulsa la denominada "reforma del Estado", ello apunta más que nada a privatizar, asegurando el negocio a algunas trasnacionales en procedimientos nada claros, olvidándose enteramente de sectores como el de la vivienda que son, justamente, los que requieren una reforma o cambio profundo.

[1] Debido principalmente al otorgamiento de préstamos de manera discrecional a personas e instituciones no calificables como beneficiarias de los mismos. Ambas instituciones funcionaron durante largos años como "bocas de expendio" de favores políticamente determinados.

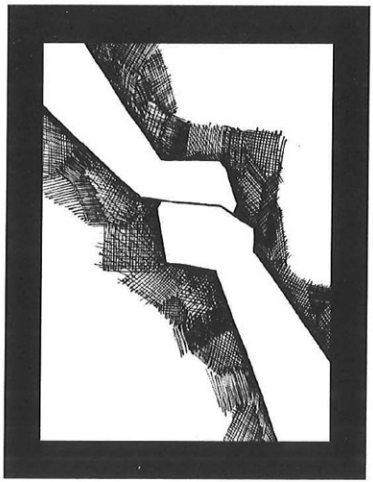
Conclusiones y recomendaciones

El dramático proceso de deterioro de la calidad de vida que sufre la mayoría de la población paraguaya exige la formulación de una política de vivienda con la activa participación de la sociedad civil, basándose en el éxito que han tenido las formas asociativas para obtener una vivienda propia. La ayuda mutua, con sus falencias, es la alternativa válida que si se la hiciera progresar hacia verdaderas cooperativas de vivienda, se consolidaría como la mejor propuesta para resolver la problemática de la vivienda popular en el Paraguay.

La desventaja de la ayuda mutua es la falta de continuidad en el decisivo momento del pago de las cuotas (la ayuda mutua termina cuando concluyen las viviendas). Por ello, la constitución de verdaderas cooperativas de vivienda, como existe en otros países de la región y como se ha comenzado a constituir en el Paraguay a iniciativa de pobladores sin techo, permitiría la replicabilidad del modelo, al ser factible recuperar el valor del capital invertido, pues la cooperativa garantizaría mucho mejor su pago que cada poblador aislado. Al mismo tiempo, al construirse el barrio popular en forma asociativa y conformarse una cooperativa de vivienda –mejor aún si fuera bajo la modalidad de usuarios de la vivienda, pues el capital sería de la cooperativa–, ésta no sólo será un instrumento eficaz para resolver la problemática de la vivienda sino que, además, puede ser una verdadera palanca de desarrollo comunitario.

Se requiere que el Estado Paraguayo cambie su fracasada experiencia comercial en materia de viviendas populares. El cambio debe venir a favor de las exitosas soluciones de la ayuda mutua, o, mejor aún, de cooperativas de vivienda, y no por la perversa vía de favorecer a grandes empresas constructoras y a especuladores inmobiliarios.

La autogestión y participación de los sin techo en los proyectos constructivos concretos, es fundamental para obtener calidad, bajos costos y devolución de los créditos, que permitan la replicabilidad del modelo para los hijos e hijas de los que hoy resuelven su problema habitacional. Si el Estado paraguayo desea resolver la problemática de la vivienda, debe orientarse a privilegiar la acción de las comunidades organizadas, todo ello bajo una adecuada supervisión técnica y contable que garantice la calidad y transparencia de los proyectos.



Seguridad Social

Derecho a la Seguridad Social

Roberto Paredes

Los actos de corrupción al interior del Instituto de Previsión Social (IPS) han continuado durante el año, así como la movilización de sus diferentes sindicatos, en el marco de un confuso escenario de descapitalización e iniciativas de reforma. Sobre este último aspecto debe destacarse que ni los sindicatos involucrados ni las centrales sindicales han planteado propuestas concretas de reforma.

En cuanto a los aspectos fundamentales relacionados con la Seguridad Social, no se han dado variaciones relevantes durante el año 2001, salvo que algunas cuestiones críticas se han agudizado:

- El nivel de cobertura sigue siendo bajo, beneficiando a menos del 20% de la población, con el agravante de que existen áreas geográficas más favorecidas que otras. Así, en la capital se registra un nivel del 25% de cobertura; alrededor del 20% en los Departamentos Central y Alto Paraná, y niveles, en general, mucho más bajos en las demás regiones del país. Se mantiene sin cambios la prácticamente inexistente cobertura a la población rural. Todos los estudios internos y externos realizados sobre el tema coinciden en destacar que el Paraguay presenta uno de los niveles más bajos de cobertura de seguridad social en América Latina.

- Los niveles de evasión en materia de aportes han permanecido elevados, ubicándose entre el 60% y 70%, sin que se haya tomado medida alguna para reducir drásticamente la distorsión mencionada. El mayor evasor ha sido el propio Estado paraguayo, que no ha realizado aporte alguno desde la creación del sistema, ejemplo que ha sido acompañado por cientos y miles de empresas que prefieren manejarse al margen de la institucionalidad,

aprovechando la permisividad oficial. Otra práctica generalizada que se mantiene es la de realizar sub-aportes, por debajo del salario nominal, lo que contribuye a empeorar el equilibrio económico-financiero de la principal entidad previsional del país.

- La administración sigue presentando "baches" de todo tipo, que van desde manejos discrecionales de los fondos hasta la falta de una política adecuada de recuperación de depósitos perdidos, pasando por la dilapidación de recursos. Para tener una idea aproximada de lo que implica la pérdida de recursos del IPS a causa de las crisis financieras (1995 y 1997) basta referir que en septiembre de 1997 cuando, además de intervenirse el Banco Nacional de Trabajadores (BNT) se cierra el Banco de Desarrollo, la entidad tenía congelados 600.000 millones de guaraníes (aproximadamente 130 mil US$), además de otros depósitos e inversiones que se perdieron en el marco de una casi completa impunidad.

- Los desórdenes operativos continuaron sin cambios: se siguió gastando inmensas sumas de dinero para el pago de internaciones en Unidades de Terapia Intensiva en sanatorios privados; continuaron dándose irregularidades en la compra de medicamentos; la atención médica a los asegurados siguió siendo deficiente. En efecto, el IPS declara no tener los servicios o medicamentos necesarios y deriva a pacientes a clínicas, sanatorios y farmacias privados.

Agravantes

Una serie de factores confluyeron para agravar la situación del sistema, algunos específicos y otros generales:

Desempleo: La crisis económica por la que atraviesa el país provocó un sensible incremento del desempleo y el empeoramiento general de las condiciones de vida de la población. Esto, a su vez, tuvo dos impactos altamente negativos sobre el sistema: por una parte, al cerrarse muchas fuentes de trabajo, el sistema soportó una reducción de la cantidad de aportantes, lo que repercutió de manera negativa sobre su equilibrio económico-financiero; por otra, al empeorar las condiciones de vida del grueso de la población, los servicios médicos del IPS –que forman parte del sistema de salud pública–, experimentaron una creciente demanda.

Corrupción: Los niveles de corrupción, en general, y los que afectan al sistema, en particular, aumentaron drásticamente, pese a las reiteradas denuncias hechas a través de los medios de comunicación. La corrupción, en realidad, es alimentada por la impunidad generalizada, que hace que no exista riesgo para quienes perpetran cualquier tipo de delito económico. En el caso particular del sistema, la impunidad ha sido total pese a que quedaran hartamente demostradas, por ejemplo, la participación y responsabilidad directa de anteriores directores y consejeros en graves manejos irregulares, como el caso específico de los préstamos directos que se perdieron.

Inseguridad: La posibilidad real de que el sistema experimente cambios profundos y generalizados, traba cualquier acción que pueda venir a esbozarse o plantearse para corregir las distorsiones diversas. Los administradores, consejeros y hasta analistas se preguntan hasta qué punto valdría la pena tratar de enmendar algo que inevitablemente cambiará a corto plazo.

Avance reformista

En julio de 2001, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso Nacional un paquete de proyectos de leyes relacionados con la "Reforma del Sistema de Jubilaciones y Pensiones". El paquete comprendió cinco proyectos:

- Ley que crea un sistema mixto de jubilaciones y pensiones y establece ajustes a las demás instituciones previsionales.
- Ley que modifica la Ley 1.115/97 del Estatuto del Personal Militar.
- Ley que modifica la Ley 222/93 Orgánica de la Policía Nacional.
- Ley de Creación de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Ministerio de Hacienda (DIRFAPON).
- Reglamentación del Art. 103 de la Constitución Nacional en lo referente a la actualización de los haberes jubilatorios.

El Poder Ejecutivo solicitó el tratamiento conjunto de este grupo de proyectos, asegurando que el estudio por separado no llevaría soluciones al tema, pues el paquete se enmarcaba dentro del programa de Reforma del Estado.

Los proyectos mencionados contemplaban, en lo fundamental:

- La creación de un sistema mixto de jubilaciones y pensiones, con participación del sector privado como "totalmente financiado", otorgando al Estado una función de "coaseguro y redistribución mediante la concesión de jubilaciones básicas".
- La constitución de entidades privadas denominadas Sociedades Administradoras de Ahorros Previsionales (SAAP).
- El carácter opcional del sistema mixto para todos los trabajadores y trabajadoras actualmente afiliados/as a algunas instituciones previsionales.
- La composición de la Cuenta Personal de cada afiliado/a, que registrará el Aporte Básico de 9% del salario, los depósitos convenidos libremente entre empleador y empleado/a y el Bono de Reconocimiento por los aportes realizados en el sistema actual.
- La garantía de jubilación básica, por parte del Estado, a aquellos con 62 años o más de edad y que registren como mínimo 120 aportes.
- Con respecto a la Caja Fiscal, se hace una separación entre los regímenes de civiles y no civiles. Para los civiles se amplía la base salarial, se eleva la edad requerida para obtener la jubilación hasta llegar a los 62 años, se modifica el cálculo de la remuneración base y se consideran exclusivamente los años cotizados como computables para los cálculos de jubilación.
- Con relación al IPS, se establece la separación contable entre pensiones y servicios de atención a la salud, prohibiéndose cualquier transferencia de recursos entre los mismos, se amplían los instrumentos en los cuales puede la institución invertir sus reservas y se ajustan gradualmente los requisitos exigidos para acceder a la jubilación ordinaria.
- En el marco de la reglamentación del Art. 103 de la Constitución, se propone realizar los ajustes jubilatorios automáticamente a principios de enero de cada año. La tasa de incremento de los haberes jubilatorios se calcularía de acuerdo al incremento salarial promedio otorgado a los trabajadores del sector público.

Advirtiendo sobre "El costo de no realizarse la Reforma", el Poder Ejecutivo argumentaba que los costos más visibles serían los financieros. "De 1998 al 2000 –dice la presentación del Ejecutivo– el déficit pasó de Gs. 257.906

millones a Gs. 496.694 millones, lo que representa un incremento anual acumulativo del 40%. La demora en hacer los cambios necesarios en la Caja Fiscal haría que el peso del déficit llegue a límites insostenibles y que afectará en forma importante la capacidad del Estado para cumplir con sus otros fines. La alternativa de dejar de pagar los beneficios o postergarlos, golpearía fuertemente a la población asegurada".

Con respecto al IPS, el Ejecutivo asegura que "estudios actuariales demuestran una situación deficitaria del Instituto, mientras que los flujos positivos de caja se revertirán gradualmente".

Críticas al proyecto

El referido paquete de propuestas de leyes sobre la Reforma del Sistema de Jubilaciones y Pensiones encuentra fuerte resistencia, tanto a nivel político como de las organizaciones sociales, que han arrimado al debate una serie de cuestionamientos, todos ellos sólidamente fundamentados.

Aporte: La composición de lo que el trabajador deberá aportar para el nuevo sistema es de 9% como Aporte Básico, 1,5% en concepto de Seguro Colectivo, 4% para la comisión de la Administradora, resultando finalmente que del total de su salario, el trabajador tendrá que desprenderse mensualmente del 14,5%, mientras que en el actual sistema su contribución es del 9,5% solamente, que cubre tanto la cobertura de jubilación como la de salud.

El artículo 41 del proyecto de ley que crea el sistema mixto, de hecho, establece que "el sistema cubre las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia". Es decir, la salud queda sin cobertura. De esa manera, el trabajador se verá necesariamente forzado a recurrir a empresas privadas que ofrecen seguridad en materia de salud, cuya cobertura es mínima y el costo alto.

Salud: En la medicina prepaga, por un monto equivalente al 10% del salario del trabajador, los servicios ofrecidos son mínimos, no incluyendo en la mayoría de los casos sino una parte, y la menos riesgosa, de los gastos de internación, intervenciones quirúrgicas y terapia intensiva.

El llamado Sistema de Reparto, actualmente en vigencia, ofrece una cobertura total: jubilación y salud, cubriendo en el último caso desde consultas hasta Unidades de Terapia Intensiva, pasando por la provisión de medicamentos.

Con la Reforma propuesta, en definitiva, para que el sector trabajador pueda tener acceso a los beneficios de la jubilación y a una cobertura mínima de salud, tendrán que desprenderse cuando menos del 25% de sus salarios.

Aporte patronal: En el artículo 51 del proyecto de ley del sistema mixto se habla de un "aporte solidario" del empleador del orden del 0,5%, iniciativa perversa con lo que deliberadamente el Poder Ejecutivo se empeñó por obtener el apoyo irrestricto de los empleadores al proyecto. En el caso particular que se está tratando, el proyecto rompe de manera definitiva con el carácter solidario del sistema de Seguridad Social, aspecto vertebral del mismo desde sus orígenes.

Futuro del IPS: En el artículo 46 del proyecto de ley que crea el sistema mixto se establece que la afiliación al sistema es única, permanente e irreversible, por lo que subsistirá durante toda la vida del trabajador/a. Se aclara, por otra parte, que no se permitirá la afiliación de nuevos aportantes al IPS, con lo que se condena de manera irremediable a la muerte al actual instituto previsional.

Cuestión de fondo: Desde que se inició el proceso de transición, en 1989, sectores patronales y gubernamentales se articularon para impulsar un programa de Reforma del Sistema Previsional, vaticinando la muerte del IPS y de las demás Cajas, que según sostenían, irían a quebrar.

La intención fue la de aplicar en el Paraguay un modelo similar al chileno, a través de la creación de Administradoras de Fondos Previsionales (APFs) que, incluso en Chile, no demostraron ser sólidas, ya que varias quebraron y otras fueron incapaces de satisfacer mínimamente las necesidades de los jubilados y jubiladas. Lo que la experiencia chilena sí demostró sobradamente fue la capacidad de movilizar inmensos recursos financieros para invertir en negocios rentables, pero dejó mucho que desear como alternativa al sistema de reparto como garantía para el trabajador pasivo de una vejez tranquila.

Un análisis sereno y responsable sobre el caso paraguayo demuestra de manera fehaciente que la intención de los promotores de la propuesta señalada más arriba, no fue otra que apropiarse de los inmensos aportes que realizan mensualmente los trabajadores y trabajadoras para emplearlos en inversiones no siempre seguras. Detrás de la iniciativa no se manifiesta el menor interés por mejorar el sistema en sí, en el sentido de ofrecer a los asegurados y aseguradas un mejor servicio.

La claridad con que este conflicto se ha planteado ha conducido, años atrás, a una fuerte tensión entre sindicatos, gremios empleadores y Gobierno, tensión que se ha reducido drásticamente a partir de la declinación persistente que han experimentado los sindicatos en cuanto a su capacidad de presión.

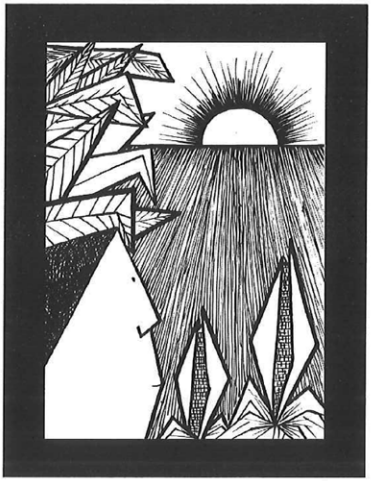
La debilidad del movimiento sindical es un hecho que favorece a los reformistas, en teoría, pero la escasa legitimidad del Gobierno y la resistencia que se ha extendido a nivel político, actúa de contrapeso, por lo que la reforma no puede concretarse.

Conclusiones y recomendaciones

La reforma del Sistema de Seguridad Social, promocionado desde sectores gubernamentales y empresariales ofrece perspectivas mucho más riesgosas para el sector trabajador, por lo que resulta aconsejable impulsar una fuerte campaña por mantener el actual sistema que, pese a sus deficiencias, da respuestas más satisfactorias a los problemas que en el presente plantean los asegurados/as, y se presenta menos amenazante para el futuro de los mismos.

Debe tenerse en cuenta que el rol del Banco Mundial en la promoción de la privatización de los sistemas previsionales en los países en desarrollo ha sido directo. Además de un soporte retórico a la ideología y a los intereses financieros que apoyan esta privatización, el Banco Mundial y también entidades vinculadas como el BID, facilitaron préstamos y asistencia técnica a los países que privatizaron su sistema previsional. Debe tomarse en cuenta que detrás de estos afanes privatizadores hay fuertes intereses de las multinacionales vinculadas a la salud y a la privatización de sistemas previsionales, y por parte del gobierno, crear condiciones para captar nuevos préstamos de organismos multilaterales.

El clima de inseguridad a que está sometido el sistema a causa de las amenazas de reformas generalizadas, resulta adverso para la búsqueda de soluciones definitivas a las graves deficiencias y distorsiones, por lo que se requiere demandar una decisión política que ponga fin a la ambigüedad sobre la cuestión, de modo que se pueda tomar el conjunto de medidas adecuadas para ordenar y regularizar todo lo relativo a la Seguridad Social.



Desarrollo Rural

Derecho al desarrollo rural

Elizabeth Duré
Centro de Educación, Capacitación y
Tecnología Campesina (CECTEC)

¿Desarrollo rural en el Paraguay...? ¿De qué tipo? Si partimos del siguiente concepto se nos plantea que: "desarrollo... es un proceso complejo que implica el mejoramiento social, cultural, político y económico de las y los individuos y la sociedad misma. Mejoramiento en este sentido significa la capacidad de la sociedad de satisfacer las necesidades físicas, emocionales y creativas de la población a un nivel histórico aceptable... y liberar el tiempo laboral del ser humano de una incesante carrera por satisfacer las necesidades productivas básicas, por ende, implica un incremento del nivel de vida pero no un consumismo ciego y requiere un tipo de sociedad que permita una distribución equitativa de riqueza social"[1].

Partimos de una mirada conceptual que nos propone ir más allá del mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales, campesinas e indígenas. Implica incorporar aspectos antes no incluidos como las necesidades del acceso a la recreación, nuevas relaciones entre hombres y mujeres, considerar la ternura y el aspecto emocional y sobre todo una distribución de la riqueza en forma equitativa.

Es importante además clarificar que al abordar este capítulo, se cruzarán los conceptos de género y desarrollo para analizar los avances o retrocesos en este campo. En esta línea de pensamiento, el derecho al desarrollo rural se entronca con el enfoque conocido como Género en el Desarrollo GED o enfoque GED, consolidado a partir de la década de los noventa. Desde esta línea sostiene "que

[1] Kate Young, "Género y Desarrollo: un enfoque relacionado", inédito, citado por ACDI Y MATCH. *Dos mitades hacen un todo: Balance de las relaciones de género en el desarrollo*. Ottawa; ACDI y MATCH, 1991.

la discriminación que afecta a las mujeres se expresa principalmente en nuestras sociedades a través de:

- La división por género del trabajo y la consecuente asignación casi exclusiva de la responsabilidad de la crianza de las y los hijos y del trabajo doméstico a las mujeres.
- El acceso desigual de las mujeres y varones a los recursos productivos y a sus beneficios.
- Las limitaciones a la participación en los procesos de adopción de decisiones y al acceso al poder público en sus diversas expresiones[2].

¿Se puede hablar de desarrollo rural? Es la pregunta obligada en un país como Paraguay, que no tiene entrelíneas, mucho menos líneas mínimas para abordar la problemática del área rural, y cuyo gobierno únicamente piensa en su propio peculio y acumulación económica bajo el manto de la corrupción y la impunidad.

Movilizaciones constantes del sector campesino fueron parte del escenario-país en el 2001. A las ya tradicionales marchas campesinas de marzo, realizadas por las dos organizaciones campesinas más importantes, la Federación Nacional Campesina (FNC) el 16 de marzo, y la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) conjuntamente con la Organización de San Pedro Norte y la Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadores Rurales e Indígenas (CONAMURI), el 26 de marzo, se sumaron acciones como las del tractorazo, cierre de rutas, presiones constantes al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y al Gobierno actual para el cumplimiento de acuerdos firmados que quedaron como meras promesas. Este año al igual que el anterior, encontramos detenciones masivas (entre 400 y 500) realizadas en las ocupaciones de tierras, así como el asesinato de varias personas en diferentes enfrentamientos, algunos ejecutados directamente por efectivos policiales vestidos de civil y otros por elementos parapoliciales de seguridad (capangas de latifundistas)[3].

Estas acciones llevadas a cabo en diferentes departamentos del país son parte de la lucha cotidiana que mujeres, hombres, niñas y niños emprenden para intentar acceder al tan mentado Desarrollo Rural, concepto que aparece en

[2] Para mayor información véase "Género en el Desarrollo". CEPAL, 1993.

[3] Información proporcionada por el abogado Alberto Alderete, responsable del área jurídica de SEIJA, que realiza seguimiento y asesoramiento jurídico a organizaciones campesinas.

discursos populistas pero que está absolutamente ausente en la vida cotidiana de estas familias.

Posterior a las movilizaciones del primer semestre de este año, asume como ministro de Agricultura y Ganadería Lino Morel, quien lanza el denominado Programa de Modernización de la Agricultura Familiar (PROMODAF) o Plan Morel como también es conocido. El ambicioso plan se planteó como objetivo: "superar el estancamiento económico de 250.000 fincas en un plazo de tres años". Lo más importante a tener en cuenta en cualquier plan de desarrollo para el área rural, es que debe plantear alternativas de renta, ya que los pequeños productores y productoras actualmente no cuentan con rubro para ello.

No puede sorprendernos entonces que este año nos enfrente a cifras aún más escalofriantes de las que se presentaban en este capítulo en el Informe del 2000. En momentos de escribirse este capítulo, un documento publicado por las Naciones Unidas[4] revela los siguientes datos:

- El 33,7% de la población del país se encuentra debajo del nivel de pobreza con un aumento del 3% en compensación con años atrás. La mayoría de estos hogares se concentra en el área rural.
- De estos hogares pobres, el 26% son de jefatura femenina.
- Más de 900.000 niñas y niños entre 0 y 13 años se encuentran en situación de pobreza.
- 874.000 personas no acceden a la canasta básica.
- La escolarización en el área rural bajó del 89% al 81%.
- En el área rural, sólo el 48% de niñas, niños y jóvenes consigue concluir el ciclo escolar básico.
- Las tasas más altas de analfabetismo se dan entre las mujeres; las cifras son del 10,7% frente al 7% de los hombres.

Si realizamos un análisis diferenciado por sexo vemos que, tal como lo manifiesta la CONAMURI, "la situación económica y social que atraviesa nuestro país coloca a las mujeres en una situación particularmente difícil. El hambre, la falta de tierra, las diferentes formas de violencia, el analfabetismo, la mortalidad materna, la sobrecarga de trabajo y la ausencia total de espacios

[4] Sistema de Naciones Unidas. *Visión conjunta de la situación de Paraguay*. Asunción, PNUD. 2001, publicada en Última Hora el 27 y 28 de octubre de 2001.

de recreación o descanso, se constituyen en una realidad cotidiana para la mujer del campo" [5].

El derecho a un Estatuto Agrario

El año 2000 había finalizado con la reactivación del tratamiento del Estatuto Agrario, básicamente a iniciativa del presidente de la Cámara de Diputados Cándido Vera Bejarano. Según el análisis de varios sectores, el proyecto del Estatuto Agrario planteaba avances importantes en la concepción del latifundio improductivo. Sin embargo, con la férrea oposición de fuerzas y poderes conservadores, como la Asociación Rural del Paraguay (ARP), se logró posponer el estudio hasta marzo de 2001.

Este aplazamiento dio tiempo para que diferentes sectores de la sociedad, como las organizaciones campesinas integrantes de la MCNOC, organizaciones no gubernamentales, iglesia, redes, se movilizaran para aportar y presionar con el fin de que el Estatuto Agrario contemplara aspectos que beneficiaran a la población rural. Sin embargo, los esfuerzos no fueron colectivos sino dispersos, sin que se llegara a un nivel de unidad en las diferentes iniciativas de la sociedad civil.

La MCNOC presentó una propuesta de modificación de la Ley 854 del Estatuto Agrario, de la cual se destaca la Función Social y Económica de la Tierra. Garantía a la propiedad privada. Autoridad de Aplicación, donde se expresa claramente "que la reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el desarrollo rural sostenible. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación".

El único aspecto relativo a la incorporación de la mirada de género al documento presentado por la MCNOC, es lo que se trasluce en cuanto a beneficiarios: "se consideran beneficiarios de esta ley, tener ciudadanía paraguaya, 18 años de edad o emancipados, sin distinción de sexo". No debemos negar que los sectores contrarios a la propuesta, como la ARP y otros, tuvieron un rol activo también durante este tiempo, que al final rindió sus frutos en el dictamen final de media sanción en la Cámara de Diputados.

[5] Documento presentado por CONAMURI al Gobierno de González Macchi en 1999.

Se destaca, además, la presentación de propuestas concretas al Estatuto Agrario desde una mirada de género, elaboradas por CONAMURI[6], entre las cuales se puede citar:

De la Preferencia:

- Que las mujeres campesinas jefas de familia reciban especial atención para el acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico.
- Que sea considerada jefa de familia toda mujer que demuestre tener a su cargo la responsabilidad familiar, y no sólo las que tienen hijos y/ o hijas.

También es importante incorporar la línea de acción que tiene otra organización de referencia nacional como es la FNC, que sostiene que la solución a la problemática de la tierra en el Paraguay debe darse a través de la acción directa (ocupaciones de tierra), y no desde la lucha en el ámbito legislativo. La lógica de esta línea es que el cambio debe darse desde y solamente por medio de la presión de la lucha popular y nacional[7] y, en el caso de la lucha por la tierra, son las tomas y ocupaciones las que deben forzar al Estado a modificar leyes y otras cuestiones.

Entre las medidas de presión utilizadas por la FNC figuran los cortes de rutas en todo el país y las ocupaciones de propiedades privadas. Uno de sus miembros, Alberto Areco, manifestó en una entrevista que "hasta el momento, el 90 % de las tierras que conseguimos fue a través de ocupaciones"[8].

Como logros importantes incorporados en el Estatuto Agrario se citan:

- El pago por parte del Estado de la expropiación de los latifundios improductivos será el precio fiscal. Hasta ahora el precio pagado era casi siempre el valor de mercado.
- Los beneficiarios de la Reforma Agraria pueden crear según sus propias opciones, asentamientos familiares, asociativos o mixtos.
- Se plasma la seguridad alimentaria.

[6] El 8 de marzo, más de 100 campesinas e indígenas de CONAMURI, en conmemoración al Día Internacional de la Mujer, realizaron una movilización frente al Parlamento, demandando a la Cámara de Diputados el pronto estudio, aprobación e incorporación de las propuestas presentadas para el Estatuto Agrario. Ese día presentaron un documento con sus aportes.

[7] Comunicado de la FNC. "Por la reorientación de la política del Gobierno hacia los intereses de la mayoría y de la Nación". Mayo, 2001.

[8] Centro de Documentación y Estudios. *Informativo Campesino* N° 152. Mayo 2001, Asunción.

- Se logra detener la intención de eliminar los campos comunales, ratificando y revalorizando su importancia.

No obstante, como retrocesos se destacan[9]:

- No se estableció la definición de latifundios, que implica establecer la cantidad de hectáreas a partir de la cual se exigen mayores condiciones de producción, lo que además hubiese exonerado al Estado el pago previo por las expropiaciones de los latifundios. Esto fue una clara victoria de los latifundistas, que así logran desarmar al Estado para combatir y eliminar los latifundios improductivos.

- Poco avance en cuestiones de género, ya que en la aprobación de Diputados sólo se visualiza a las mujeres como beneficiarias.

- Los latifundistas han logrado que los expedientes y solicitudes de expropiación de comisiones vecinales que estén ocupando propiedades privadas sean rechazados y no recibidos por los organismos de aplicación. Este es uno de los puntos más cuestionados, sobre todo por las organizaciones campesinas. Además, "por la desprolijidad de esta disposición ni siquiera se tiene en cuenta si dichas ocupaciones son pacíficas o de buena fe, ni la antigüedad de dicha ocupación (como serían las poblaciones estables sobre supuestas propiedades)".

- El concepto de "mejora" de los inmuebles. Se equipara al mismo las edificaciones, las maquinarias como tractores, cosechadoras y los animales de producción. Esta disposición es transitoria y durará 5 años.

Si la cuestión de distribución de la tierra[10] no se destraba, no se puede abordar el derecho al desarrollo rural desde el momento en que se les niega a mujeres y hombres campesinos el primer recurso para la subsistencia y resistencia de la economía agrícola.

De todo el largo proceso de estudio del Estatuto Agrario en la Cámara de Diputados para que se logre la media sanción, se destaca como avance importante el hecho de que algunas organizaciones campesinas han superado prejuicios sobre el Estado, valorizando la importancia de la intervención con

[9] Documento de Evaluación sobre logros y avances del Equipo de Coordinación para el estudio del Estatuto Agrario, conformado por SEIJA, CARPA CUE, Pastoral Social de Misiones y CECTEC. Octubre, 2001

[10] Distribución de la tierra en Paraguay (1997/1998): el 29,7% no posee tierras, el 60% con menos tierra posee el 6,6% del total de tierras, mientras que el 10% de la población con más tierras es propietaria del 64,4 %.

propuestas para el logro de políticas públicas favorables a este sector. Las organizaciones campesinas, con el apoyo de algunas ONGs, tuvieron presencia y participación política en las instancias de decisión y de debate, en este caso, en el ámbito parlamentario.

En una evaluación realizada en octubre de 2001 sobre el proceso del Estatuto Agrario desde un Equipo de ONGs que trabajan en el área del desarrollo rural[11], se destaca que hoy, el Estatuto Agrario ya tiene media sanción en Diputados y el Senado ha realizado algunas modificaciones, volviendo de nuevo a la Cámara de Diputados para un nuevo tratamiento. Sigue planteando el documento que: "El tema del Estatuto Agrario tiene una muy estrecha relación con el futuro del Desarrollo Rural en el Paraguay. Más aún, es muy difícil pensar en una sociedad democrática en el Paraguay sin considerar las consecuencias que el Estatuto Agrario, y en particular la Reforma Agraria, pueda tener en el desarrollo rural sostenible del país".

En el estudio del Estatuto Agrario en la Cámara de Senadores es importante destacar el avance en la incorporación del enfoque de género en varios artículos, por ejemplo:

Art. 22. El desarrollo rural, como producto de la Reforma Agraria comporta...
Inc. b) Promover el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno.

Art. 52. Orden de preferencia. El orden de preferencia es como sigue:
a) Los que se encuentran en posesión pacífica de la tierra que cultivan.
b) La mujer cabeza de familia.
El de "expedir el título de propiedad a nombre de la mujer campesina con capacidad de trabajo y producción, y del hombre y la mujer si fueran uniones de hecho".

Art. 53. Ocupación conjunta. Criterios de preferencia: "Cuando dos o más ocupantes se hallaren en un mismo lote, y el tiempo de ocupación no fuere

[11] Documento de Evaluación sobre logros y avances del Equipo de Coordinación para el estudio del Estatuto Agrario, conformado por SEIJA, CARPA CUE, Pastoral Social de Misiones y CECTEC. Octubre de 2001.

superior a un año, y no fuere posible el fraccionamiento, será preferido el primer ocupante. Si hay duda, y uno de los ocupantes fuera mujer cabeza de familia, se le adjudicará a ella".

Derecho a la soberanía alimentaria y productiva del campesinado y pueblos indígenas

La liberación de semillas transgénicas por parte del actual ministro de Agricultura y Ganadería, constituye un retroceso con relación a la situación de años anteriores, en los que se había prohibido la utilización de soja transgénica (Resolución N° 554/99). Organismos ambientalistas integrantes de la Comisión Nacional de Bioseguridad se constituyeron, sin quererlo, en avaladores de dicha decisión, aun cuando expusieron sus razones para la no utilización, ya que el ministro Morel, por autoridad y decisión propia y desoyendo las opiniones en contra, tomó la determinación de liberar el uso de semillas transgénicas para la siembra de este año.

Para las y los productores rurales la proyección a futuro es que con esta medida se contaminan los recursos genéticos locales, específicamente las semillas de maíz. Otra proyección es que los campesinos, campesinas e indígenas perderán la capacidad de generar sus propias semillas sin necesidad de comprarlas, debiendo además pagar royalties. El cruzamiento entre semillas tradicionales utilizadas con estas otras semillas tendrá imprevisibles consecuencias. La liberación de las semillas transgénicas es una amenaza a la libertad del campesinado y pueblos indígenas en su seguridad productiva y soberanía alimentaria.

Debe tenerse en cuenta también el derecho del sector consumidor a acceder a información específica sobre qué tipo de alimentos está comprando, y las consecuencias que éstos pueden tener sobre la salud de la población.

Mujeres campesinas y su derecho al desarrollo

El 2001 fue un año significativo en la lucha de las mujeres nucleadas en organizaciones mixtas o campesinas. Si bien las mujeres participan activa y mayoritariamente en las movilizaciones campesinas, como las realizadas tradicionalmente en marzo, no siempre aparecen reflejados sus intereses o

reivindicaciones, menos aún aquellas propias de género, pues siempre se anteponen a ellas reivindicaciones de clase.

Las mujeres nucledas en CONAMURI han presionado en forma constante para el cumplimiento de los compromisos firmados con el Gobierno en octubre de 2000, que consistían en el desembolso de 500.000 dólares americanos para proyectos productivos dirigidos exclusivamente a mujeres campesinas e indígenas integrantes de dicha organización, que no habían sido cumplidos.

Bajo el lema "Marcha por la dignidad: por pan, justicia e igualdad", integrantes de CONAMURI se manifestaron durante los días 12, 13 y 14 de noviembre de este año, y según estimaciones de la prensa (Última Hora 14-15/11/01), entre 1.000 y 1.500 mujeres campesinas e indígenas, así como más de 300 niñas y niños, realizaron una marcha desde la ciudad de Caacupé hasta la capital.

La respuesta del ministro Lino Morel fue bien clara y desatinada: "El Convenio firmado por ustedes con el ministro anterior para mí es *kuatia morotí* (papel en blanco), ya que no puedo responsabilizarme por ese acuerdo que yo no firmé". Las campesinas e indígenas que se encontraban en la mesa de negociación también respondieron claramente que "un Convenio firmado con una institución estatal es responsabilidad del Gobierno y no de la persona de turno al frente de dicho Ministerio, en este caso el MAG". Las miradas y rostros de las mujeres que se encontraban esperando una respuesta concreta reflejaban las condiciones infrahumanas en que deben sobrevivir junto a sus familias; muchas de ellas son madres solteras que deben afrontar con sacrificio cotidiano la búsqueda del pan para sus hijas e hijos.

Finalmente el 14 de noviembre, se firmó otro acuerdo donde se les prometió 250.000 dólares, el 50% de lo prometido el año pasado.

Mujeres indígenas y su derecho al desarrollo

Las mujeres indígenas merecen una especial atención. Primero, porque la situación de pobreza extrema en que sobreviven cotidianamente es cada vez más patética. Esto es visible en cada esquina de la capital y otras ciudades circunvecinas, donde muchas indígenas se agolpan implorando algo con que pasar el día a día. En este sentido, la integración de las mujeres indígenas junto a sus compañeras campesinas en la CONAMURI constituye un hecho suma-

mente importante para visualizar, no sólo el estado de abandono en que se encuentran los pueblos originarios del Paraguay, sino la incorporación en sus análisis de la subordinación de género a la que se encuentran sometidas al interior de sus propias etnias y en las relaciones con los blancos o paraguayos. Así, este año, con motivo de la Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y discriminación y las formas conexas de intolerancia, organizada por las Naciones Unidas en Durban (Sudáfrica), mujeres indígenas realizaron, con el apoyo de CONAMURI, un encuentro para analizar su situación y condición como mujeres y luego enviaron los resultados a dicha Conferencia.

Conclusiones y recomendaciones

El Gobierno actual no demuestra ningún interés en involucrarse con una propuesta de Desarrollo Rural. El presidente González Macchi y su cohorte siguen pensando en llenarse los bolsillos, sin preocuparse de la precariedad dentro de la cual sobrevive la mayoría de la población paraguaya. ¿Desarrollo Rural en el Gobierno actual? No existe el más mínimo interés.

Las carencias son muchas, las demandas pueden ser interminables, sin embargo, podemos destacar los siguientes aspectos:

- La necesidad de una lectura desde los diferentes sectores de la sociedad civil involucrados en la problemática, para proponer a mediano y largo plazo estrategias para un Desarrollo Rural posible.
- La distribución equitativa de la tierra basada en una propuesta de desarrollo, según el concepto con que se inicia este capítulo.
- Garantizar la seguridad alimentaria y la producción de renta de rubros alternativos para el campesinado y los pueblos indígenas.
- La aprobación de un Estatuto Agrario que incorpore intereses y necesidades de las mujeres y hombres rurales.
- Coordinar esfuerzos en el ámbito nacional e internacional para asegurar la bioseguridad de los pueblos campesinos e indígenas.
- Deconstruir las pautas culturales basadas en el sistema patriarcal y machista, que siguen obstaculizando la incorporación plena de las mujeres del sector rural al desarrollo.
- La atención especial a mujeres indígenas por el estado de carencia y exclusión en que sobreviven.

Frente a esta larga retahíla que cada año se agudiza, no queda sino centrar la esperanza y el esfuerzo, no sólo del sector campesino e indígena, sino de toda la población paraguaya, de luchar por un cambio real y creíble desde el presente para la construcción de un nuevo país y nueva sociedad, a través del ejercicio activo de la ciudadanía de mujeres y hombres.

Derecho a la Seguridad Alimentaria

Seguridad alimentaria

Tomás Palau Viladesau
Base - Investigaciones Sociales

El concepto de seguridad alimentaria alude a la capacidad de países, o regiones dentro de esos países, deficitarios en alimentos de alcanzar metas establecidas de *consumo* año a año[1]. Esta definición, bastante restringida en sus alcances, fue posteriormente ampliada por la FAO para incluir como objetivo final de la seguridad alimentaria el "asegurar que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesiten. La seguridad alimentaria debe tener tres propósitos específicos: asegurar una producción adecuada de alimentos, conseguir la máxima estabilidad en sus flujos y garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes lo necesitan"[2].

Como puede apreciarse, ninguno de los tres propósitos enunciados por la FAO se cumplen en el Paraguay. La política gubernamental para el sector agropecuario no contempla entre sus metas la producción adecuada de alimentos; por el contrario, los esfuerzos están centrados en rubros de exportación y, de hecho, los servicios orientados a los productores agrarios se restringen exclusivamente a ellos.

En cuanto a la estabilidad de los flujos (productor-consumidor) no pueden constatarse avances. Los eslabones de la cadena de intermediación continúan operando con sobreganancias para los intermediarios, en detrimento de los ingresos del productor y de los precios al consumidor final.

---

[1] Valdés, A. y Konadreas, P. *Food assesing in security based on national aggregates in developing countries.* En: *Food security for developing countries.* Valdés, A. (Editor), Westview Press/Boulder, Colorado, 1981.
[2] FAO. *Informe del Director General sobre la seguridad alimentaria mundial: reconsideración de los conceptos y métodos.* 1983.

La garantía del acceso a los alimentos por los sectores más pobres no existe. Al menos, ninguna dependencia gubernamental tiene a su cargo la defensa de este derecho elemental de la población más desprotegida.

Situación general

Este resumen está basado en el documento del Taller Nacional "Las Alianzas Productivas para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Rural Sustentable", referido más adelante.

Las conclusiones principales a las que se arribó en el taller guardan relación con el contexto actual de la situación paraguaya, resaltándose claramente la preocupación por la destrucción de los recursos naturales, la contaminación ambiental (especialmente con herbicidas), la creciente concentración de la tierra y la imposibilidad cada vez más manifiesta de poder acceder a una parcela de terreno por parte de la clase campesina e indígena, sumado a la pérdida de los sistemas tradicionales de producción campesina y hábitos alimentarios, producto del modelo de desarrollo impuesto en nuestro país en los últimos años. La concentración de los recursos y el escaso acceso por parte de los sectores más necesitados de la población, también fue motivo de preocupación por parte de los participantes. El sistema educativo implementado en nuestro país responde directamente a los intereses de la clase dominante, y no contribuye en gran medida al mejoramiento de la situación de vida de las familias campesinas.

La invasión de los cultivos transgénicos y, con ellos, la pérdida de la biodiversidad campesina, fue considerada como un atropello a la soberanía nacional, pues se implementa en total contraposición a las características culturales de los diferentes pueblos.

La débil conexión entre las organizaciones de la sociedad civil fue tomada como principal responsable de la baja incidencia de la sociedad civil en los espacios decisorios, lo que redunda negativamente sobre los intereses de los sectores más desprotegidos de la sociedad, accionar que se ve reflejado en la ausencia de voluntad política de los gobernantes; podemos decir con certeza que al tener una sociedad civil disgregada, débil, los representantes políticos no sienten presión, por tanto gobiernan para un sector minoritario dejando de lado en las políticas gubernamentales a los sectores marginales.

Cumplimiento de políticas sociales sobre el derecho a la seguridad alimentaria

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece con claridad el derecho a una alimentación suficiente (art. 11). De la misma manera, el Paraguay ha firmado en Nueva York los documentos oficiales de la Cumbre Mundial sobre la Infancia de 1990, y en Copenhague los referidos a la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996.

Según refiere el documento de la FAO/Red Rural/CECTEC, las conclusiones y los avances más significativos guardan relación con los diferentes proyectos que han sido encarados por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y que han tenido un alcance del 12% de la población total (300.000 familias campesinas) en el país, a través de programas de lucha contra la pobreza, como el Programa Oñondivepa, Inversiones Sociales, Proyecto de Desarrollo Rural Regional de Caazapá y Proyecto Acarapúa, entre otros, condonaciones de deuda de la banca privada, entrega gratuita de semillas, subsidio al cultivo de algodón, ayudas de contingencias y de arraigo a nuevos asentamientos. En gran medida, los diferentes avances que fueron presentados reflejan la poca importancia que se le ha dado al cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con la seguridad alimentaria en Paraguay por parte de los diferentes gobiernos, lo cual se observa en la situación actual del país. Los diferentes proyectos presentados son acciones aisladas, y no están concebidos como parte de un plan general que tenga como objetivo buscar la reducción de los niveles de pobreza del país.

El alcance de los trabajos del Gobierno es limitado, pues varios de los programas presentados fueron ejecutados en los departamentos de San Pedro y Caaguazú que, contradictoriamente, son los que ocupan los primeros lugares de pobreza en el país, según los datos proporcionados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

Actividades de seguimiento a la Cumbre Mundial de la Alimentación

El 23 de agosto se realizó la primera Reunión del Comité de ONG/OSC Asesor de la FAO/RLC, para evaluar las acciones realizadas nacionalmente cinco años después de la Cumbre de Copenhague. Esta reunión contó con el auspicio de la Red Rural, el Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC) y la FAO.

El evento buscó compartir visiones, experiencias y estrategias de las ONG y OSC sobre seguridad alimentaria y desarrollo rural desde el ángulo de las alianzas productivas, analizar el estado de la inseguridad alimentaria y del sector rural en el país, así como sus problemas, desafíos y oportunidades, y elaborar estrategias de acción para la promoción de alianzas productivas en el Paraguay.

Por considerarlo de interés se hace una trascripción en detalle de las principales conclusiones de dicha reunión.

Problemas

Acceso a recursos y seguridad alimentaria

- Aumento del latifundio y minifundio.
- Tenencias precarias (ocupantes sin título).
- Expulsión de sus tierras a indígenas y campesinos/as
- Deforestación masiva.
- Extinción de peces y otros animales.
- Pérdida del Río Pilcomayo que afecta los hábitos alimentarios de las comunidades indígenas.
- Reducción en la disponibilidad de agua.
- Degradación ambiental (bosque, tierra, agua).
- Pérdida de la biodiversidad.
- Baja cobertura de los servicios básicos: agua, luz eléctrica (trifásica), camino, créditos, asistencia técnica, educación, salud, recreación.
- Falta de política sectorial.
- Desigual acceso a oportunidades principalmente por parte de la población campesina.
- Distribución desigual de los recursos.
- Concentración de Recursos.
- Bajo poder adquisitivo. Bajos ingresos.
- Organizaciones débiles.
- No hay crédito ni asistencia técnica.
- Migración campo–ciudad.
- Bajo acceso a la educación.
- Falta de fuentes de trabajo.
- Falta de políticas públicas.
- Concentración de Tecnologías. Acceso desigual.

Modelos de producción y seguridad alimentaria

- Comercialización dependiente del mercado interno.
- Monocultivo.
- Uso de agrotóxicos. Contaminación.
- No existe educación agraria adecuada a las regiones del país.
- Pérdida de semillas nativas.
- Invasión de transgénicos
- Hambre, desnutrición.
- Carencia de política productiva adecuada al sector campesino.
- Política agroexportadora neoliberal de monocultivo.
- Mercado saturado.
- Contrabando.
- Trabas para la exportación de la producción.
- Dependencia por insumos y semillas.
- Dolarización de la macroeconomía.
- Invasión de empresas multinacionales.
- Desigualdad en la integración del Mercosur entre los países pobres y ricos.
- Falta de infraestructura para guardar alimentos.
- Desesperanza de la producción agrícola, especialmente de la población joven.
- Políticas de Registro. Patentes de las transnacionales.
- Promoción de semillas híbridas afecta negativamente la seguridad alimentaria.
- Sistema de producción incompleto, sin transformación.
- Pérdida de perspectiva de la finca campesina como un sistema de producción.
- Poca incidencia de la FAO sobre las políticas implementadas por las transnacionales y los gobiernos.

Participación ciudadana y seguridad alimentaria

- Las mujeres son discriminadas.
- Los partidos políticos e instituciones existentes dificultan la formación de nuevas organizaciones sociales y crean conflictos a las existentes.
- Ignorancia cívica.
- Poca participación ciudadana en los espacios de elaboración de programas orientados al sector rural.
- Organización ciudadana débil.
- Desconocimiento de derechos y deberes.
- Falta de educación para el desarrollo personal y social.

Ausencia de participación de las mujeres.
- Nula oportunidad de participación de los pequeños productores.
- Ausencia de coordinación entre OSC, ONGs y otras Organizaciones Populares.
- Débil participación de las ONGs y la sociedad civil.

Políticas y seguridad alimentaria
- Ineficaz cobertura de la asistencia técnica y crediticia para el sector campesino e indígena.
- Modelo de desarrollo no responde a sectores mayoritarios.
- Inexistencia de servicios educativos y de salud.
- Políticas de uso irracional de los alimentos
- Fragilidad institucional.
- Falta de mercado para los productos agrícolas.
- Desconfianza sobre la política paraguaya
- La sociedad civil no tiene participación en los procesos de elaboración de planes, políticas y programas de desarrollo.

Cultura y seguridad alimentaria
- Pérdida de identidad cultural.
- Mentalidad consumista. Imposición alimentaria cultural.
- Pérdida de la producción campesina.
- Desconocimiento de los valores nutricionales de los productos campesinos.
- Pérdida de saberes populares.
- Irrespeto a la diversidad cultural (indígena).
- Falta de cultura igualitaria y justa.
- La cultura dependiente desarrollada por las organizaciones campesinas.
- Política asistencialista desde el Estado.

Derechos Humanos y seguridad alimentaria
- Mortalidad Materno-Infantil.
- Extinción del Pueblo Indígena.
- Violencia contra la mujer.
- La mujer no accede al crédito, tierra y asistencia técnica.
- Contaminación ambiental.
- Aumento de envenenamiento con agro tóxicos, especialmente herbicidas.
- Política Neoliberal.
- Amenaza a los derechos humanos por parte del MERCOSUR, ALCA, FMI.

- Modelo de Gobierno centralista, paternalista, dependiente del modelo de desarrollo externo.
- Acceso a la tierra no garantiza la seguridad alimentaria, sin acceso a servicios complementarios.

Desafíos

- Lograr la aprobación del Estatuto Agrario que responda a las necesidades campesinas.
- Definir un modelo de agricultura sostenible.
- Optimización en el uso de los Recursos Naturales.
- Proteger el Acuífero Guaraní.
- Preservar la diversidad productiva.
- Necesidad de diversificar la producción.
- Mantener los recursos naturales y semillas nativas.
- Fortalecimiento y unidad entre las organizaciones campesinas.
- Organización de la Sociedad Civil.
- Alianzas estratégicas.
- Proceso de concienciación de los que toman decisiones.
- Mayor descentralización.
- Mayor acceso a la tierra para los indígenas y campesinos.
- Fortalecer la producción de Autoconsumo, diversificación.
- Introducir la Educación Agraria en el sistema Educativo.
- Creación de Banco de semillas nativas.
- Cambio en la política de créditos.
- Crear mercados alternativos.
- Promover modelos de producción sostenible a corto, mediano y largo plazo.
- Adopción de tecnologías adecuadas al sistema de producción campesina.
- Planificación de las unidades productivas (la finca campesina).
- Cambiar el modelo de desarrollo.
- Elaborar una propuesta de desarrollo sostenible a corto, mediano y largo plazo.
- Industrialización de productos frutihortícolas en forma comunitaria.
- Impulsar un modelo de producción sostenible desde las organizaciones.
- Destinar más fondos del Presupuesto General de Gastos de la Nación para atender la agricultura, salud y educación.
- Alianza entre productor y consumidor.

- Acceso a información sobre mercado.
- Control más intenso a legislación sobre transgénicos.
- Organizar a los/as campesinos e indígenas para formar parte activa-decisiva en las políticas públicas.
- Participación real de las mujeres organizadas.
- Educación cívica.
- Promover y fortalecer la organización ciudadana.
- Trabajar de manera interinstitucional y transdisciplinaria (foros, encuentros periódicos).
- Buscar estrategias para la participación ciudadana.
- Revisión del papel de las ONGs y las organizaciones de la sociedad civil.
- Ocupar cargo de relevancia (acceder al poder).
- Creación de Foro permanente de monitoreo de los acuerdos de la cumbre.
- Participación de sectores vulnerables (indígenas, campesinos, jóvenes, mujeres) en el diseño, planificación, ejecución y control de planes de Desarrollo.
- Conformación de instancias de trabajo para luchar por la aprobación de un Estatuto Agrario acorde a los intereses de los sectores campesino e indígena.
- Conformación de Consejos de Desarrollo Rural en el ámbito municipal con las organizaciones campesinas.
- Implementar una asistencia eficiente desde el Estado a la población campesina e indígena.
- Promover políticas de Desarrollo Sustentable.
- Crear conciencia sobre la importancia del consumo de productos ecológicos.
- Perder miedo al mercado
- Fortalecimiento de las Organizaciones Solidarias de autogestión.
- Fortalecer vínculos interinstitucionales.
- Utilizar los diagnósticos, investigaciones para generación de instancias de participación.
- Reconquistar mercado local.
- Educar en base al rescate de los valores culturales propios del campesinado y los indígenas.
- Luchar por la soberanía alimentaria.
- Impulsar la solidaridad con el trabajo comunitario Minga – Jopói.
- Recuperar los valores y sistema de producción campesina y los hábitos alimenticios.
- Recuperación de los saberes populares con tecnologías apropiadas.
- Campaña de Promoción de Alimentación Tradicional.

- Resistencia cultural. "Campaña" de la mandioca.
- Tomar a la finca como fuente de producción principal para el alimento familiar.
- Desarrollar la medicina natural preventiva.
- Fortalecimiento de la economía campesina indígena.
- Atención de la Salud Materna Integral.
- Alimentación en las escuelas públicas (merienda escolar).
- Garantizar a los pueblos indígenas la tierra y la asistencia necesaria.
- Implementar una educación sin violencia familia – sociedad.
- Facilitar el acceso de la tierra, créditos y técnicas de producción a las mujeres.
- Crear mercado.
- Industrializar la Producción.
- Organización de una política apropiada desde el campesinado frente a la política neoliberal.
- Derecho a un medio ambiente sano.
- Centro de Salud y hospitales mejores equipados
- Mejorar la atención.

Oportunidades

- Oportunidad de crédito para las mujeres.
- Existencia de organizaciones fuertes entre los productores.
- Interés de iniciar procesos de concertación entre organizaciones campesinas.
- Marco legal vigente.
- Estado democrático.
- Descentralización y Desarrollo Local.
- Modelo de producción sustentable desde el Estado (algunos programas como siembra directa).
- Aprovechar las condiciones climáticas apropiadas de cada región del país.
- Aprovechar nichos de mercado externo.
- Alianza con productores de países vecinos.
- Aprovechar conocimientos, experiencias y lobby de nuestras organizaciones.
- Apertura política.
- Democracia.
- Crear Foro permanente de monitoreo Estado – Sociedad – ONGs – OSC.

- Experiencias campesinas exitosas sobre fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria, intercambiar experiencias.
- Aprovechar los fondos de organizaciones Internacionales haciendo alianzas entre ONGs,
- Organizaciones campesinas y populares.
- Movilizar a la sociedad civil para la reivindicación de los derechos ciudadanos.

Desnutrición Infantil

Un reciente documento oficial del Sistema de Naciones Unidas[3] sobre el país, informa que entre 1990 y el 2000 se registró una reducción de la malnutrición grave y moderada de los menores de 5 años, mientras que también se observó una reducción del número de personas con desnutrición crónica.

Por su parte, según la DGEEC, el entorno socioeconómico es un factor determinante de la desnutrición en niños y niñas, sobre todo cuando se considera al grupo etario que comprende a los menores de cinco años. En Paraguay, la situación de pobreza en los niños y niñas menores de cinco años es mayor al de la población general (45% vs 32%), y aún mayor en niños y niñas pertenecientes a las áreas rurales (53%)[4].

Según los últimos datos publicados por las Naciones Unidas para niños y niñas menores de 5 años, el 5% de ellos mostraba un peso menor al correspondiente a su edad, mientras el 1% mostraba síntomas de desnutrición aguda. En cuanto a la talla, se encontró que el 11% tenía retrasos en relación con la edad, y que el 20,5% está en riesgo de sufrir desnutrición.

El mismo informe señala que en lo que respecta a la desnutrición calórico-proteica en menores de 5 años, la situación empeoró durante la última década: se pasó del 4% al 5%. Aumentó igualmente la desnutrición aguda de 0,3% a 1%, aunque disminuyó la prevalencia de la desnutrición crónica en el mismo periodo, del 17% al 11%.

[3] Naciones Unidas. *Visión conjunta de la situación de Paraguay*. 2001.
[4] Sanabria, Marta C. y Susana Sánchez. "Factores Protectores para un Adecuado Estado Nutricional en Niños Menores a 5 Años en Situación de Pobreza en Paraguay". En: *Revista Economía y Sociedad*, N° 5, San Lorenzo, DGEEC, 2001.

El déficit en consumo de calorías afecta al 20% de los hogares no pobres, mientras que el déficit en consumo de proteínas afecta al 6,7% del mismo grupo. En suma, tenemos en el país 27% de subnutrición que afecta a 254.522 hogares con déficit en consumo de calorías, comprometiendo a cerca de 1.347.536 personas aproximadamente[5].

La OMC y el comercio agrícola mundial

Los resultados de la Conferencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Qatar del 9 al 14 de noviembre, en lo referido a materias primas agrícolas, no muestran un avance importante de los planteamientos de los países más pobres.

No obstante, se firmó un acuerdo sobre la eliminación de subsidios agrícolas y el compromiso a "mejoras sustanciales en el acceso a otros mercados" con "tratamiento especial y preferencial" para los países en vías de desarrollo, que debería ir encaminado a proteger la seguridad alimentaria de esos países, así como para prevenir el dumping de comida barata por parte de los países ricos, lo cual afecta devastadoramente las vidas de los granjeros de los países pobres.

Conclusiones y recomendaciones

Los principales desafíos que plantea una política de seguridad alimentaria en el Paraguay, se corresponden con aquellos descritos por la FAO ya hace más de una década y tienen que ver, en primer lugar, con los cambios en los patrones de demanda como resultado del muy fuerte y tardío proceso de urbanización que vive el país; en segundo lugar, con la creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo y la relativa mayor escolaridad de la población. Por último, con el aumento de la distancia entre lugares de residencia y lugares de trabajo y con una creciente exposición a la publicidad que estimula la diferenciación en el consumo alimentario.

De acuerdo con esto, el mantenimiento o logro de la seguridad alimentaria en el Paraguay depende de la posibilidad de maximizar el aprovechamiento del

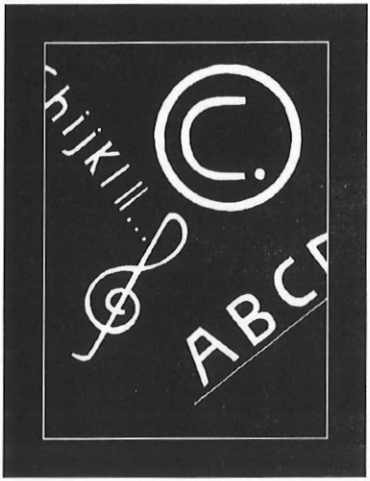
[5] Ojeda, Flaviano. "Seguridad alimentaria de los pobres". En: *Revista Economía y Sociedad*, op. cit.

potencial de recursos nacionales (o regionales y subregionales) en la producción de los componentes básicos de las dietas mayoritarias.

En este sentido, se debería garantizar, mediante políticas explícitas, la satisfacción de las necesidades alimentarias básicas de la población que, por problemas de ingreso, no está en condiciones de expresar sus carencias alimentarias en demanda de mercado, de modo a universalizar el acceso.

Promover el consumo de alimentos que puedan ser producidos competitivamente en la región. Al respecto, es de la mayor importancia el incremento de los niveles de autosuficiencia regional y local, tanto en productos como en insumos y medios de producción del sector alimentario. Se debe igualmente proteger a los consumidores contra alzas en el costo de los alimentos, la publicidad engañosa y los riesgos a la salud derivados de la falta de control en la inocuidad de los alimentos.

Igualmente, resulta prioritario el fortalecimiento de la capacidad de formular una política alimentaria y nutricional para el país. Se debe fortalecer, en ese sentido, el poder local como condición de una política participativa en materia alimentaria, y desarrollar acciones destinadas a superar los problemas de acceso alimentario.



Derechos Culturales

Derechos Culturales

Anita Mello
Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE)

La Constitución Nacional menciona en varios de sus artículos que el Estado promoverá y protegerá diferentes aspectos de la cultura, sin embargo, es incapaz de garantizar las mínimas condiciones para que se cumpla este derecho fundamental, tal como se expone en los puntos siguientes.

Derecho de toda la ciudadanía a participar de la vida cultural

Las actividades artístico-culturales se desarrollan casi exclusivamente en Asunción y, excepcionalmente, en algunos centros urbanos del interior del país. La descentralización y el ansiado circuito cultural quedan en el plano de lo utópico por la tremenda pobreza del sector rural, el déficit de auspiciantes, el costo de las producciones artísticas y el desinterés del Estado.

Becas y Ayudas

La Constitución Nacional establece que la ley preverá la conformación de fondos para becas y otras ayudas, con el objeto de facilitar la formación intelectual, científica, técnica o artística de las personas, con preferencia de las que carezcan de recursos (Art. 80). En la práctica no se observa la intención del Estado de apoyar la formación de las personas y mucho menos la artística. Además, en los casos en que algunos Gobiernos extranjeros ofrecen becas y pasantías para la ciudadanía paraguaya, los organismos encargados de la difusión y selección de becarios y becarias tienen un manejo tan exclusivo y oscuro que las becas se otorgan a los amigos o se pierden.

Fondos de Apoyo al desarrollo cultural

El Fondo Nacional de Cultura (FONDEC) fue creado por Ley 1.299/98 con los objetivos de estimular la creación artística a través de programas de apoyos y becas, promover la difusión de la actividad artística y la igualdad de oportunidades en el acceso a las distintas manifestaciones culturales, preservar el patrimonio nacional y fomentar la actividad artística en todo el territorio de la República, entre otros. Estos interesantes objetivos no pueden cumplirse por el discontinuo otorgamiento de fondos por parte del Ministerio de Hacienda. De la partida correspondiente al año 2001 se entregó sólo el 43% (hasta el mes de octubre) y ya finaliza el año.

Una vez más debemos señalar que los criterios de selección no son claros, que los proyectos rechazados no reciben la debida justificación y que un gran porcentaje del fondo es absorbido para gastos administrativos.

Fondos Municipales

Como en años anteriores, la comunidad cultural debe reclamar al Municipio de Asunción la falta de implementación de los Fondos de Apoyo a las Artes Escénicas y del Fondo Municipal de Apoyo a las Artes y a la Investigación, lo que limitó aún más la oferta cultural de la capital. El intendente Martín Burt, intentando disimular que ha omitido estas ayudas al sector cultural, ya casi al final de su mandato, a mediados de octubre de 2001, realizó la convocatoria pública para la presentación de proyectos para el Fondo Municipal de las Artes Escénicas; a la fecha todavía no se conoce la nómina de grupos o artistas adjudicados.

Patrimonio Cultural

La Constitución Nacional menciona que el Estado arbitrará los medios necesarios para la conservación, el rescate y la restauración de los objetos, documentos y espacios de valor histórico, arqueológico, paleontológico, artístico o científico, así como de sus respectivos entornos físicos que hacen parte del patrimonio cultural del país (Art. 81). Del mismo modo, en el ámbito municipal se formularon ordenanzas tales como la JM28/96 y JM151/00 de protección y de creación de un Catálogo de edificios y sitios del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico y artístico de la ciudad.

Sin embargo, poco o nada se ha hecho respecto de este derecho colectivo: con grandes dificultades se han restaurado algunas casas del centro histórico de la ciudad de Asunción y de Concepción. Las leyes y ordenanzas no han demostrado ser efectivas para evitar la depredación y demolición de las edificaciones con valor patrimonial. Por otra parte, la falta de incentivos fiscales para estos edificios, cuyos valores inmobiliarios se encuentran restringidos, hace que la incorporación de los mismos al "Catálogo de edificios de valor histórico cultural" sea considerada por los propietarios y propietarias como una sanción más que como un beneficio.

En cuanto al idioma guaraní, la Reforma Educativa lo ha implementado con muchos problemas en la Educación Escolar Básica, y la polémica actual se centra en la inclusión o no del guaraní en la reforma de la Educación Media. Sobre el guaraní es importante señalar que en diciembre de 2000 se presentó a la UNESCO la candidatura de este idioma como Monumento del Patrimonio Oral e Intangible de la Humanidad. Lastimosamente fue rechazada, lo que no impide que se siga intentando.

Derechos de Autor y derechos conexos

La Ley 1.328/98 Del Derecho de Autor y Derechos Conexos tiene por objeto la protección de autores y autoras y demás titulares de derechos sobre las obras literarias o artísticas, de los titulares de derechos conexos al derecho de autor (artista, intérprete o ejecutante) y otros derechos intelectuales.

Esta ley creó igualmente la Dirección Nacional del Derecho de Autor, que depende del Ministerio de Industria y Comercio. Falta una mayor difusión de esta ley y que artistas e intelectuales se apropien de la misma para defender sus derechos en caso de que éstos sean lesionados. Tanto esta Dirección como el Ministerio Público, que tiene asignado a 4 fiscales de delitos intelectuales, están facultados para recibir denuncias del sector perjudicado por ser éstos delitos de acción penal pública, perseguibles de oficio.

Se deben constituir sociedades de gestión que amparen a los intérpretes, ya que los autores están "cobijados" por Autores Paraguayos Asociados (APA), sociedad que más se preocupa por su recaudación que por la difusión y revalorización del arte.

Sería interesante que los derechos de dominio público (plazo de derecho patrimonial vencido) perciban una tarifa reducida que sirva para la creación de un fondo de incentivo a artistas jóvenes.

De la difusión cultural y la exoneración de impuestos

La Constitución Nacional establece que los objetos, las publicaciones y las actividades que posean valor significativo para la difusión cultural y para la educación, no se gravarán con impuestos fiscales ni municipales, disponiendo que la ley reglamentará estas exoneraciones y establecerá un régimen de estímulo para introducción e incorporación al país de los elementos necesarios para el ejercicio de las artes y de la investigación científica y tecnológica, así como para su difusión en el país y en el extranjero (Art. 83).

Este artículo no ha sido reglamentado, aunque las empresas editoriales y las organizaciones sin fines de lucro no pagan IVA; pero el estímulo debe ampliarse, ya que estas actividades no están exoneradas de patentes municipales, y la introducción al país de libros y elementos necesarios para el ejercicio de las artes y de la investigación científica y tecnológica quedan al arbitrio de los funcionarios de Aduanas a la hora de solicitar las exoneraciones correspondientes.

Tampoco hay legislación en el Paraguay sobre incentivos fiscales a las empresas que apoyan la cultura; por el contrario, las mismas deben pagar impuestos sobre sus auspicios. Es fundamental una ley de Incentivo Fiscal o de Mecenazgo.

Pactos y Acuerdos

En el marco de la mundialización, se realizaron múltiples iniciativas tanto programáticas como jurídico-normativas por parte de diversos organismos y redes internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales.

La Conferencia de Estocolmo (Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, 1998) estableció un Plan de Acción con 5 grandes objetivos de políticas recomendadas a los Estados miembros de UNESCO y que colocaba a la política cultural como un componente central de la política de desarrollo.

Estos objetivos apuntan a la idea de que los bienes y servicios culturales gocen de un reconocimiento pleno y no sean tratados como una mercancía más. En cuanto al Paraguay, no necesitamos realizar análisis exhaustivo alguno para afirmar que estas directivas no fueron consideradas, ya que todavía estamos esperando una política cultural que tenga en cuenta todos los aspectos de nuestro universo cultural.

A escala regional, en 1996 se constituyó el Parlamento Cultural Mercosur (PARCUM) con representantes parlamentarios de los países miembros, con reuniones periódicas y con el afán de institucionalizar el Mercosur Cultural, elaborar marcos normativos, equiparar leyes culturales e implementar el sello Mercosur cultural para la libre circulación de bienes y servicios culturales. Como siempre, los buenos deseos superan a las acciones concretas puesto que hasta el sello Mercosur cultural, ya vigente, sólo es tenido en cuenta según el humor del oficial de frontera de turno.

La Ley 1.086/96, que aprueba el Protocolo de Integración Cultural entre los países miembros del Mercosur, es un manifiesto de buenos deseos en donde los Estados partes se comprometen a promover la cooperación y el intercambio, la difusión de manifestaciones culturales y artísticas del Mercosur y la promoción de proyectos conjuntos. Podemos señalar la publicación de un libro sobre textos constitucionales de los países miembros como el proyecto conjunto más destacado o quizá el único.

A nivel regional, estamos lejos de contar con una legislación comunitaria homogénea, así por ejemplo, el Paraguay carece de una Ley Nacional de Teatro o una Ley de Mecenazgo, como tiene la Argentina. En cualquier caso, una integración regional debe incluir lo cultural más allá de la simple reducción de aranceles.

La Ley General de Educación (Ley 1.264/98)

La Ley General de Educación establece que la educación artística tendrá como finalidad garantizar la capacidad y la cualificación en el cultivo de las artes por parte del alumnado y que el Ministerio de Educación y Cultura, en cooperación con los municipios, gobernaciones y la iniciativa privada, fomentará las diversas expresiones del arte.

Podemos señalar que la Reforma Educativa incluye a la Educación Artística (plástica, teatro, danza, música) en el currículum de la Educación Escolar Básica, pero ella se está llevando adelante con algunas dificultades como son los escasos profesionales para atender la gran demanda y falta de actualidad en los programas, sobre todo los de teatro.

Infraestructura

La necesidad de contar con infraestructura adecuada para la tarea artística es señalada con insistencia desde diferentes ámbitos artísticos. Asunción y unas pocas ciudades cuentan con teatros equipados para las manifestaciones escénicas. Ni los municipios del interior ni las gobernaciones ven como una prioridad el contar con auditorios, teatros y salones de exposiciones, donde la ciudadanía pueda manifestarse libremente. En la capital, sin embargo, los costos de los mismos son casi inaccesibles para los artistas, quienes sin recursos propios ni apoyos, dejan de producir arte, lo que reduce sustancialmente las actividades artísticas.

Teatro Municipal

El Teatro Municipal –construido en el siglo XIX– ha sido utilizado nuevamente como bandera de lucha de la campaña electoral por la Intendencia Municipal de Asunción, con el objetivo de seducir al colectivo de artistas con tal o cual propuesta electoral. Lo cierto es que el costo que demanda la total restauración hace imposible que termine en el plazo prometido. Martín Burt, en 5 años, apenas pudo terminar una esquina del complejo del edificio, que ha sido habilitada este año para la cafetería del teatro.

Conclusiones y recomendaciones

Los derechos culturales en el Paraguay no presentan ninguna perspectiva de mejoría, por el contrario, cada vez se hace más difícil imaginar siquiera una situación diferente. Estamos en un país con artistas disminuidos, con organizaciones débiles, sin contrapeso de oposición, y con una crisis política, social y moral que nos agota.

La cultura y la diversidad cultural deben ser tenidas en cuenta como motor del desarrollo, no sólo como factor de crecimiento económico sino también como medio para que individuos y sociedades gocen de una existencia intelectual, moral, espiritual y afectiva más satisfactoria. Además, se trata de un instrumento eficaz de lucha contra la pobreza y como una garantía esencial de la paz.

En el ámbito del MERCOSUR, los parlamentarios del PARCUM y los Ministerios de Cultura deben trabajar para garantizar:

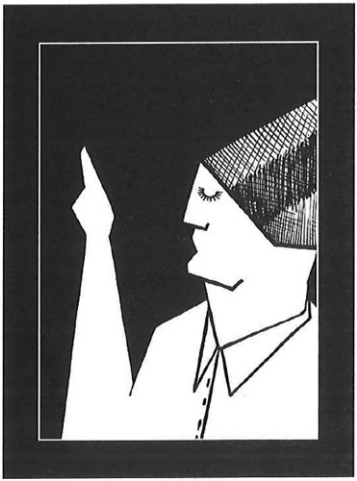
- La libre circulación de bienes y servicios culturales.
- La difusión y el intercambio de artistas.
- La capacitación de agentes y gestores culturales.
- La protección y restitución del patrimonio histórico.
- La defensa y gestión de derechos de propiedad intelectual.
- La promoción de las industrias culturales.
- Armonización de legislaciones culturales vigentes.

En el ámbito local se debe:

- Constituir en "industria cultural" nuestros bienes y servicios culturales.
- Lograr una política de descentralización que apueste por la cultura como medio de defender y proteger la identidad cultural.
- Garantizar la participación de toda la ciudadanía en la vida cultural.
- Difundir la información sobre becas y pasantías, y establecer criterios claros de selección.
- Difundir masivamente los alcances de la Ley del Autor y Derechos Conexos.
- Dotar de infraestructura cultural a los lugares donde no la haya y abaratar costos en donde exista.
- Incentivar a las empresas que apoyan a la cultura.
- Implementar los fondos de apoyo con regularidad y que los criterios de selección sean claros.
- Establecer incentivos fiscales para quienes posean edificaciones de valor patrimonial.

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES



Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones y recomendaciones

Derechos Civiles y Políticos

Enrique Marín Fontclara

1. Demandas de políticas públicas y acciones positivas desde la Administración

Recomendaciones generales

Se debe conformar una Comisión de Verdad y Justicia que esclarezca lo ocurrido con las víctimas de la dictadura de Stroessner y, específicamente, determine el paradero de las personas desaparecidas. Es necesaria la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura stronista, con reconocimiento público de su lucha, así como el pago inmediato de las indemnizaciones que correspondan y la prestación de atención médica y psicológica gratuita a las víctimas, de acuerdo con la Ley Nº 838/96.

La Defensoría del Pueblo debe ser dotada de los recursos suficientes para el desarrollo de sus funciones. Esta instancia requiere un alto perfil de aceptación ciudadana, que sólo podrá lograr si llega a articular una comunicación fluida con el sector no gubernamental que le podrá brindar el soporte para cumplir su misión constitucional.

La Policía necesita una profunda revisión en todos sus niveles. Diversos cambios deben ser implementados para que los grupos policiales que operan en compartimentos estancos fuera del control jurisdiccional del Estado pierdan autonomía, y se restrinja esta institución a su rol eminentemente preventivo. Una recomendación similar respecto a la modernización de sus métodos y capacitación, también es válida para el personal de custodia penitenciaria.

Políticas contra la discriminación

En materia de eliminación de la discriminación de género, se debe:

- Efectuar el seguimiento y evaluación de la Ley 1600 Contra la violencia doméstica, por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República como lo establece el artículo 9 de la ley, lo que incluye tanto el registro de datos sobre violencia como la coordinación de acciones conjuntas con organismos intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales. Se deben crear albergues transitorios para mujeres que sufren violencia doméstica.
- Desarrollar medidas de acción positiva de carácter administrativo y judicial con el fin de lograr la igualdad de mujeres y hombres en todos los niveles de la sociedad, en particular aquellas que aseguren el acceso al empleo en igualdad de condiciones y al pago de igual salario por igual trabajo, y también por trabajo de igual valor. Se debe garantizar el acceso a servicios sanitarios integrales que atiendan las necesidades de las mujeres en salud sexual y reproductiva sin ningún tipo de discriminación.

Respecto de la eliminación de las discriminaciones contra personas con discapacidades:

El Ministerio de Educación y Cultura, a través del Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (INPRO) y la Dirección de Educación Especial, debe:
- apoyar el fortalecimiento de la Coordinadora Nacional por la Promoción Social de las Personas con Discapacidad y coopere en sus objetivos y acciones;
- impulsar la integración de servicios de rehabilitación en el sistema regular de salud y de educación;
- incluir la formación teórica y práctica en relación a las necesidades educativas diferentes en el currículum regular de formación docente y,
- garantizar la educación escolar básica y diferenciada a toda la niñez con discapacidades.

Por su parte el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social debe garantizar la seguridad social de las personas con deficiencias, discapacidades y minusvalías; impulsar el funcionamiento del Instituto Nacional de Salud Mental (INSAME) o el Programa de Salud Mental; realizar la transformación

del Hospital Neuropsiquiátrico, teniendo en cuenta las propuestas de la Declaración de Caracas (1990) y los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales de las Naciones Unidas (1991); y promover la creación de Servicios de Salud Mental, integrados al Sistema Nacional de Salud, incluyendo estas propuestas al proyecto de Código Sanitario, actualmente en estudio en el Congreso Nacional.

Derechos del niño, niña y adolescentes

En materia de derechos del niño, la niña y adolescentes, la prioridad del Estado paraguayo y de la sociedad civil debe ser la aplicación efectiva y progresiva del nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia. Esto significa poner en marcha el Sistema Nacional de Protección y todas las instituciones creadas por el nuevo marco jurídico, lo que supone a su vez asignar recursos apropiados.

En relación con la participación de las organizaciones de estudiantes el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación y Cultura, debe reglamentar el artículo 127 de la Ley N° 1.264 General de Educación, precisando los límites de las facultades de las autoridades para preservar la suficiente autonomía de las organizaciones estudiantiles, y derogando expresamente el Decreto N° 11.089 del año 1942 que aún se utiliza en ciertas ocasiones en el ámbito educacional, por ser abiertamente violatorio de principios constitucionales. Así se estará en condiciones normativas para impulsar que los colegios y escuelas sean promotores de valores democráticos de manera concreta y práctica.

Pueblos Indígenas

Se debe apoyar la consulta indígena acerca del proyecto de reforma legislativa de la Ley 904/81 "Estatuto de comunidades indígenas", y reconocer el carácter vinculante de sus resultados a fin de instaurar una política indigenista adecuada, no sólo en términos jurídicos sino en la disposición efectiva de instrumentos institucionales, financieros y administrativos para la restitución territorial indígena y la vigencia de los derechos de autodeterminación y desarrollo de los pueblos indígenas.

Interín se realiza este proceso, el Estado debe disponer de todos los medios posibles para satisfacer los reclamos y las necesidades territoriales indígenas, así como sus demandas de mejoramiento en la salud, la educación, el desarrollo sostenible desde una perspectiva cultural y de género, el acceso a la justicia, etc. Para esto deben considerarse ejecutores y responsables todos los estamentos del Estado.

Derecho a la información y la libertad de expresión

El Gobierno debe democratizar las ondas de radio y eliminar los mecanismos discriminatorios de acceso a la comunicación de los sectores populares a través de las emisoras comunitarias. Esto debe salvaguardarse como un principio básico de derechos humanos, democracia y pluralidad. A través de CONATEL, las empresas propietarias de emisoras deben cumplir la Constitución y los convenios internacionales que garantizan el acceso igualitario a las ondas electromagnéticas.

2. Demandas al Poder Legislativo y reformas legales

Respecto de las reformas legislativas necesarias para avanzar en materia de mayor reconocimiento de derechos humanos, se plantean:

Reformas al sistema penal

El Poder Legislativo debe sancionar una ley específica que:
- tipifique el delito de desaparición forzada de personas de acuerdo a los estándares internacionales, modificando el artículo 236 inciso 1° del Código Penal;
- amplíe la procedencia del hábeas corpus a los casos de hallazgo del paradero de las personas detenidas-desaparecidas, y;
- adecue las normas procesales de jurisdicción y extradición aplicables a estos hechos.
- Igual recomendación es procedente respecto a una correcta tipificación del delito de tortura (artículo 309 del Código Penal) que debe ser modificado para concordarlo con las convenciones internacionales.

Es urgente la sanción de una nueva ley en materia carcelaria que reemplace a la Ley 210/70. Actualmente existen algunos proyectos de ley que se han

elaborado con este fin, sin que exista una clara voluntad gubernamental para implementar algún tipo de cambio profundo en el ámbito penitenciario.

Se debe derogar la Ley Nº 1.642 que prohibe la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad y prohibe su consumo en la vía pública, por crear presupuestos inconstitucionales para detener a personas e imponer multas desproporcionadas y confiscatorias.

Reformas al sistema electoral

Son necesarias modificaciones a la legislación electoral en el sentido de dar mayor poder a la ciudadanía en los mecanismos de elección y control de las personas electas para cargos públicos, mediante:
- el sistema de listas cerradas desbloqueadas u otro sistema que amplíe las posibilidades de elección real;
- el control efectivo de la gestión de las autoridades electas y la posibilidad de revocar el mandato en los casos de graves falencias o corrupción en la gestión;
- consultas populares, referéndums e iniciativas populares con efectos vinculantes, además de otros mecanismos.

También se deberá contemplar la reducción del la política, para lo cual se puede:
- reducir el tiempo de propaganda electoral y reducir los montos del subsidio y aportes que el Estado otorga a los partidos;
- aplicar un riguroso sistema de control del origen y aplicación de los fondos que financian los partidos políticos y los que se utilizan en las campañas electorales;
- analizar la posibilidad de reducir el número de bancas en las instancias de representación como el Parlamento y las Juntas Municipales, así como de sustituir las Juntas Departamentales por un Consejo de Intendentes Municipales que acompañe al Gobernador.

Reformas a la legislación militar

El Poder Legislativo debe dar curso a la enmienda constitucional relativa a la abolición del Servicio Militar Obligatorio. Mientras tanto, se deben descentra-

lizar los trámites gratuitos de declaración de Objeción de Conciencia hacia las Juntas Departamentales, y rechazar los proyectos de ley de reglamentación de este derecho que se encuentran en estudio.

Asimismo, deben iniciarse las correcciones necesarias para lograr una mayor subordinación de las instituciones castrenses al poder constitucional, en especial la supresión de la Justicia Militar como instancia judicial penal y una mayor racionalidad en el presupuesto destinado a las Fuerzas Armadas. Respecto al primer punto, es necesario que el Poder Legislativo inicie la pronta adecuación de la legislación penal militar para abolir de la misma la pena de muerte, inclusive en tiempo de guerra.

Otras leyes orgánicas

Se debe regular y adecuar el marco legal municipal para promover las experiencias de participación ciudadana. Este sistema legal debe contener el reconocimiento de la autonomía de las organizaciones vecinales mediante un mecanismo que no esté al arbitrio de las autoridades de turno; debe reconocer a la ciudadanía mecanismos concretos de acceso a la información sobre gestión y uso de recursos públicos; debe establecer instancias concretas de participación ciudadana en la elaboración de planes de desarrollo local, en la elaboración del presupuesto y en mecanismos de rendición de cuentas y control.

Prevención y sanción de discriminaciones

Se deben incorporar, en toda la legislación nacional, las protecciones específicas y sanciones legales contra toda forma de discriminación que se funde en la orientación sexual, en particular; y en aplicación del principio de igualdad de todas las personas, se deben derogar el artículo 138 del Código Penal y el artículo 15, inciso 5 del Reglamento de la Policía Nacional, así como incorporar en el Código Laboral una protección contra la no discriminación por orientación sexual, y el reconocimiento jurídico de las parejas homosexuales en el Código Civil.

Del mismo modo, se deben eliminar las leyes que discriminan a las mujeres en razón de su sexo, estableciendo normas específicas que sancionen tal discriminación. En ese sentido, se debe promover la aprobación de una ley de salud

sexual y reproductiva que contemple la posibilidad de interrupción voluntaria del embarazo.

Ratificación de convenios internacionales de derechos humanos

Resulta recomendable la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos que se encuentran pendientes de aprobación legislativa, en particular:

- Los Protocolos Facultativos a la Convención de Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en conflictos armados y sobre la venta de niños y niñas, la prostitución infantil y la pornografía infantil.

- El reconocimiento expreso previsto en los artículos 21 y 22 de la Convención contra la Tortura, lo que permitirá que particulares y organizaciones presenten casos individuales ante el Comité contra la Tortura, previo el agotamiento infructuoso de los recursos judiciales internos.

Asimismo, debe adoptarse una legislación de derecho interno que implemente un mecanismo que facilite la reparación interna y para canalizar los casos presentados en instancias internacionales, así como las recomendaciones de los órganos de control internacionales.

Derecho a la información y libertad de expresión

No deben crearse normas restrictivas que lesionen el libre acceso a las fuentes de información pública, tanto de la prensa como de la población.

3. Demandas a los organismos del Poder Judicial

Independencia e imparcialidad

Para garantizar la independencia y la imparcialidad del Poder Judicial, como presupuestos del debido proceso y de las garantías judiciales, el Consejo de la Magistratura deberá implementar un sistema de concurso que posibilite la selección de quienes estén en mejores condiciones técnicas y éticas para el

ejercicio de las funciones judiciales y del Ministerio Público. En particular, la necesidad de una mayor independencia es sentida respecto de los magistrados y funcionarios de la Justicia Electoral. La Corte Suprema de Justicia debe resolver en la brevedad las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los magistrados, a fin de resolver el conflicto respecto a la confirmación o no de éstos en sus cargos.

Política criminal

Las reformas producidas en la legislación penal hacen responsable al Ministerio Público de iniciar la articulación de una política criminal eficaz con los demás miembros del Sistema de justicia. Igualmente, es necesario dotar de mayores medios técnicos y financieros al Ministerio Público para que modernice sus técnicas de investigación. En este sentido, es necesaria la creación de una policía judicial de investigaciones, de carácter civil y bajo dependencia orgánica del Ministerio Público, que tenga a su cargo la realización de las pesquisas criminales.

El Ministerio de la Defensa Pública, por otra parte, requiere una mayor cantidad de recursos humanos y presupuestarios para atender a la defensa técnica de esa gran masa de personas que carecen de ingresos para contratar un abogado/a, quienes son mayoritariamente víctimas de violaciones al debido proceso, detenciones policiales arbitrarias o torturas, para así equilibrar el ejercicio de la acusación con la garantía de la legítima defensa en juicio.

Impunidad de violaciones a los derechos humanos

Concluir todas las causas judiciales iniciadas contra Alfredo Stroessner, colaboradores y personeros del aparato represivo, imponiendo las sanciones penales. Al efecto se debe librar exhorto de extradición del dictador. Igualmente, y aplaudiendo la condena a los principales indiciados de los hechos de marzo de 1999 que ha dictado la Justicia paraguaya entre el 2000 y el 2001, es necesario que dichas causas sigan abiertas y se prosigan en contra de los demás autores materiales e intelectuales y, particularmente, del general Lino Oviedo.

Similar recomendación es válida respecto de otras áreas sensibles en los que se considera que existen niveles inaceptables de impunidad, en particular los

casos de homicidios de soldados que se encontraban cumpliendo el servicio militar obligatorio y los casos de homicidios arbitrarios cometidos por policías en ejercicio extralimitado de sus funciones.

Vigilancia y aplicación del nuevo sistema penal

La erradicación de las detenciones arbitrarias, las torturas en el proceso de investigación policial, la mora judicial, las prolongadas prisiones sin condena y la ineficacia general del sistema de justicia, parecen empezar a erradicarse con una aplicación progresiva de las disposiciones del Código Procesal Penal y del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, en la parte relativa a las reglas de justicia juvenil. Para ello, sin embargo, parece ser imprescindible lograr una mayor capacitación en los nuevos paradigmas que estos códigos contienen al personal de justicia, operadores judiciales y profesionales del derecho, así como la vigilancia por parte de los organismos responsables de la Administración de justicia de la implementación de este sistema.

En particular, deben realizarse acciones firmes para que se cumplan las prescripciones del Código Procesal Penal que cierran las puertas a la tortura y los periodos excesivos de reclusión, en especial los presupuestos para la aprehensión, los términos entre la detención, la comunicación al Ministerio Público y la puesta a disposición judicial de el/la detenido/a.

Modificaciones al Código de Procedimientos Penales

Debe reinstaurarse la figura de la querella penal autónoma, al menos para los delitos contra los Derechos Humanos, como una manera efectiva de control de la víctima y de la ciudadanía sobre las actuaciones de los organismos judiciales en el juzgamiento del personal de seguridad del Estado.

Se debe derogar el Artículo 239 inciso 3 del Código de Procedimientos Penales por ser inconstitucional y crear presupuestos prohibidos para la detención de personas. Mientras tanto, es recomendable su aplicación e interpretación dentro de los marcos más restrictivos posibles.

4. Acciones desde la sociedad civil

Las organizaciones de Derechos Humanos y el movimiento campesino deben utilizar los mecanismos temáticos de Naciones Unidas, en particular el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias, presentando información actualizada y exhaustiva acerca del uso de guardias civiles armados a sueldo en zonas rurales, en contra de los miembros de organizaciones campesinas.

Se debe promover en las instituciones públicas y organizaciones de Derechos Humanos la documentación y sistematización de las denuncias y los casos de discriminación que sufren gays y lesbianas, y la aplicación de la justicia en todos los casos.

Los periodistas y propietarios de medios deben debatir los temas vinculados a la libertad de prensa, tanto los derivados de los fallos judiciales como las lesiones que los mismos medios perpetran en la discrecional y deliberada manipulación de la noticia que, como bien público, debe ser salvaguardada. La actuación de propietarios de medios y comunicadores debe encuadrarse dentro de principios éticos y de responsabilidad informativa.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Situación general del país

En el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en Paraguay, este año se suman a los deficitarios índices anteriores, nuevos datos que muestran una situación de creciente deterioro:

- El ambiente de inflación y el tipo de cambio guaraní/dólar, que se mantuvieron relativamente estables en los años anteriores, se deterioraron rápidamente en el último trimestre del 2001. Así, se estima que la inflación se ubicará alrededor del 9%. El crecimiento económico del país se situará por tercer año consecutivo en el 0,5% aproximadamente, muy por debajo del índice de crecimiento de la población y menor a las estimaciones de un crecimiento del 2% de inicio del año.

- El 33,7% de la población del país se encuentra por debajo del nivel de pobreza, con un aumento del 3% en compensación con años atrás. La mayoría de estos hogares se concentra en el área rural.

- La desnutrición calórico-proteica en menores de 5 años empeoró durante la última década: se pasó del 4% al 5%. Aumentó igualmente la desnutrición aguda de 0,3% a 1%, aunque disminuyó la prevalencia de la desnutrición crónica en el mismo periodo, del 17% al 11%. El déficit en consumo de calorías afecta al 20% de los hogares no pobres, mientras que el déficit en consumo de proteínas afecta al 6,7% del mismo grupo. En suma, tenemos en el país 27% de subnutrición que afecta a 254.522 hogares con déficit en consumo de calorías, comprometiendo a cerca de 1.347.536 personas aproximadamente.

- En el campo del derecho al empleo, la tasa de desempleo abierto fue del 7,3%, superior a la tasa del 6,8% evidenciada en 1999. El aumento del subempleo fue más notorio, pues creció del 17,6 % en 1999 al 21,6% en el año 2000, siendo un reflejo del estancamiento económico que se arrastra desde 1996.

- Los indicadores del sistema educativo, si bien muestran mejorías en cuanto a cobertura, señalan un empeoramiento de la calidad de enseñanza en perjuicio de las zonas rurales y de las escuelas públicas, lo que no hace sino ampliar las brechas sociales y consolidar las desigualdades existentes, al brindar un servicio con notoria inequitatividad en su distribución, que repercutirá posteriormente en la inserción laboral de las personas.

- Las condiciones de salud de la población son aún propias de los países en vías de desarrollo, donde predominan las enfermedades ligadas a la pobreza. Las tasa de mortalidad materna e infantil continúan muy elevadas. Se registra una gran inequidad en el acceso y la calidad de atención.

- Este año, de acuerdo al Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), el déficit de viviendas se elevó a 400.000 unidades, lo que implica un déficit de casi 47% de la población total, un 11% más que en 1992, apenas nueve años después.

- Los derechos culturales no presentan ninguna perspectiva de mejoría, por el contrario, cada vez se hace más difícil imaginar siquiera una situación diferente.

- En el ámbito de los derechos ambientales, se cuentan con leyes que ofrecen mucha garantía pero que, por otro lado, no se aplican ya que no existe una contraloría ciudadana que ejerza la presión social para que los procesos se terminen, y se revierta el grave deterioro de la diversidad y recursos biológicos del Paraguay.

Presupuesto

Un primer aspecto de las violaciones generalizadas de los derechos económicos, sociales y culturales está relacionado con los insuficientes los recursos financieros aplicados a la satisfacción de estas demandas. El Estado paraguayo

está obligado a garantizar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cumplimiento de los DESC, y para tal fin debe disponer de medidas apropiadas "hasta el máximo de los recursos de que disponga". En muchos casos, es evidente que tal prevision no solamente no existió, sino que se destaca un deliberado desfondamiento de las instituciones públicas.

En ese sentido, se debe cumplir con el mandato constitucional respecto al presupuesto mínimo destinado a educación (20% del Presupuesto de la Administración Central según la Constitución Nacional), dotando al MEC de los recursos necesarios para responder a las demandas sociales en este ámbito, así como también es fundamental racionalizar y optimizar esos recursos humanos y financieros para mejorar la cobertura y calidad de la enseñanza, sin duplicar esfuerzos ni asignar recursos a sectores que no lo requieran prioritariamente.

Se debería canalizar mayor cantidad de recursos a las escuelas que se encuentran identificadas como las que presentan peores niveles de precariedad, redefiniendo criterios y mecanismos de distribución de recursos oficiales y coordinando con los recursos captados por organizaciones no gubernamentales.

Legislaciones

Otro aspecto pasa por la sanción de nuevas leyes en algunos de los derechos económicos, sociales y culturales:

- Se deben proteger los derechos de los/as trabajadores/as y sus ingresos. Las leyes laborales nacionales deben balancear la necesidad de flexibilización de parte de los empleadores con la protección a los derechos de los empleados.

- Se debe aprobar un Estatuto Agrario que incorpore intereses y necesidades de las mujeres y hombres rurales. Éste debería garantizar la distribución equitativa de la tierra basada en una propuesta de desarrollo.

- Es necesaria la sanción de una ley que regule el problema de los recursos transgénicos y proteja la bioseguridad de las poblaciones campesinas e indígenas del Paraguay. Es prioritario iniciar la coordinación de esfuerzos en el ámbito local e internacional de los actores involucrados en el tema.

Corrupción e impunidad

Existen vinculaciones evidentes entre la satisfacción de los DESC, la demanda de buen gobierno y el problema de la corrupción e impunidad. Muchos de los problemas que se apuntan en este Informe provienen del quiebre de entidades que tenían a su cargo la implementación de políticas sociales para importantes sectores carenciados de la población, como resultado de la malversación de los fondos públicos y del crédito externo afectados a estas políticas.

> *La corrupción, cualquiera que sea su autor o magnitud, constituye, desde el punto de vista económico, un grave obstáculo al desarrollo económico y social de los países afectados. Al gangrenar de esta forma la economía y el tejido social, la corrupción ataca los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos al desarrollo y a un medio ambiente sano de los pueblos afectados.*[1]

La primera recomendación, de carácter general, sería la despartidización de los sectores destinados a la satisfacción de los DESC, es decir, que los entes del ramo no sean utilizados con fines electorales partidarios y que la selección de las personas para los diferentes cargos no esté influenciada por intereses políticos, sino que se acceda mediante concurso público de méritos y aptitudes, abierto y transparente, sustentado en la capacidad e idoneidad de los y las postulantes. Mientras tanto, la calidad de los servicios será previsiblemente mala, los recursos serán ineficientes y el acceso discriminatorio. Esto es particularmente relevante para los Ministerios de Educación y Cultura y Salud Pública y Bienestar Social.

Por otra parte, es necesario crear una mayor conciencia ciudadana en contra de las violaciones de los derechos ambientales que hasta ahora quedan mayoritariamente impunes, lo que pone en peligro el derecho al desarrollo y de las generaciones futuras. Para ello, deben realizarse alianzas estratégicas de los diferentes sectores de la sociedad y una mayor descentralización de la Unidad Penal de Delitos Ambientales del Ministerio Público, para un adecuado y estricto control del cumplimiento de la legislación ambiental en Paraguay.

---

[1] Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *Informe final sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos económicos, sociales y culturales), preparado por el Sr. El Hadji Guissé, Relator Especial, en cumplimiento de la resolución 1996/24 de la Subcomisión.* Doc ONU E/CN.4/Sub.2/1997/8, 27 de junio de 1997, pág. 76.

Es recomendable que las organizaciones de derechos humanos avancen en la línea de lograr una mayor exigibilidad de los DESC.

Reformas estructurales y políticas de desarrollo

En el proceso de desarrollo de los mercados se deben incorporar medidas que garanticen la creación de empleo; para esto, la nueva riqueza creada debe ser distribuida en forma justa entre los países y dentro de ellos. Además, es aconsejable proporcionar ventajas a los sectores frecuentemente excluidos del progreso social, como son los desempleados/as y subempleados/as. Para mejorar los niveles de formación profesional, se impone la coordinación entre las instituciones de formación y las empresas privadas.

Resulta aconsejable impulsar una fuerte campaña por mantener el actual sistema de seguridad social que, pese a sus deficiencias, da respuestas más satisfactorias a los problemas que en el presente plantean los asegurados. La reforma del sistema promocionada desde sectores gubernamentales y empresariales ofrece perspectivas mucho más riesgosas para los trabajadores.

Se necesita que el Estado cambie su fracasada política en materia de viviendas populares, a favor de las cooperativas y de otras formas de solución solidaria del problema del déficit habitacional. La autogestión y participación de los sin techos en los proyectos es fundamental para obtener calidad, reducir los costos y recuperar los créditos, todo bajo una adecuada contraloría técnica y contable que garantice la calidad y transparencia de las iniciativas.

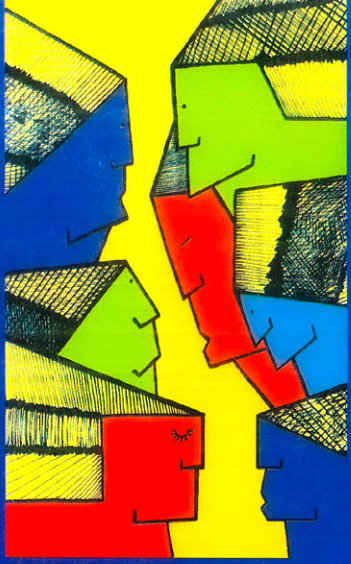
Se debe desarrollar un modelo descentralizado de atención básica en salud con programas y proyectos que focalicen las acciones y recursos para el sector rural, la población materno infantil y para las otras poblaciones con iguales niveles de carencia. En la misma línea, deben desarrollarse mecanismos que fomenten la participación y la organización comunitaria que contribuyan a fortalecer el modelo democrático y ayuden al control de la gestión de los gobiernos nacionales y locales.

Se debe formular una política alimentaria a través de acciones como la promoción del consumo de alimentos que puedan ser producidos competitivamente en la región. En ese sentido, se deben incrementar los niveles de autosuficiencia regional, tanto en productos como en insumos y

medios de producción del sector alimentario. Igualmente, se debe proteger a los consumidores contra alzas en el costo de los alimentos, la publicidad engañosa y los riesgos a la salud derivados de la falta de control de calidad de los alimentos.

En el aspecto de las políticas culturales, éstas deben ser tenidas en cuenta como motor del desarrollo, no sólo como factor de crecimiento. Para ello se deben constituir en "industria cultural" nuestros bienes y servicios culturales, lograr una política de descentralización que apueste por la cultura como medio de defender y proteger la identidad cultural, dotando de infraestructura a los lugares donde no la haya y abaratando los costos en donde exista. Se debe facilitar el acceso a becas, implementar los fondos de apoyo con regularidad y criterios claros de selección, y, por último, establecer incentivos fiscales para quienes posean edificaciones de valor patrimonial o fomenten la actividad cultural.

Impreso en el mes de Diciembre de 2001
en **EDICIONES Y ARTE S.R.L.**
Manuel Domínguez 951 c/ EE UU.
Tel. 443 783 Fax: 445 862
Asunción - Paraguay



Editado por

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY

Apoyan

diakonia
ACCIÓN ECUMÉNICA SUECA

ICCO
ORGANIZACIÓN
INTERECLESIÁSTICA PARA
COOPERACIÓN AL DESARROLLO